



**Proyecto de Investigación: Coherencia entre las Políticas de  
Prevención de Enfermedades No Transmisibles y las Políticas  
Agro Alimentarias en Argentina**

---

**CASO SUBNACIONAL: EL PROGRAMA PRO-HUERTA  
EN PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**Año 2017**

**Fuente de financiamiento: Este estudio fue financiado con una beca de  
investigación del Centro Internacional de Investigación y Desarrollo (IDRC) de  
Canadá. Beca 108179-001**



## **CASO SUBNACIONAL. EL PROGRAMA PRO-HUERTA EN PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>SECCIÓN 1. CONTEXTO .....</b>	<b>4</b>
1.1. Caracterización socioeconómica del territorio de la PBA.....	4
1.2. Sociedad, condiciones de vida y pobreza.....	7
1.3. La región productiva de frutas y hortalizas.....	12
1.4. Estructura de gastos de consumo de los hogares .....	17
<b>SECCIÓN 2. La iniciativa del PRO-HUERTA .....</b>	<b>23</b>
2.1. Descripción del Programa. Contexto histórico .....	23
2.2. Organización Institucional .....	25
2.3. Características del Programa .....	26
2.4. Agricultura Familiar, Pobreza y Género .....	27
2.5. Resultados a nivel nacional .....	29
<b>SECCIÓN 3. El PRO HUERTA en la PBA .....</b>	<b>31</b>
3.1. Promotores .....	31
3.2. Huertas totales .....	32
3.3. Huertas Escolares .....	34
3.4. Huertas familiares .....	35
3.5. Cobertura municipal.....	36
<b>PARTE 4. EVALUACIÓN COSTO-BENEFICIO .....</b>	<b>39</b>
4.1. Costo del Programa .....	39
4.2. Producción estimada en la PBA. Relación con brecha de consumo. ....	41
4.3. Evaluación costo-beneficio .....	43
4.4. Limitaciones .....	43
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>



## INTRODUCCIÓN

Desde los años 70, se ha constatado que los procesos de crecimiento económico no necesariamente se traducen en beneficios equitativos para toda la población de los países. Este fenómeno se ha visto reflejado tanto en países del llamado “Primer Mundo” como en las regiones en desarrollo, pero en este segundo caso el interés que suscita es aún más significativo, pues se trata de zonas donde una gran parte de la población vive en condiciones de pobreza. Paradójicamente, estos países suelen ser ricos en recursos naturales, por lo que, aunque manifiestan una capacidad productiva potencial muy alta, no logran que los frutos de ese crecimiento sean aprovechados por todos.

En particular, el concepto de Seguridad Alimentaria ha surgido en esa misma época, por parte de reuniones y organismos internacionales, para caracterizar una situación en la que las personas tienen acceso en todo momento a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa. Su opuesto es la inseguridad alimentaria, fenómeno que debe ser entendido como una patología de los países en vías de desarrollo.

El fenómeno del hambre comenzó a ser más intenso en Argentina luego de las crisis hiperinflacionarias de finales de los años 80, en el marco de una redefinición del rol del Estado y del diseño de la política social. En este contexto, se comenzó a privilegiar la “focalización” y la “creación de capacidades”.

El Programa Pro Huerta, con 26 años de trayectoria, surgió en ese contexto como un programa dirigido a combatir la situación de inseguridad alimentaria de la población vulnerable, pero no mediante un sistema de entrega de alimentos en especie, ni como transferencias monetarias, sino como una forma novedosa de impulsar la autoproducción de hortalizas, resultando estratégicos en su operatoria la intervención activa del voluntariado (los llamados “promotores”) y de redes de organizaciones de la sociedad civil.

En su existencia, el Pro Huerta ha sido altamente referenciado y su experiencia fue replicada en el exterior (concretamente en Haití), mediante la cooperación internacional. Sin embargo, no se han conocido estudios independientes de evaluación analítica sobre el programa. El análisis presentado en este informe se enmarca en el estudio de investigación “Coherencia entre las Políticas de Prevención de Enfermedades No Transmisibles y Políticas Agroalimentarias en Argentina” y responde a uno de los objetivos específicos de dicha investigación que intenta identificar las políticas agroalimentarias que afectan la cadena de valor de frutas y verduras en Argentina y que tienen el potencial de influir en el consumo de frutas y verduras. Este análisis se focaliza en la provincia de Buenos Aires y en el programa Pro Huerta y su alcance en dicha provincia.

En este contexto, este informe se propone los siguientes objetivos:

- Contextualizar el análisis sub-nacional mediante una caracterización socioeconómica del territorio de la Provincia de Buenos Aires (PBA).



- Identificar la región productiva, específicamente en lo que refiere a producción de frutas y hortalizas.
- Estimar la estructura de gastos de los hogares en PBA, y en particular identificar la brecha de consumo de frutas y verduras con respecto a las GAPA.
- Describir las características y organización del Programa Pro Huerta.
- Evaluar las fuentes de información del Programa.
- Describir el impacto y cobertura del Programa a nivel nacional.
- Describir el impacto y cobertura del Programa en la PBA.
- Evaluar la relación costo-beneficio del Programa.
- Releva algunas iniciativas internacionales de intervención en el mercado de frutas y verduras.
- Efectuar una reflexión sobre el Pro Huerta y aportar propuestas de mejora en el diseño e implementación.

El presente informe se encuentra dividido en 5 secciones. En la Sección 1, se contextualiza el territorio de la PBA en diferentes aspectos, desde el económico-productivo, hasta la incidencia de la pobreza y la estructura de consumo de los hogares. En la Sección 2, se describe el Programa Pro Huerta y se releva su alcance a nivel nacional. La Sección 3 se enfoca en los resultados del Pro Huerta en el ámbito de la PBA. Por su parte, la Sección 4 realiza un estudio de costo-beneficio del Programa. La Sección 5 ofrece un benchmarking en cuanto a otras iniciativas internacionales de intervención en mercados de frutas y verduras. Para finalizar, se indican los resultados más importantes y las recomendaciones que surgen del análisis.



## SECCIÓN 1. CONTEXTO

### 1.1. Caracterización socioeconómica del territorio de la PBA

#### 1.1.1. Condición de ingresos

**Buenos Aires** es la provincia que más contribuye a la generación del producto nacional, con el 36% del PIB. Tiene una estructura productiva diversificada y es la región industrial más importante del país; sin embargo, también concentra una gran proporción de la población pobre y en situación de vulnerabilidad social: el 35% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas residen en la Provincia.

De acuerdo a la información que brinda la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el 4to Semestre de 2016 el **ingreso familiar promedio** en el Gran Buenos Aires (GBA), que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su conurbación sobre la provincia de Buenos Aires, es de \$ 20.201. Sin embargo, existe una diferencia considerable entre la situación de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un ingreso promedio familiar de \$ 25.784, y los partidos del Gran Buenos Aires, con un ingreso familiar promedio de \$ 18.230.

No obstante, la distribución de ingresos no es uniforme entre las familias. Concretamente, las 2/3 partes de las familias declaran un ingreso inferior al promedio. Otra forma de observar este fenómeno es considerando la mediana<sup>1</sup> de la distribución, que tiene un valor de \$ 14.000.

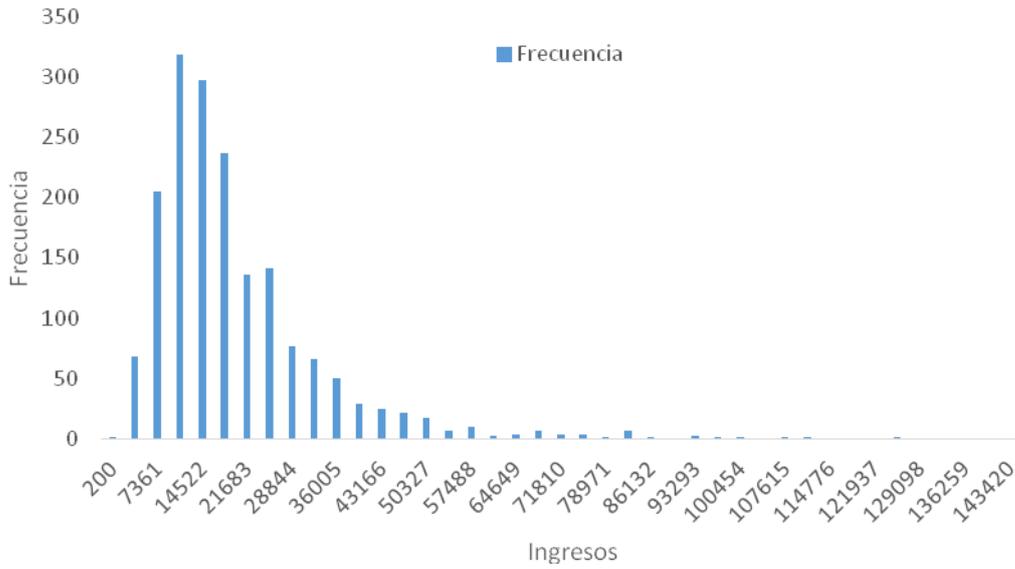
**Grafico 1:** Histograma de frecuencias de Ingresos Totales Familiares en la PBA

---

<sup>1</sup> La mediana es una medida estadística que refleja el valor que divide en dos la distribución, existiendo un 50% de observaciones por encima y un 50% por debajo del valor de la mediana.



### Ingresos Familiares PBA



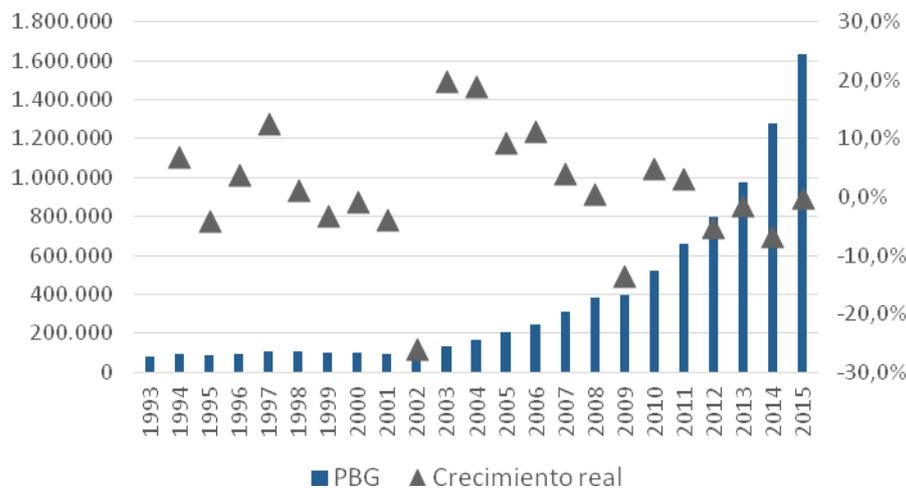
**Fuente:** Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2°S 2016)

#### 1.1.2. Producto regional (PBG)

De acuerdo a los datos del Ministerio de Economía de la PBA, en el año 2015 el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia fue de \$ 98.173 per cápita (en valores corrientes), equivalentes a \$ 8.181 mensuales.

La situación macroeconómica provincial no ha escapado a la realidad nacional, presentando un escenario de alta volatilidad y reducción en las tasas de crecimiento en los últimos años.

**Gráfico 2:** PBG nominal y Crecimiento real en PBA, 1993-2015



**Fuente:** Elaboración propia en base a Min. De Economía PBA e Inflaciónverdadera.com



En cuanto a la distribución entre categorías, de acuerdo a datos de 2015 un 50% de la producción se orientaba a bienes y el restante 50% a servicios. Dentro de los bienes, en primer lugar se destaca la **industria manufacturera**, que representa el **34%** de la producción de la Provincia. A su vez, dentro del sector manufacturero, la producción de alimentos y bebidas representa el 20,6%, la elaboración de productos químicos el 12,5%, y la producción de vehículos el 8,8%<sup>2</sup>. En segundo lugar, se encuentra la actividad **agropecuaria**, con un **8%** del producto total<sup>3</sup>.

Dentro de los servicios, se destaca la actividad de **comercio**, con un **11%** del PBG, seguida por **transporte y telecomunicaciones (9%)** e **inmobiliaria (8%)**. La **administración pública** representa un **6%** del producto, mientras que el **sector financiero** tiene una participación modesta (**2%**).

En la Provincia se contabilizan **57 agrupamientos industriales** que producen más de  $\frac{3}{4}$  partes del total nacional petroquímico y el 60% del siderúrgico. De las 8 terminales automotrices que producen en Argentina, 5 están localizadas en PBA y más del 70% de los vehículos fabricados en el país salen de terminales bonaerenses.

### 1.1.3. Exportación

Las exportaciones en el año 2015 fueron de US\$ 18.838, representando cerca de 1/3 de las exportaciones del país. Las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) son el principal rubro de exportación.

**Tabla 1:** Exportaciones de la PBA por categoría. Año 2015

DENOMINACIÓN	2015
Productos Primarios	3.434
Manufacturas de Origen Agropecuario	5.266
Manufacturas de Origen Industrial	9.573
Combustible y Energía	565

Fuente: Elaboración propia en base a Min. De Economía PBA

En cuanto a los productos, los 10 principales ítems presentados en la Tabla 2 representan el 81% del valor exportado. La principal exportación es la de la industria automotriz (material de transporte terrestre), seguida por la química, la cerealera y la industria alimenticia.

La exportación de frutas y hortalizas es muy marginal, no alcanzando en ninguno de los dos casos los US\$ 50 millones anuales, lo cual representa el 1% del rubro exportador de mayor importancia.

**Tabla 2:** Principales 10 rubros de exportación. Año 2015, en miles de USD

ÍTEM	VALOR	ACUMULADO
1. Material de transporte terrestre	4.492	24%
2. Productos químicos y conexos	2.507	37%
3. Cereales	1.654	46%
4. Residuos y desperdicios de la industria alimenticia	1.517	54%

<sup>2</sup> Fuente: IDEP/ATE

<sup>3</sup> Ministerio de Economía PBA, Dirección Provincial de Estadísticas



5. Semillas y frutos oleaginosos	1.465	62%
6. Grasas y aceites	1.048	67%
7. Materias plásticas y artificiales	767	71%
8. Carnes	674	75%
9. Productos de molinería	596	78%
10. Metales comunes y sus manufacturas	590	81%

**Fuente:** Elaboración propia en base a Min. De Economía PBA

## 1.2. Sociedad, condiciones de vida y pobreza

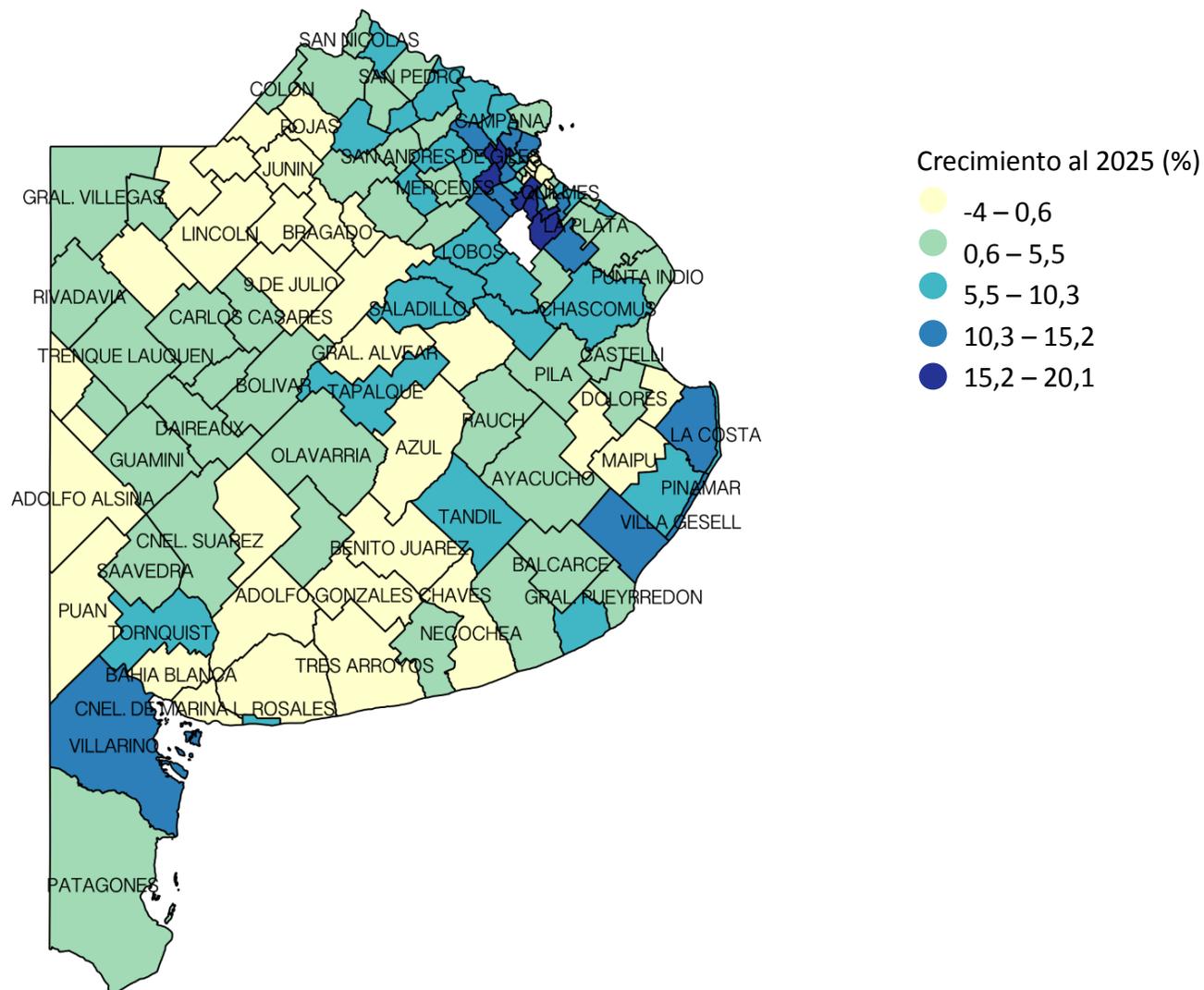
### 1.2.1. Población

De acuerdo a lo relevado por el Censo 2010, la PBA contaba en ese momento con **15.716.942 habitantes**. Debido al tiempo transcurrido desde la realización del Censo, se tomaron las proyecciones poblacionales efectuadas por el gobierno provincial. De acuerdo a esta fuente, la población actual en la PBA supera los 17 millones de habitantes. En el año 2025, se registraría un total de **18.359.753 habitantes**.

Los municipios más poblados de la PBA son La Matanza, La Plata, Gral. Pueyrredón, Lomas de Zamora y Quilmes. En particular, La Matanza concentra más del 10% de la población de la PBA, y entre los 10 municipios con mayor población se alcanza el 45% de la población provincial.



**Mapa 1:** Población al 2010 y proyecciones 2017 y 2025  
**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Economía PBA.





## 1.2.2. Necesidades Básicas

### *Fuente de información*

El Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2010 (*Censo 2010*) arrojó información sobre las condiciones de vida de la población argentina, incluyendo información sobre necesidades insatisfechas. En tal sentido, el relevamiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite observar la distribución de la población en situación de mayor vulnerabilidad social.

Cabe destacar que los resultados en cuanto a incidencia de la pobreza difieren según el método utilizado. En particular, el criterio de medición de pobreza de acuerdo a Línea de Pobreza (LP), que compara los ingresos de la población con una canasta básica para determinar la proporción de la población definida como “pobre”, requiere de información sobre ingresos en la jurisdicción de interés. Específicamente, para el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA), la única fuente de información que permite relevar ingresos es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que tiene como limitación principal que sólo cubre aglomerados urbanos (Gran Buenos Aires y Gran La Plata), por lo que este criterio no sería útil para observar la incidencia de la pobreza por municipios o partidos.

De esta forma, el criterio de medición de pobreza por NBI es el único disponible para relevar la incidencia municipal de la problemática.

### *Resultados*

Si se considera el porcentaje de población con NBI, el municipio de Presidente Perón es el que presenta una situación socioeconómica más vulnerable, seguido por Florencio Varela, San Vicente y Ezeiza.

**Tabla 3:** Municipios con NBI, 10 de mayor incidencia.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	% CON NBI
Presidente Perón	81.042	23,5
Florencio Varela	421.795	20,8
San Vicente	59.342	19,8
Ezeiza	160.254	18,0
General Rodríguez	85.820	17,7
Villarino	30.823	17,5
Marcos Paz	51.935	16,8
Moreno	451.170	16,5
Pilar	296.998	16,5
La Matanza	1.771.261	15,7

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censo 2010

Una segunda posibilidad consiste en presentar a los municipios con mayor incidencia de NBI, pero teniendo en cuenta la relevancia en términos de población, dándole mayor



peso a los municipios más poblados. En este caso, La Matanza encabezaría la lista, seguida por Florencio Varela, Merlo y Almirante Brown.

**Tabla 4:** Municipios y NBI, ponderado por población

Municipio	Población	% Con Nbi
La Matanza	1.771.261	15,7
Florencio Varela	421.795	20,8
Merlo	526.908	15,0
Almirante Brown	550.322	13,6
Moreno	451.170	16,5
La Plata	642.783	11,4
Lomas De Zamora	611.559	11,9
Quilmes	579.961	12,3
Tigre	375.042	13,6
Pilar	296.998	16,5

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censo 2010

En cuanto al mapa de incidencia de NBI, éste refleja la mayor incidencia de la pobreza en los municipios del llamado conurbano bonaerense, así como en ciertos partidos del Sur de la provincia. En tanto, la incidencia de necesidades básicas es menor en el Interior; en particular, la incidencia de población con NBI se duplica en ámbito urbano por sobre el rural (12% urbano, 6% rural).

Asimismo, si se clasifican los municipios de acuerdo a su población (en Chico, Mediano o Grande<sup>4</sup>) y se compara con el índice de NBI, los resultados son los siguientes.

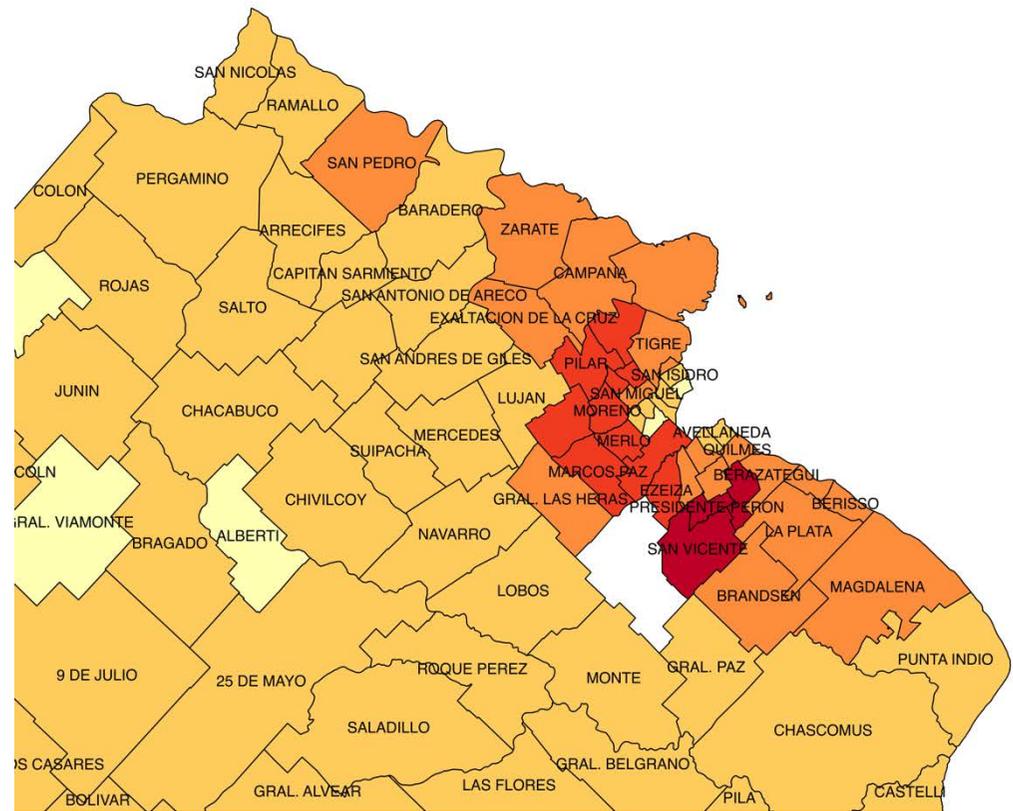
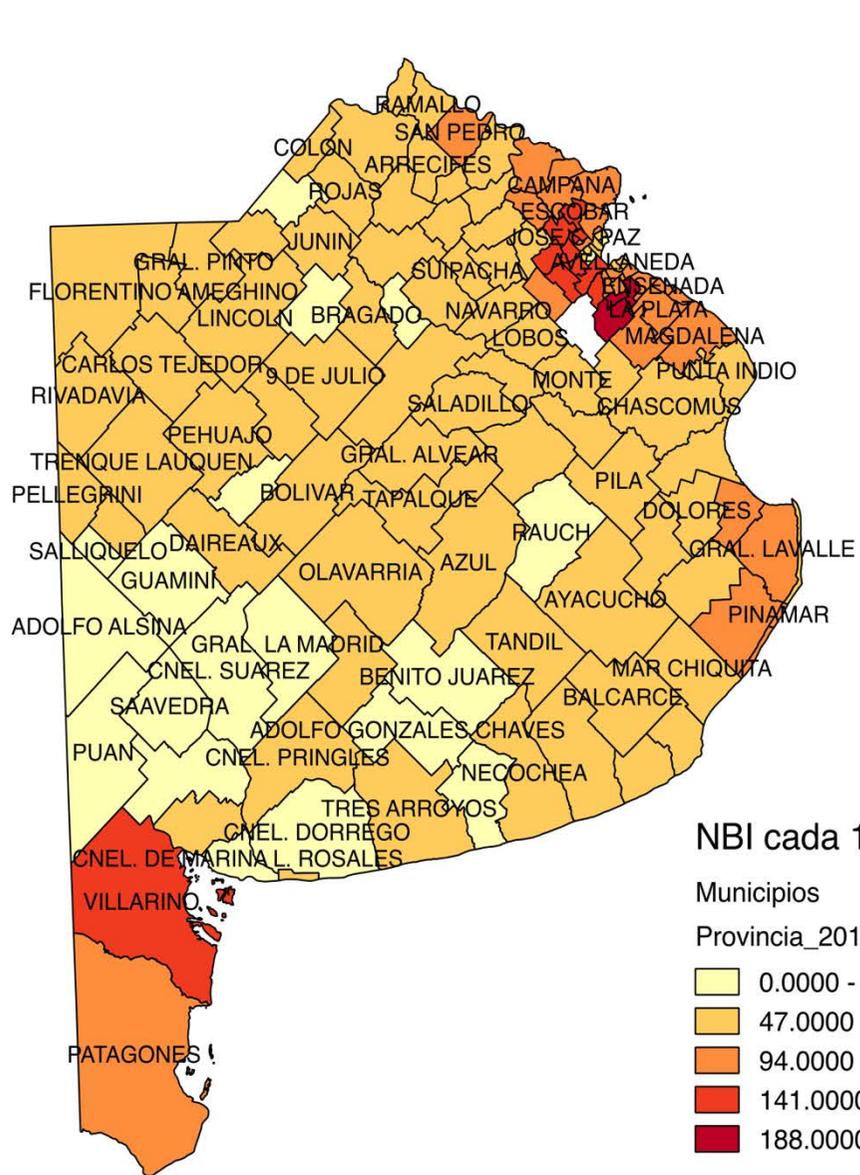
**Tabla 5:** Municipios por NBI y Población

POBLACIÓN	Municipios con NBI			
	Bajo	Medio	Alto	Total
<b>Chico</b>	37	36	14	87
<b>Mediano</b>	7	6	9	22
<b>Grande</b>	5	5	16	26
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>39</b>	<b>135</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censo 2010

Como puede deducirse del cuadro, la incidencia de NBI es un fenómeno mucho más característico en municipios con mayor cantidad de población. En efecto, mientras que un 43% de los municipios definidos como “Chicos” tienen una tasa baja de NBI, este número cae al 19% de los municipios “Grandes”. Por el contrario, mientras que sólo el 16% de los municipios menos poblados tienen alta tasa de NBI, en el caso de los municipios “Grandes” la participación llega al 62%. En definitiva, los datos corroboran la idea de que los municipios más poblados del conurbano bonaerense presentan la situación social más grave. En el mapa siguiente se representa geográficamente la tasa de NBI por 1 millón de habitantes, con datos de cada partido.

<sup>4</sup> Son municipios “Chicos” los de menos de 60.000 habitantes, “Medianos” los de hasta 175.000 habitantes y “Grandes” los restantes.



NBI cada 1 millón de habitantes

Municipios

Provincia\_2010



**Mapa 2:** NBI cada 1 millón de habitantes

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censo 2010



### 1.3. La región productiva de frutas y hortalizas

#### 1.3.1. Producción

##### *Fuente de información*

Para el análisis sobre regiones productivas de frutas y hortalizas, se tomó como fuente el Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005 (CHFBA 2005). Si bien el mismo ya cuenta con una antigüedad significativa, no existe otra fuente conocida para caracterizar la producción a nivel provincial.

##### *Superficie implantada*

La superficie de las Explotaciones Hortiflorícolas (EHF) en el total de la PBA era en 2005 de **188.711.406 ha**. La producción de hortalizas era de 917.736,70 tn. La superficie destinada a la horticultura representaba un **16,8% del total**. Los partidos que presentan mayor superficie de las EHF son las siguientes.

**Tabla 6:** Distribución de superficie de explotaciones según Partido, Año 2005

Partido	Cantidad total EHF	Superficie total de EHF (ha)
Villarino	240	57.529,800
Patagones	207	40.016,350
Lobería	37	27.795,000
General Alvarado	68	25.889,650
La Plata	1.047	5.308,540
San Pedro	109	5.297,790
General Pueyrredón	322	4.707,010
Balcarce	60	4.508,400
Tandil	32	1.692,930
Florencio Varela	232	1.074,760

Fuente: Elaboración propia en base a CHFBA 2005

En cuanto a las hortalizas, la producción nuevamente está encabezada por Villarino, seguida por Gral. Alvarado y Lobería.

**Tabla 7:** Producción de hortalizas, por grupo de cultivos (en tn), Año 2005

	Total	Hortalizas de Hoja	Crucíferas	Hortalizas Pesadas y de Raíz	Hortalizas de Flores, Frutos y Tallos
<b>Total PBA</b>	<b>917.736,70</b>	<b>111.938,91</b>	<b>15.187,88</b>	<b>677.021,55</b>	<b>113.588,37</b>
Villarino	132.606,68	426,80	67,53	131.135,34	977,01
General Alvarado	125.619,85	709,73	0,56	121.352,47	3.557,09
Lobería	123.201,44	-	-	123.201,44	-
General Pueyrredón	108.026,04	45.441,29	5.623,77	24.801,26	32.159,73
Patagones	84.090,81	87,72	1,63	83.858,96	142,50
La Plata	76.698,63	24.611,58	3.883,80	2.401,03	45.802,22
Balcarce	74.695,83	-	-	74.694,48	1,36
Tandil	45.262,05	71,75	0,36	45.146,60	43,35
San Pedro	30.373,09	143,50	6,25	29.610,77	612,56
Florencio Varela	15.594,60	7.041,98	1.137,15	609,17	6.806,31

Fuente: Elaboración propia en base a CHFBA 2005



Dentro de la producción de hortalizas de Hoja, la **Lechuga** era el producto más importante, con un 59% de la producción, seguida por la **Acelga**. En la producción de hortalizas de hoja, se destacan **General Pueyrredón**, seguida por La Plata, Florencio Varela, Berazategui y Pilar.

En cuanto a las **crucíferas**, se destaca en primer lugar la producción de **repollo**, seguida por **Brócoli** y **Coliflor**. Las zonas productivas más relevantes vuelven a ser **General Pueyrredón**, seguida por La Plata, Florencio Varela, Berazategui y Pilar.

En la producción de **hortalizas de raíz**, la importancia regional se modifica. Aquí encabeza la lista el partido de **Adolfo G. Chaves**, seguido por Alberti, Almirante Brown y Arrecifes. Los productos más importantes son las distintas variedades de **papa** y de **cebolla**.



PRODUCCION DE HORTALIZAS DE HOJA (en tn) en la Provincia de Buenos Aires. 2005

Partido	Total	Acelga	Apio	Cebolla de Verdeo	Espinaca	Hinojo	Lechuga Capuchina	Lechuga Crespa	Lechuga Criolla	Lechuga Mantecosa	Lechuga Morada	Otras Lechugas	Perejil	Puerro	Radicheta	Otras Hortalizas de Hoja
<b>Total PBA</b>	<b>111.939</b>	<b>21.017</b>	<b>5.085</b>	<b>3.813</b>	<b>6.110</b>	<b>2.173</b>	<b>12.238</b>	<b>9.176</b>	<b>22.322</b>	<b>22.585</b>	<b>137</b>	<b>175</b>	<b>2.728</b>	<b>2.247</b>	<b>512</b>	<b>1.621</b>
General Pueyrredón	45.441	4.327	2.827	1.496	1.813	1.148	8.946	5.429	8.263	8.881	32	-	1.114	562	135	468
La Plata	24.612	3.303	1.953	688	1.893	519	1.137	1.560	5.010	7.527	11	16	239	415	101	240
Florencio Varela	7.042	1.317	115	430	192	35	840	158	1.743	1.652	19	55	207	127	23	129
Berazategui	6.924	1.972	27	195	154	190	609	265	1.358	1.669	5	-	129	200	63	88
Pilar	4.224	1.856	12	185	190	76	27	50	1.061	210	-	35	218	211	33	60

CRUCÍFERAS. Producción (en tn)

	Total	Brócoli	Coliflor	Nabo	Rabanito	Repollo Blanco	Repollo Colorado	Repollito de Bruselas
<b>Total PBA</b>	<b>15.187,88</b>	<b>3.673,66</b>	<b>3.038,41</b>	<b>41,06</b>	<b>20,35</b>	<b>4.794,15</b>	<b>3.283,51</b>	<b>336,74</b>
General Pueyrredón	5.623,77	1.148,68	1.259,26	-	4,49	1.741,77	1.378,07	91,50
La Plata	3.883,80	1.219,91	876,51	1,72	6,36	930,05	717,82	131,43
Berazategui	1.256,82	271,11	308,55	-	0,36	393,28	281,12	2,40
Florencio Varela	1.137,15	257,85	195,53	7,80	1,11	453,40	221,47	-
Pilar	591,01	213,74	107,01	-	0,29	169,67	100,30	-

DE RAÍZ. Producción (en tn)

	Total	Ajo Blanco	Ajo Colorado	Anco/ Anquito	Batata	Cebolla Valenciana	Otras Cebollas	Papa Innovador	Papa Kennebec	Papa Spunta	Otras Papas	Remolacha	Zanahoria	Zapallo Tetsukabuto	Otros Zapallos	Otras Hortalizas Pesadas y de Raiz
<b>Total PBA</b>	<b>677.022</b>	<b>197</b>	<b>2.264</b>	<b>15.952</b>	<b>31.127</b>	<b>203.846</b>	<b>2.967</b>	<b>50.427</b>	<b>47.995</b>	<b>238.396</b>	<b>63.046</b>	<b>4.604</b>	<b>11.539</b>	<b>1.594</b>	<b>3.024</b>	<b>44</b>
Adolfo G. Chaves	131.135	184	2.246	7.780	2	117.779	1.059	-	-	112	-	8	442	437	1.044	44
Alberti	123.201	-	-	-	-	-	-	10.897	17.435	83.905	10.964	-	-	-	-	-
Almirante Brown	121.352	-	0	705	-	4.497	-	6.613	15.342	69.547	23.646	1	978	-	23	-
Arrecifes	83.859	0	-	1.284	-	77.998	1.909	-	8	760	-	0	33	713	1.155	-
Ayacucho	74.694	-	2	70	-	2.080	-	19.691	11.324	33.919	7.485	-	0	72	51	-

**Tabla 8:** Producción de hortalizas, por grupo de cultivos (5 primeros municipios), Año 2005

Fuente: Elaboración propia en base a CHFBA 2005



### 1.3.2. Comercialización

Las frutas y verduras tradicionalmente se comercializan en forma mayorista en los mercados concentradores, todos ubicados en el Gran Buenos Aires. El mayor de ellos es el Mercado Central de Buenos Aires, que fue creado con la idea original de ser el único abastecedor para Capital y Gran Buenos Aires, idea que no prosperó dada la magnitud que implicaba. Hoy, además del Mercado Central, operan mercados y galpones mayoristas en los distritos de Quilmes, Alte Brown, Tres de Febrero, Beccar-San Isidro, San Fernando, Berazategui, San Martín, Avellaneda, Valentín Alsina-Lanús, Haedo-Morón, La Plata, Florencio Varela, Moreno, Pilar, Escobar, Luján y Pablo Podestá y Lomas del Mirador en La Matanza. Estos cuatro últimos son operados exclusivamente por integrantes de la colectividad boliviana<sup>5</sup>, siendo el más antiguo el del partido de Escobar.

En los últimos años, y teniendo en cuenta la concentración de los puntos de venta, los grandes supermercados comercializan frutas y verduras comprando directamente al productor, y aprovechando su poder de mercado. Esto suele originar que los productores no superen la línea de subsistencia comercializando los alimentos<sup>6</sup>.

Algunos investigadores han estimado que el 30% de todo lo que se come «en fresco» en verduras, frutas y hortalizas proviene de los alrededores de Buenos Aires, donde los bolivianos son responsables del 80% de la producción<sup>7</sup>.

### 1.3.3. Casos. El cinturón hortícola del AMBA

La actividad agropecuaria en la región periurbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) resulta fundamental para el abastecimiento de alimentos frescos a la población y para las estrategias socioeconómicas de las familias que habitan el conurbano bonaerense.

La región hortícola platense no sólo es la más importante de Buenos Aires, sino que es además una de las más capitalizadas de la Argentina, como consecuencia de la impulsiva adopción de la denominada tecnología del invernáculo (estructuras de madera recubiertas con polietileno), que generó un conjunto de ventajas productivas, pero también ha sido cuestionada por la degradación que genera en los suelos y por la generación de residuos plásticos<sup>8</sup>.

El cinturón verde del Gran Buenos Aires comprende un arco que va de Campana a La Plata, y la producción se caracteriza por la gran diversificación de cultivos, cuyo destino es la comercialización en fresco hacia el mercado interno. Se estima que su participación en el abastecimiento metropolitano es el 20-30% del total ofertado.

---

<sup>5</sup> <http://metropolitana.org.ar/idm/abasto-alimentario-en-el-amba-un-sistema-muy-complejo/>

<sup>6</sup> Las crisis recurrentes de los productores han generado manifestaciones como protestas, “verdurazos” y comunicados institucionales. Véase, por ejemplo, <http://www.ellitoral.com.ar/164609/Los-bajos-precios-mantienen-en-crisis-a-los-productores-hortícolas>; o [http://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Las-Economías-Regionales-siguen-perdiendo\\_br\\_-rentabilidad-y-agravan-su-crisis-.7062.html](http://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Las-Economías-Regionales-siguen-perdiendo_br_-rentabilidad-y-agravan-su-crisis-.7062.html).

<sup>7</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1789973-conquista-boliviana-la-produccion-de-frutas-y-verduras-en-sus-manos>

<sup>8</sup> [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/3\\_GarciaMati\\_35-53\\_.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/3_GarciaMati_35-53_.pdf)



El otro cinturón verde de importancia en la Provincia es el Cinturón Hortícola de Mar del Plata, que abarca una superficie de 25 Km. de ancho alrededor de la ciudad. Se estima que el 80% de los productores ocupa una superficie menor a las 15 ha.

En las últimas décadas se han registrado importantes cambios en la composición demográfica y cultural de los agentes productivos: de la presencia de quinteros portugueses e italianos desde principios de siglo XX a la fuerte “bolivianización” – impacto de la migración boliviana-, registrada en vastos sectores hortícolas de la Región Metropolitana de Buenos Aires a partir de los años setenta y ochenta (Barsky, 2005; Benencia et al., 1994, 2003 y 2009)<sup>9</sup>.

En cuanto a la organización de la producción, existe una división en escalas entre producción empresarial, producción familiar y producción de autoconsumo. En términos de establecimientos, la relación entre producción empresarial y familiar es relativamente pareja, pero en términos de superficie y volumen de producción hay un claro predominio de la agricultura empresarial por sobre la familiar.

**Tabla 9:** Distribución de Explotaciones Agropecuarias (EAP) empresariales y familiares en AMBA, 2002

Tipo de producción	Establecimientos	Superficie
<b>EAP Empresariales</b>	55%	87%
<b>EAP Familiares</b>	45%	13%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002

En cuanto a las unidades de producción de autoconsumo, se tratan de emprendimientos familiares, comunitarios e institucionales realizados en pequeños espacios, pero se caracterizan por estar ubicados en zonas frecuentemente urbanas y sin finalidad de comercialización, en oposición a la agricultura familiar.

Cabe destacar que la información sobre agricultura de autoconsumo no es relevada por los Censos Agropecuarios, siendo la información provista por el Programa Pro Huerta la fuente más relevante. Por otro lado, la ausencia de mecanismos de comercialización de mercado y la pequeña escala de producción hace que se trate de un fenómeno de difícil cuantificación.

Considerando estas fuentes, la superficie que ocuparían los establecimientos destinados a autoconsumo alcanza en el AMBA las **400 hectáreas**, con un volumen de producción estimado en 22 millones de kg.

Los cultivos más característicos de la actividad hortícola en el AMBA se los suele agrupar de acuerdo a las características morfológicas del producto que se consume, dividiéndose entre las verduras de Hoja (Acelga, Apio, Verdeo, Espinaca, Hinojo, Lechugas, Perejil, Puerro y Radicheta), los de fruto (Tomate, pimiento, Alcaucil, Arveja, Berenjena, Chaucha, Choclo, Espárrago, Frutilla, Haba, Melón, Pepino, Pimiento, Sandía, Tomate y Zapallito); los cultivos pesados (Anco, Cebolla,

<sup>9</sup> [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin\\_eea\\_amba.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf)



Remolacha, Zanahoria y Zapallo), y las “crucíferas” (Brócoli, Coliflor, Repollo y Repollito de Bruselas).

## **1.4. Estructura de gastos de consumo de los hogares**

### **1.4.1. Distribución por ítem**

#### *Fuente de información*

La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) del año 2012 es la fuente consultada. El objetivo fundamental de esta encuesta es proporcionar información sobre las condiciones de vida de la población y los hogares, desde el punto de vista de su participación en la distribución y en la adquisición de los bienes y servicios.

Entre sus objetivos específicos se destacan:

- Estimar la estructura de gastos de los hogares, el origen de los ingresos y su asignación a los distintos gastos,
- Proporcionar información para conocer las condiciones de vida de los hogares, que facilita la programación de políticas públicas,
- Aportar datos para estimar las cuentas nacionales,
- Construir la estructura de ponderaciones del Índice de Precios al Consumidor Nacional.

La cobertura de la encuesta es nacional y cubre más de 37.000 viviendas en todo el país. La unidad de observación es el hogar. Los resultados se presentan en Kg / año. Para algunos productos, la unidad de medida es “atados” (Ej. Albahaca).

#### *Resultados*

De acuerdo a los datos de la ENGHo 2012/2013, en la PBA un 33,3 % de los gastos de los hogares se orientaban a Alimentos y Bebidas, tratándose del rubro de mayor importancia dentro de las categorías. Los números no difieren significativamente de los valores nacionales.

Puede interpretarse que las condiciones de vida inciden en la distribución del presupuesto del hogar. En particular, es de esperar que en hogares con menor ingreso disponible los recursos se orienten a consumir bienes de primera necesidad, tales como alimentos, en detrimento de otros de carácter suntuario, como esparcimiento. Esto parece corroborarse al observar la distribución de los gastos en el resto del país, donde en el NOA y NEA el gasto en alimentos alcanza un 39%, mientras que cae a un 27,4% en región patagónica.



**Tabla 10:** Gastos de consumo de los hogares, (%) en la Provincia de Buenos Aires según tipo de productos. 2012

Tipo de productos	Total del país	Gran Buenos Aires
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Alimentos y bebidas	33,2	33,3
Transporte y comunicaciones	18,6	16,9
Propiedades, combustibles, agua y electricidad	10,2	10,9
Indumentaria y calzado	8,7	8,6
Esparcimiento	8,3	8,2
Equipamiento y mantenimiento del hogar	7,3	7,0
Salud	5,6	6,3
Bienes y servicios varios	5,2	5,5
Enseñanza	2,9	3,3

**Fuente:** Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013

#### 1.4.2. Consumo de frutas y verduras. Brechas de consumo

De acuerdo a los datos que surgen de la ENGHo, los hogares de la Provincia de Buenos Aires consumían en 2012 un total de **438,14 g / día de frutas y 443,94 g / día de verduras, es decir, un total de 882,09 g / día por hogar**. Cabe considerar que este dato incluye hortalizas feculentas (papa, batata, choclo y mandioca), que por lo general no forman parte de las recomendaciones alimentarias en cuanto a consumo de frutas y verduras.

Para analizar el cumplimiento de los requerimientos alimentarios recomendados (de 700g por día por persona adulta, excluyendo hortalizas feculentas, según las GAPA), es necesario construir perfiles de hogares tipo y asignarles unidades de “adulto equivalente”, según los requerimientos que corresponden al sexo y edad.

Tomando en cuenta criterios metodológicos establecidos, se construyen los siguientes perfiles:

**Hogar Tipo 1:** se conforma por una mujer de 61 años, una de 35 años y un hijo de 18 años. La suma total del adulto equivalente representa **2,44 unidades consumidoras**.

**Hogar Tipo 2:** Compuesto por un hombre de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 5 y una hija de 8 años. La suma total del hogar representa **3,09 unidades consumidoras** o adultos equivalentes.

**Hogar Tipo 3:** matrimonio (de 30 años ambos) y 3 hijos de 5, 3 y 1 año. Representa **3,36 unidades consumidoras**.

Teniendo en cuenta estos perfiles, los resultados comparados con el consumo aparente relevado se expresan en la Tabla siguiente.



**Tabla 11:** Brecha de consumo en PBA, según hogares tipo. 2012

Tipo de Hogar	Unidades	Consumo recomendado	Consumo aparente	% Requerimiento
Hogar Tipo 1	2,44	1.708	882,09	52%
Hogar Tipo 2	3,09	2.163	882,09	41%
Hogar Tipo 3	3,36	2.352	882,09	38%

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a estos resultados, **las personas en la Provincia de Buenos Aires consumían entre el 37,5% y el 51,6% de lo recomendado por las GAPA.** Sin embargo, la diferencia entre consumo recomendado y consumo real es aún mayor, dado que las GAPA excluyen las hortalizas feculentas<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta que, de acuerdo a nuestras estimaciones, la papa solamente representa entre un 35% y un 40% del consumo de hortalizas, por lo que deberían restarse unos 170g diarios por hogar, correspondientes al consumo de hortalizas feculentas. De esta forma, **el consumo quedaría ajustado a algo más de 700 g / día por hogar, lo cual representa entre un 30% y un 41% de las recomendaciones de las GAPA.**

Debe tenerse en cuenta que la disponibilidad de información estadística en materia de hábitos alimentarios es problemática, por lo que los resultados deben ser leídos con cierta cautela. No obstante, estos resultados parecen ser concordantes con otros estudios realizados por FIC.

#### *Productos más consumidos*

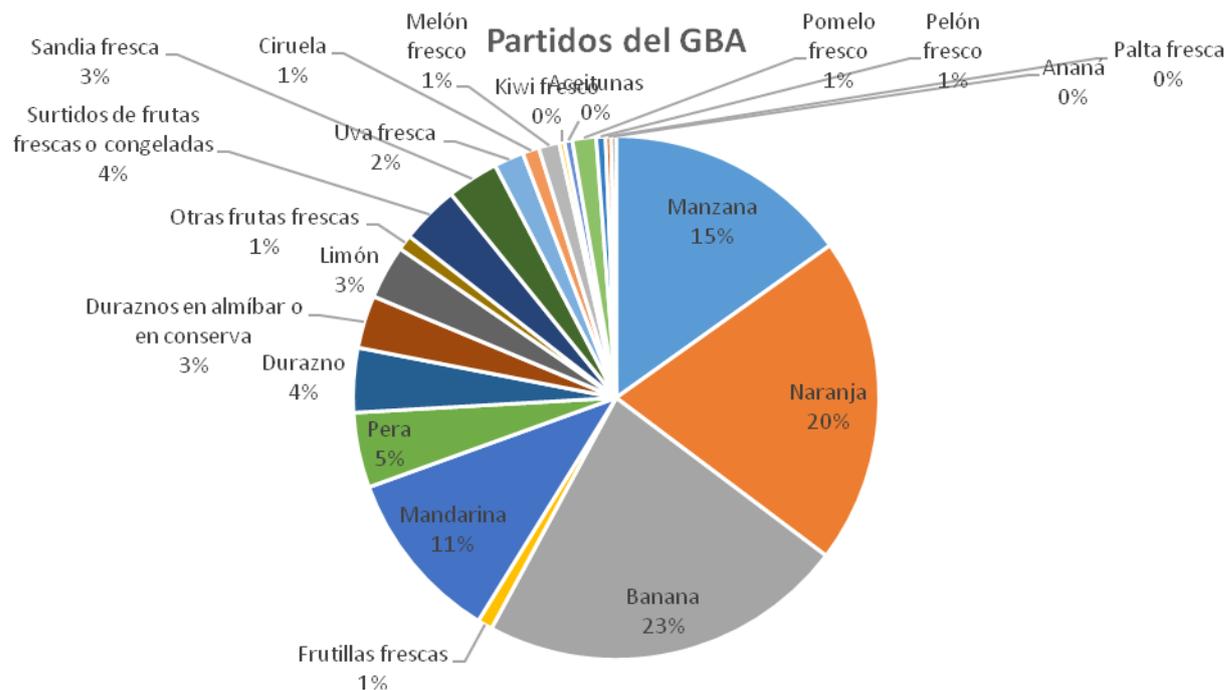
Dentro de los productos, y tomando como referencia el consumo total declarado por las familias, las frutas más consumidas en la Provincia de Buenos Aires son la banana, la naranja, la manzana y la mandarina. Hay algunas diferencias entre los llamados “Partidos del GBA” y el resto de la Provincia, destacándose la inclusión de Frutillas dentro de los 5 más consumidos en Provincia y el orden de consumo de productos.

**Tabla 12:** Consumo de frutas en Provincia de Buenos Aires. 2012

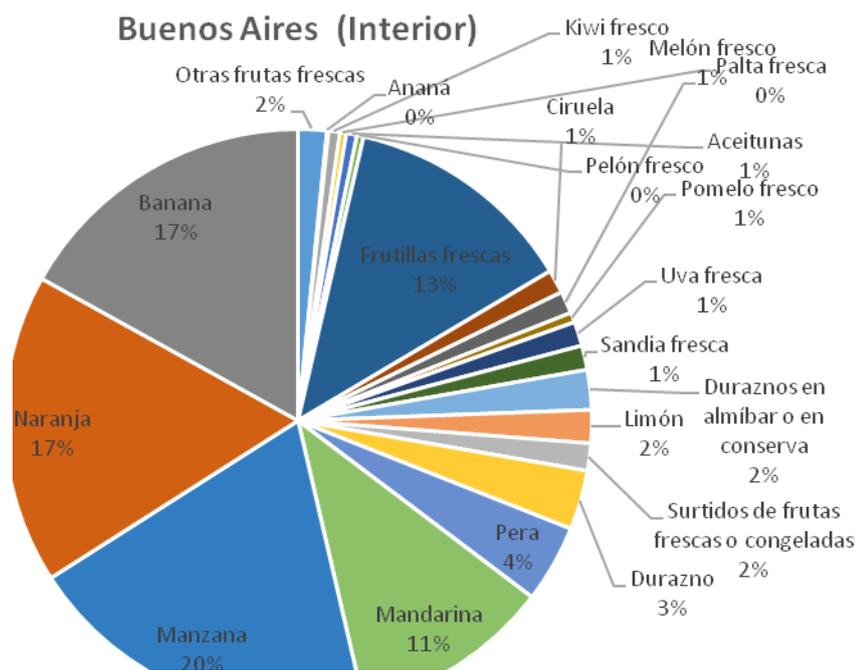
Orden	Partidos del GBA	Buenos Aires (Interior)
1	Banana	Manzana
2	Naranja	Naranja
3	Manzana	Banana
4	Mandarina	Frutillas Frescas
5	Pera	Mandarina

Fuente: Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013

<sup>10</sup> Las GAPA recomiendan 400 g diarios promedio de consumo de hortalizas, excluyendo las feculentas. Véase [http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000817cnt-2016-04\\_Guia\\_Alimentaria\\_completa\\_web.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000817cnt-2016-04_Guia_Alimentaria_completa_web.pdf).



Fuente: Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013



Fuente: Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013

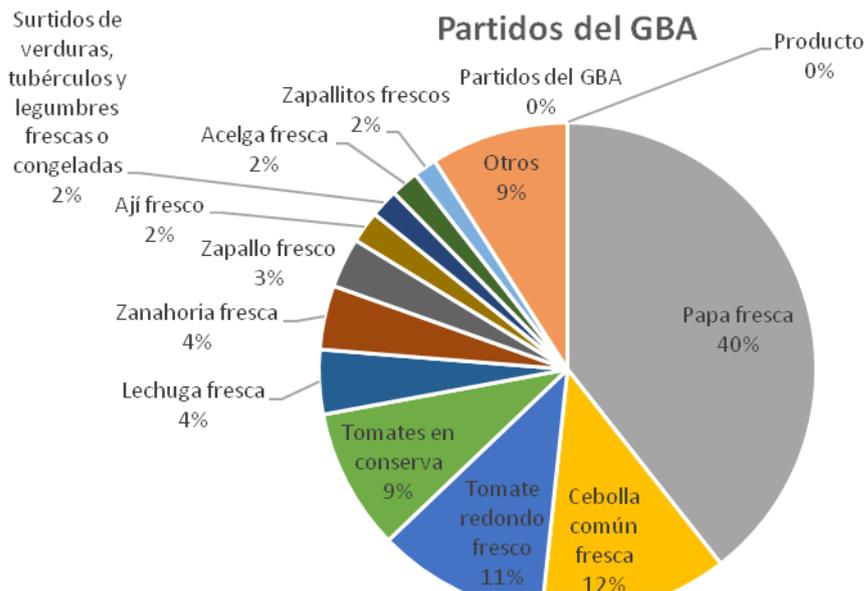


En cuanto a las verduras, a nivel provincial el producto más consumido es la papa, seguido en importancia por la cebolla y el tomate. Hay algunas diferencias regionales, en particular en cuanto a la mayor incidencia del consumo de zapallo en el Interior y de la lechuga en GBA<sup>11</sup>.

**Tabla 13:** Hortalizas más consumidas en la provincia de Buenos Aires. 2012/2013

Orden	Partidos del GBA	Buenos Aires (Interior)
1	Papa fresca	Papa fresca
2	Cebolla común fresca	Tomate redondo fresco
3	Tomate redondo fresco	Cebolla común fresca
4	Tomates en conserva	Zapallo fresco
5	Lechuga fresca	Tomates en conserva

**Fuente:** Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013

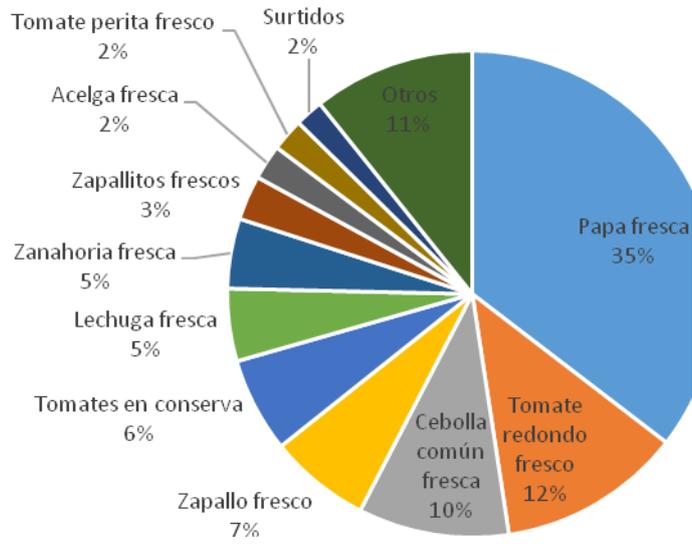


**Fuente:** Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013

<sup>11</sup> En ambos casos, también es relevante el consumo de Ajo, pero se presenta en unidad de “Atados”, por lo que no se compara con otros productos expresados en Kilos.



### Buenos Aires (Interior)



**Fuente:** Elaboración propia en base a ENGHo 2012/2013



## SECCIÓN 2. La iniciativa del PRO-HUERTA

### 2.1. Descripción del Programa. Contexto histórico

Desde la década de 1990, y a partir de la evidencia de que la producción mundial de alimentos era suficiente para alimentar en promedio a todos los habitantes de la Tierra, comienza a realizarse una reflexión sobre la cuestión alimentaria, ya no presentándola como una problemática de *disponibilidad*, sino de *acceso*. Es así que en el ámbito de organizaciones internacionales (en particular, en la FAO) se plantean compromisos políticos para garantizar a toda la población el acceso a los alimentos<sup>12</sup>.

En Argentina, a partir de los años 70 se comienza a evidenciar un deterioro en las condiciones socioeconómicas de vastos sectores, lo cual incide en la seguridad alimentaria de la población bajo vulnerabilidad. Los especialistas observan una mayor heterogeneidad en los patrones de consumo de alimentos, en consonancia con una distribución más desigual de la riqueza. En este nuevo contexto, los hogares pobres no sólo adquieren productos de menor calidad, sino que directamente eliminan de su dieta algunos alimentos. A esto se suma que no dejaba de ser paradójica la existencia de fenómenos como la desnutrición y la inseguridad alimentaria en un país reconocido mundialmente por su producción de alimentos.

No obstante, el agravamiento en las condiciones de vida y nutrición ocurre a la par de un cuestionamiento al Estado de Bienestar, donde las demandas sociales se solucionaban mediante mecanismos con vocación de cobertura universal. Con el auge de los Programas de Ajuste Estructural, se pasó al paradigma de la “focalización” en lo que a políticas sociales respecta, en conjunto con un interés en fomentar el “desarrollo de capacidades” por parte de la población vulnerable.

Por este motivo, algunos autores prefieren no hablar de “política alimentaria” durante esa década, sino más bien de “acciones alimentarias”<sup>13</sup> que, si bien buscan solucionar alguna problemática, no llegan a constituirse en una política integral. De acuerdo a Grassi, Hintze y Neufeld (1994), estas acciones presentan algunos denominadores comunes: a) bajos niveles de cobertura; b) falta de información sistemática que permita orientar las acciones de los programas; c) ausencia de sistemas de seguimiento, evaluación y control de los programas; d) imprecisión en la definición de problemas objetivos o falta de rigurosidad al seleccionar a los beneficiarios; e) falta de integración entre los programas.

En 1990, en el contexto de este nuevo diseño de la política social, y luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989 que trajo un marcado deterioro en las condiciones de vida de buena parte de la sociedad argentina, es creado el programa ProHuerta mediante

---

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, Miranda, F. et al: “Seguridad y soberanía alimentaria en Argentina”; Universidad de Manizales. Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas. Centro de Publicaciones; Revista Asuntos Económicos y Administrativos; 24; 4-2013; 201-218.

<sup>13</sup> López Castro, N. I. (2006) Desde la huerta. Alcances y limitaciones de una política pública local. [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.595/te.595.pdf>



Resolución INTA N° 239/90. El programa nace en el Gran Buenos Aires, Rosario, Santa Fe y Mendoza, y luego se iría expandiendo hacia el resto del país, hasta lograr una cobertura significativa (se estima que el 88% de los municipios del país están cubiertos por el programa en la actualidad)<sup>14</sup>. A partir de 1992, el programa comienza a contar con apoyo financiero de la Secretaría de Desarrollo Social (actual Ministerio de Desarrollo Social).

En el año 2003, el ProHuerta se integró al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ley N° 25.724), en un intento de fijar como política de Estado la seguridad alimentaria. Finalmente, en el año 2012 se firmó un Convenio de Cooperación INTA-Ministerio de Desarrollo Social (MDS), por medio del cual la gestión y planificación conjunta del programa se realiza a través de Planes Operativos Anuales (POA), donde el MDS financia la contratación de RRHH, la compra de insumos para huertas y granjas y gastos operativos, y el INTA proporciona RRHH, vehículos, servicios administrativos contables e infraestructura propia.

En una primera instancia, el programa se enmarcó dentro de la combinación focalización-desarrollo de capacidades, al definir la población objetivo y orientarse hacia un modelo de autoproducción (y, por lo tanto, autoconsumo) de alimentos. Los objetivos a los que apunta el ProHuerta son<sup>15</sup>:

- Fortalecer los procesos organizativos y el desarrollo socio-productivo de los sectores socialmente vulnerables. Restituyendo los procesos de creciente exclusión sufridos en las últimas décadas por el sector.
- Mejorar la seguridad y soberanía alimentaria de la población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social mediante la autoproducción de alimentos frescos. Ampliar el alcance del Programa en el sector priorizado, fomentando la participación y la organización comunitaria.
- Promover, fortalecer y generar Sistemas Locales de Producción y Comercialización de productos de la agricultura familiar en el marco de la economía social. Teniendo como objetivo contribuir a garantizar el derecho al trabajo y a los alimentos, en los sectores periurbanos y rurales.
- Fortalecer institucionalmente a los equipos locales. Elaboración de diagnósticos participativos y planificación territorial. Evaluación y Seguimiento para conocer y medir el impacto social de la implementación del Programa.
- Desarrollar e impulsar proyectos especiales.
- Potenciar los procesos de la comunicación popular.

Para alcanzar tales objetivos el programa prevé la ejecución simultánea y coordinada de los siguientes componentes:

---

<sup>14</sup> Según datos de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-M--s-sobre-PRO-HUERTA.pdf>.

<sup>15</sup> <http://prohuerta.inta.gob.ar/acerca-de/> y [http://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_-\\_cartilla\\_prohuerta\\_ddhh\\_y\\_genero\\_web.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_-_cartilla_prohuerta_ddhh_y_genero_web.pdf).



- a) Promoción del propósito del programa,
- b) Capacitación de promotores,
- c) Asistencia técnica,
- d) Generación y validación de tecnologías apropiadas,
- e) Articulación interinstitucional, y
- f) Provisión de insumos críticos.

En este contexto, el Pro Huerta es un programa que requiere para su efectiva realización la participación activa de la **población objetivo**, que **accede por medio de mecanismos voluntarios**.

La población a la que está dirigido el programa incluye, básicamente: a) hogares urbanos y rurales con necesidades básicas insatisfechas y/o bajo la línea de pobreza (huertas familiares); b) niños de escuelas en áreas críticas, las escuelas con comedor o localizadas en áreas deprimidas, marginales o rurales dispersas son la prioridad (huertas escolares); y c) ancianos, jubilados, discapacitados, drogadictos, enfermos y encarcelados, que cultivan huertas comunitarias con función terapéutica (huertas comunitarias institucionales). De acuerdo al propio Programa, la cobertura poblacional informada a nivel nacional es de entre **3 y 4 millones de personas**.

El ProHuerta se organiza alrededor de **una estructura de Coordinación Nacional y 25 Coordinaciones Provinciales**, que integran una red de técnicos (Ingenieros Agrónomos, Técnicos Agropecuarios y especialistas sociales) y promotores (vecinos, maestros y agentes sanitarios). Se estima que la red de técnicos es de alrededor de 800 personas, mientras que se cuenta con cerca de 20.000 promotores.

El Pro Huerta **organiza su operatoria en dos campañas anuales: “otoño-invierno” y “primavera-verano” diferenciadas según la estacionalidad de las diferentes producciones**.

En sus inicios, el programa elaboró una colección de semillas hortícolas “tipo” (12 especies) para una huerta familiar con una superficie de 10x10 (100 m<sup>2</sup>), teniendo en cuenta los requerimientos de consumo de hortalizas frescas de una familia de cinco integrantes. Luego, teniendo en cuenta la diversidad de condiciones agroecológicas dentro del país, el programa fue ajustando la composición de las colecciones hortícolas entregadas, diferenciándolas según regiones e incorporando especies de cada región.

## **2.2. Organización Institucional**

Actualmente, la organización institucional del Pro Huerta responde a un modelo de responsabilidad compartida entre dos jurisdicciones: El **MinAgri y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)**. Por el lado del MinAgri, la responsabilidad compete al **INTA**, a través del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder). Por su parte, el MDS se integra por medio del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. En ambos casos, la Coordinación Nacional del Pro Huerta es el organismo de enlace.



Gráfico 3: Organigrama simplificado del Pro Huerta



Fuente: Elaboración propia en base a POA 2011 del Pro Huerta

### 2.3. Características del Programa

- **Se centra en el desarrollo de capacidades**, ya que promueve el acceso a la seguridad alimentaria por medio de la autoproducción de alimentos y la formación técnica<sup>16</sup>.
- La **población objetivo** no es tanto el individuo sino **la unidad familiar**. De hecho, todos los indicadores de resultados tienden a orientarse hacia la unidad de observación “familia”.
- La **adhesión es voluntaria** e implica participar de las decisiones de producción.
- El modelo técnico promovido es el de la **agroecología**.
- Busca fortalecer liderazgos locales, por medio de la **figura del promotor**.
- No se agota en la entrega de kits (semillas, plantines, folletos), sino que tiene un **componente pedagógico importante**, en particular en el caso de las **huertas escolares**<sup>17</sup>.
- Tiene **vocación de autosustentabilidad**, ya que se busca promover el conocimiento y las prácticas para que los resultados perduren luego de finalizar la entrega de productos y servicios del Programa.
- La ejecución es descentralizada y ha tenido alta penetración territorial a nivel sub-nacional.

<sup>16</sup> En las entrevistas realizadas, sin embargo, ha surgido como comentario crítico por parte de algunos técnicos el carácter “asistencial” del Programa.

<sup>17</sup> Sobre este punto, se ha mencionado que la finalidad de las huertas escolares en el Programa es más pedagógica que alimentaria.



## 2.4. Agricultura Familiar, Pobreza y Género

Como ya fue mencionado, ProHuerta es un programa dirigido a población en condición de pobreza que tiene problemas de acceso a una alimentación saludable, por medio de la autoproducción en pequeña escala bajo el modelo de la huerta orgánica. El conjunto de prestaciones brindado se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional.

Para que resulte más claro, conviene conceptualizar brevemente a la agricultura familiar y al modelo orgánico y agroecológico.

La **Agricultura Familiar**, según define la Secretaría de Agroindustria del MinAgri, “es un tipo de explotación rural donde la unidad doméstica, es decir, el grupo familiar, se encuentra integrado a la unidad productiva. En esa unidad se trabaja por el autoabastecimiento y el excedente se destina a la comercialización, tanto en ferias francas como en los mercados tradicionales, locales y regionales. Las familias mantienen la calidad de su producción al elaborar sus materias primas con recetas tradicionales, agregando valor y cuidando la transmisión cultural de sus valores, prácticas y experiencias”<sup>18</sup>. De acuerdo a los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 (CNA 2002), el modelo representa al 66% de las familias que viven en el campo y a 250.000 establecimientos productivos que involucran a 2.000.000 de personas. En términos generales, entonces, la agricultura familiar se caracteriza por el hecho de que la unidad productiva coincide con la unidad familiar, y la producción tiene como destino tanto el autoconsumo como la comercialización (de los excedentes).

En cuanto a la **agricultura orgánica**, existen muchas explicaciones y definiciones, en general coincidiendo en que se trata de un tipo de producción centrada en un análisis holístico y “de ecosistema” de la producción, tomando en cuenta los efectos ambientales y sociales, y descartando el uso de insumos tales como plaguicidas y fertilizantes genéticos, antibióticos, organismos genéticamente modificados (OGM), conservantes, aditivos e irradiación. En su lugar, se determina una gestión sustentable y específica para el lugar, teniendo en cuenta las características de la tierra y del medio ambiente, empleando métodos artesanales, biológicos y mecánicos, y mejorando progresivamente la biodiversidad y la actividad biológica del suelo<sup>19</sup>. Para ello, apunta a que la variedad de cultivos actúe como un sistema preventivo, reduciendo la intervención para control de plagas a situaciones ocasionales y con productos de baja toxicidad.

En cuanto a la diferencia entre agricultura orgánica y **agroecología**, se trata fundamentalmente de una cuestión de grado. En general, se considera que los productos agroecológicos son orgánicos casi indefectiblemente, pero la inversa no es cierta: muchos productos orgánicos no son agroecológicos. Por ejemplo, en muchos lugares los productores orgánicos “importan” a sus fincas abonos orgánicos o residuos vegetales y hay marcas especializadas en proveer insumos para la agricultura orgánica, desde semillas hasta empaques. La agroecología, en cambio, plantea el uso de recursos de la

---

<sup>18</sup> [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s\\_agricultura\\_familiar/objetivos/](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s_agricultura_familiar/objetivos/).

<sup>19</sup> <http://www.fao.org/organicag/oa-faq/oa-faq1/es/>



propia finca. Es definitiva, el modelo orgánico comprende también una lógica “de mercado” que la agroecología no sostiene.

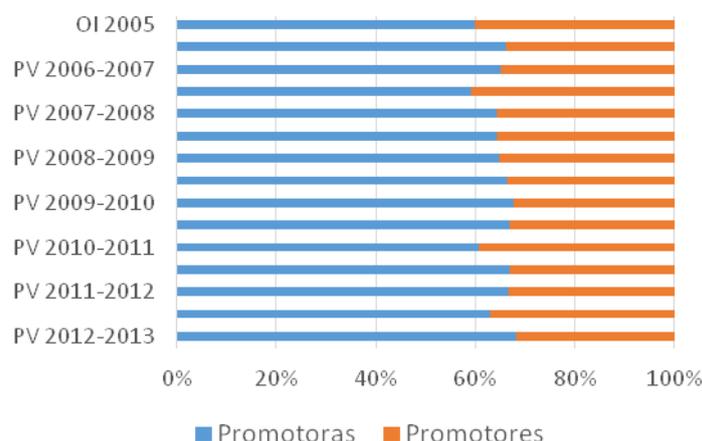
El modelo técnico, entonces, se corresponde con el de la pequeña huerta orgánica, destinada a cubrir la seguridad alimentaria de la unidad familiar. En cuanto a la focalización, emerge la figura clave del promotor (voluntarios comunitarios, institucionales y docentes), que genera y consolida las redes sociales, y articula la tarea con las organizaciones sociales locales. Es así que el promotor es también denominado “agente multiplicador”. Mediante material de formación, este agente multiplicador es sensibilizado en cuanto a las técnicas promovidas por el ProHuerta por medio de material de difusión, que tiene una orientación claramente didáctica. Estos promotores son líderes sociales que cumplen el rol de fomentar la participación de los hogares en barrios.

Además del promotor, la segunda vía por la que el ProHuerta se plantea focalizar hacia hogares en situación de pobreza es mediante la estructura de las Coordinaciones Provinciales del Programa. Sin embargo, de la información obtenida por medio de entrevistas surgió que no existía una correlación tan directa entre localización de las coordinaciones y áreas de impacto de la pobreza.

La cuestión de género merece un análisis específico. Históricamente, la mayoría de los promotores del Programa fueron mujeres, así como también las que llevaban adelante las huertas familiares y comunitarias. En general, se ha planteado una cierta afinidad entre los roles de género socialmente aceptados y los objetivos del ProHuerta, teniendo en cuenta que en la organización familiar “tradicional”, a la mujer le corresponde el rol de organizar y mejorar la situación familiar y del barrio, recurriendo además a la organización como herramienta de cambio. Por otra parte, la mayoría de los promotores del ProHuerta son mujeres, así como también quienes llevan principalmente adelante las huertas familiares y quienes se organizan en las huertas comunitarias. El rol activo de las mujeres en el mejoramiento de las condiciones de vida de su familia, de su barrio, o del contexto general se vincula con los roles de género socialmente establecidos (madrecuidadora); pero, al mismo tiempo, con la capacidad transformadora, de organización y de acción que las mujeres tienen para subvertir los roles pasivos a los que son encomendadas.

En segundo lugar, el vínculo estrecho entre el ProHuerta y los roles tradicionales de la mujer se encuentran al observar que la necesidad de alimentación se satisface en el hogar recurriendo principalmente al trabajo de la madre. De ahí que el objetivo general del programa encuentre una mayor afinidad entre las mujeres.

**Grafico 4:** Distribución de promotores del ProHuerta, por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta

## 2.5. Resultados a nivel nacional

Ya se indicó que el ProHuerta tiene como objetivo central la promoción de la seguridad alimentaria, enfocándose, desde el punto de vista de los hogares, en el acceso a la alimentación de personas en situación de pobreza, y desde el costado educativo, en una propuesta pedagógica para promover la autoproducción de alimentos.

No obstante, si bien se previeron ciertos mecanismos de focalización del programa, en particular a través de la figura del promotor, lo cierto es que a partir del año 2003 el ProHuerta muestra una vocación más universal en cuanto a cobertura. Por otra parte, no se determinaron mecanismos automáticos y directos por lo que se incluyera dentro de las actividades sólo a hogares en situación de pobreza.

Todo esto resulta en que, al observar un indicador de cobertura, como se trata de la relación entre población atendida (huertas familiares) y población objetivo teórica (hogares pobres), es factible que los resultados se encuentren sobre estimados. En particular, puede observarse que a partir del año 2008, la tasa de cobertura presenta valores superiores al 50 por ciento expresados con relación a los hogares en situación de pobreza. No obstante, al punto anterior debe agregarse la controversia que existió con el organismo estadístico nacional (INDEC) en cuanto a la medición de la pobreza nacional. Estos factores combinados sugieren que los resultados en cuanto a cobertura de hogares pobres muestren un panorama, desde nuestro punto de vista, excesivamente optimista.

Tabla 14: Cobertura del Programa ProHuerta a nivel nacional desde 2006 a 2011

INDICADOR	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa porcentual de huertas familiares en relación a los hogares pobres estimados	35	47	60	57	57	57
Número estimado de Hogares pobres	1.636.000	1.192.500	1.013.500	1.013.500	1.013.500	1.013.500



s/INDEC						
<b>Número de Huertas Familiares</b>	567.026	566.088	605.822	577.000	577.000	577.000

Fuente: [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2009/prog\\_resultado/PROHUERTA.doc](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2009/prog_resultado/PROHUERTA.doc)

El Pro Huerta carece de una estructura sistemática de reportes de resultados al público, por lo que los datos se encuentran dispersos en distintas fuentes. Del cruce de estas fuentes se han relevado los siguientes resultados comunicados<sup>20</sup>:

- Se alcanzan anualmente 500.000 huertas familiares.
- Se informó que más del 10% de las huertas (52.429) registran producción de excedente.
- 10.853 huertas en 2016 combinaban consumo y excedente, logrando ampliar su escala.
- El 73% de las huertas familiares se encuentran en áreas urbanas y suburbanas.
- Se registran 8.628 huertas escolares.
- Existen 3.724 huertas comunitarias en funcionamiento.
- Se cubren 3.794 localidades en todo el país.
- Participan del programa a nivel nacional 10.835 entidades institucionales (comunidades de base, ONGs, hospitales, centros de jubilados, centros religiosos, entre otros).
- La estructura del programa cubre unos 800 especialistas.

<sup>20</sup> La mayor parte de los resultados señalados corresponden a lo manifestado por el Director del INTA. Veáse <http://www.eldiario.com.ar/suplementos/rural/pro-huerta-el-valor-que-trasciende-a-lo-productivo.htm>.



## SECCIÓN 3. EL PRO HUERTA en la PBA

### 3.1. Promotores

#### *Fuente de información*

El Banco de Datos de ProHuerta ([http://prohuerta.inta.gov.ar/banco\\_datos](http://prohuerta.inta.gov.ar/banco_datos)) es la fuente estadística consultada que contiene información agregada sobre el Programa. Cabe destacar que la disponibilidad de información es incompleta, ya que los datos alcanzan hasta el período de la Campaña Otoño-Invierno 2013. Por otra, algunos datos que ofrece no se encuentran disponibles en la consulta por errores de la página (en particular, datos sobre Coordinación Nacional y sobre módulos de granja entregados anualmente).

La información anual de alcance del Programa se realiza sumando el alcance de cada campaña, teniendo en cuenta que se realizan 2 campañas por año.

#### *Promotores en la PBA*

Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, el ProHuerta se organiza alrededor de tres Coordinaciones Provinciales (Área Metropolitana de Buenos Aires -AMBA-, Buenos Aires Norte -CERBAN- y Buenos Aires Sur -CERBAS-). Entre ellas, la Coordinación AMBA<sup>21</sup> es la de mayor alcance en cuanto a población cubierta y cantidad de promotores. De 18.859 promotores contabilizados a nivel nacional en el año 2013, 3.336, es decir, el 17,6%, provenían de Buenos Aires. Entre ellas, más de la mitad (1.744) correspondían a la coordinación de AMBA.

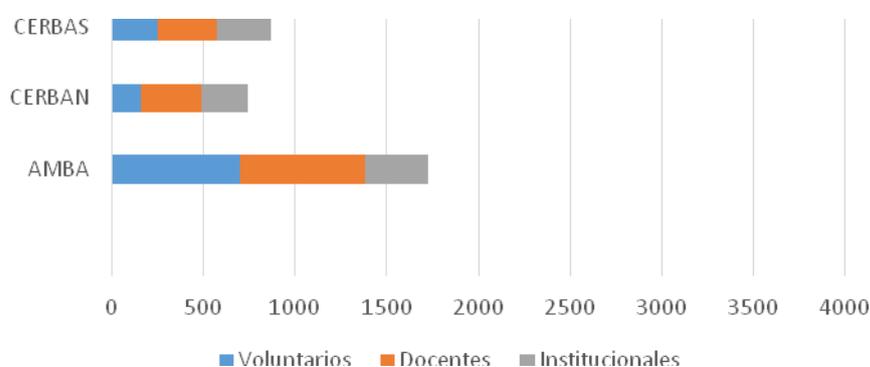
En lo referido a los tipos de promotores, la mayor cantidad de promotores son docentes, pero los promotores voluntarios representan la tercera parte del total. En cuanto a las diferencias entre Coordinaciones Provinciales, la diferencia más importante se registra entre la mayor participación de promotores institucionales (es decir, que pertenecen a instituciones barriales y sociales) en las Coordinaciones de CERBAN y CERBAS.

---

<sup>21</sup> La región del AMBA corresponde a la Ciudad de Buenos Aires y su conurbación en la provincia de Buenos Aires.



**Gráfico 5:** Distribución de promotores del programa Pro Huerta a nivel nacional. Total y según Coordinación Provincial. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos de Pro Huerta

### 3.2. Huertas totales

La población total cubierta por el Programa para las coordinaciones AMBA, CERBAN y CERBAS osciló entre 1 millón y 2 millones de personas para el período 2003-2013, predominando las huertas familiares dentro de la iniciativa. Cabe destacar que la región AMBA incluye la Ciudad de Buenos Aires, por lo que los beneficiarios incluyen habitantes de ese distrito.

A partir del año 2012-2013, se observa una caída en la cobertura de población. Lamentablemente, la falta de datos más recientes impide indicar si se trata de una tendencia.

**Tabla 15:** Cantidad de Huertas según Coordinación Provincial y según tipo de huerta

	Huertas Familiares	Huertas Comunitarias	Huertas Escolares	Total Huertas
<b>AMBA</b>	48.143	374	865	<b>49.382</b>
<b>CERBAN</b>	23.414	81	381	<b>23.876</b>
<b>CERBAS</b>	29.565	190	419	<b>30.174</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta

Si se observa la población total cubierta comparándola con otras variables, en general estas se comportan de forma sincrónica, como sería esperable. En cuanto a las Huertas, en el caso provincial el número ha variado entre 200 mil y 300 mil huertas. En términos del total de la población, considerando AMBA, CERBAN y CERBAS, la cobertura alcanzó un máximo de 10% entre los años 2003 a 2007, descendiendo luego al 6% en los últimos años.

Adicionalmente, debe considerarse que el foco del Pro Huerta estaría puesto en familias en condición vulnerable. Estimando una tasa de pobreza del orden del 30%, y en un escenario óptimo de focalización total (todos los beneficiarios del programa están en situación de pobreza), se podría calcular una cobertura específica del **20% de familias**



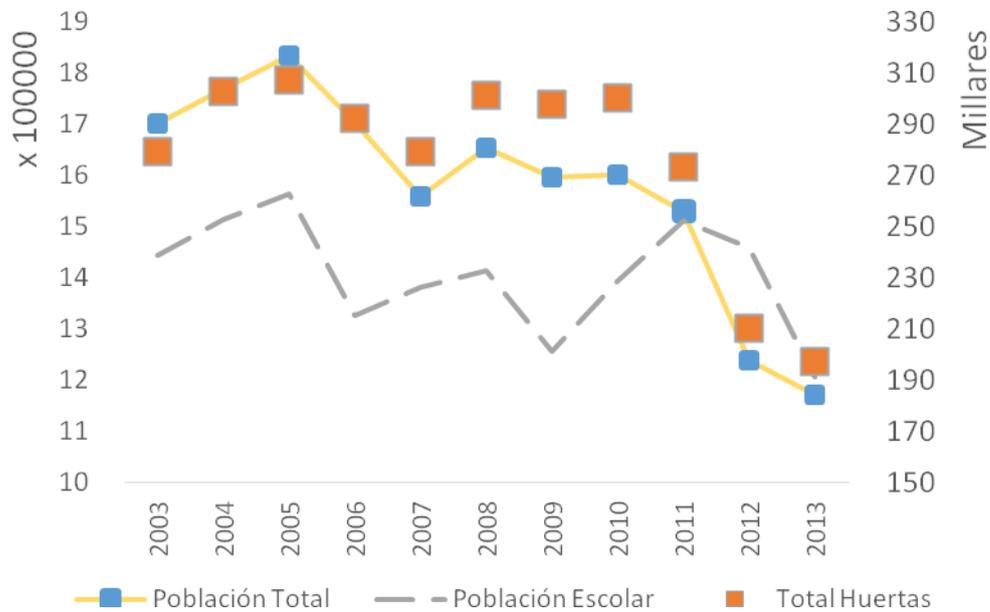
**pobres.** No obstante, estas estimaciones son provisorias: se requieren estudios más específicos<sup>22</sup>.

**Tabla 16:** Población total, población escolar, huertas y cobertura del Pro Huerta, Coordinaciones AMBA, CERBAN y CERBAS

	<b>Población Total</b>	<b>Total Huertas</b>	<b>Población Escolar</b>	<b>Cobertura Poblacional</b>
<b>2003</b>	1.702.063	279.150	238.753	10%
<b>2004</b>	1.767.814	302.581	252.873	10%
<b>2005</b>	1.834.485	307.209	262.644	10%
<b>2006</b>	1.702.986	292.515	215.199	10%
<b>2007</b>	1.559.250	279.153	226.436	9%
<b>2008</b>	1.654.275	301.317	232.856	9%
<b>2009</b>	1.597.127	297.634	201.133	9%
<b>2010</b>	1.600.451	300.346	228.619	9%
<b>2011</b>	1.529.550	273.501	252.264	8%
<b>2012</b>	1.239.403	210.213	241.858	6%
<b>2013</b>	1.169.932	197.147	191.153	6%

Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta

**Gráfico 6:** Población total, población escolar y huertas



Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta

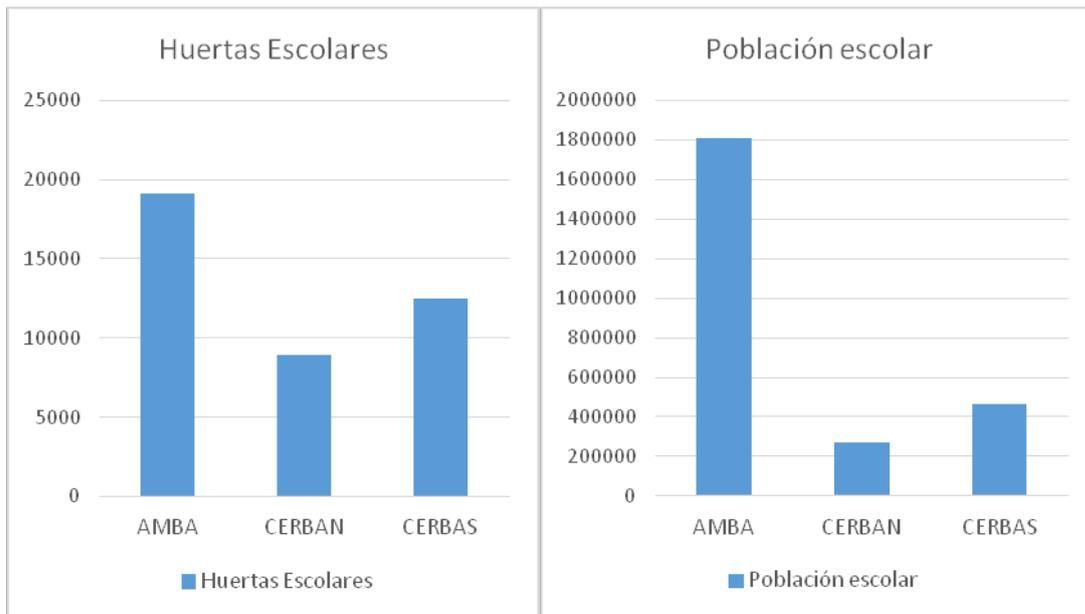
<sup>22</sup> Técnicamente, esto significa que deberían considerarse los llamados “errores Tipo1” y “errores Tipo 2”.



### 3.3. Huertas Escolares

Entre los años 2002 y 2013, el ProHuerta cubrió en Buenos Aires un promedio de 1.846 huertas escolares por año, con un total de **40.616 experiencias** registradas. La población total cubierta informada para el mismo período fue de **2.543.788 alumnos**. Tanto en materia de cantidad de huertas escolares, como en cobertura poblacional, predomina la participación de la Coordinación Provincial AMBA.

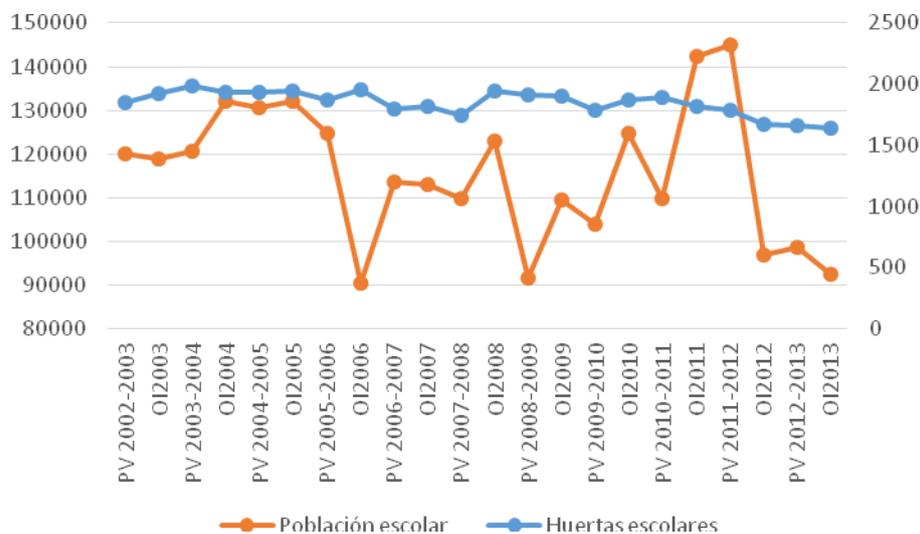
**Gráfico 7:** Huertas y población atendida, por coordinación



**Fuente:** Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta

En cuanto a la evolución del Programa, la población atendida ha oscilado entre los 90 mil y los 140 mil alumnos atendidos por campaña, con máximos en el período 2011-2012.

**Gráfico 8:** Huertas escolares y población escolar, campañas 2002-2013





Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos del ProHuerta

### 3.4. Huertas familiares

Como ya se mencionó, el ProHuerta tiene especial incidencia en el ámbito familiar. En este contexto, el Programa cubrió un total de 13.759.390 personas, con un promedio anual de 625.427, y 2.963.831 huertas (promedio anual de 134.720).

**Tabla 17:** Huertas familiares y población atendida en PBA, por campaña

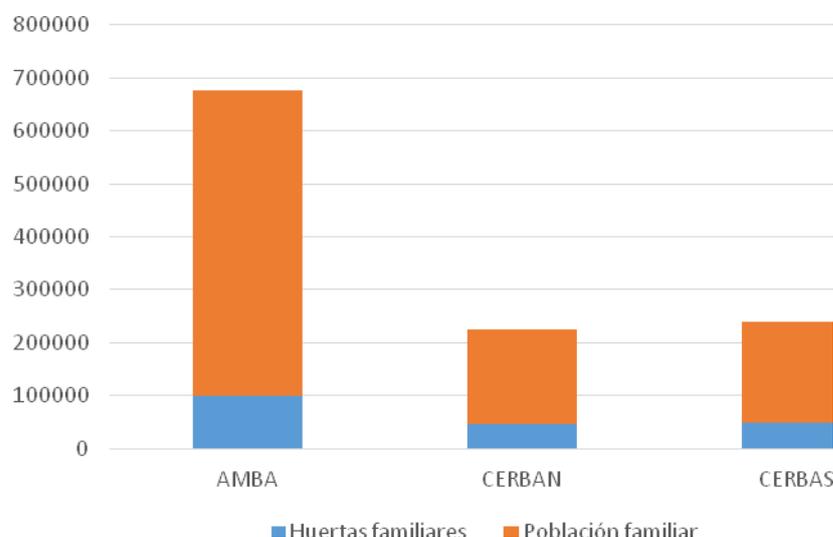
<b>Campaña</b>	<b>Huertas Familiares</b>	<b>Población Familiar</b>
PV 2002-2003	125.267	606.865
OI 2003	144.111	679.203
PV 2003-2004	147.519	667.351
OI 2004	144.683	681.729
PV 2004-2005	151.262	707.127
OI 2005	146.803	688.338
PV 2005-2006	146.210	670.455
OI 2006	137.921	638.888
PV 2006-2007	140.762	650.048
OI 2007	131.371	603.056
PV 2007-2008	150.271	701.243
OI 2008	144.800	660.138
PV 2008-2009	148.863	681.126
OI 2009	142.925	658.838
PV 2009-2010	148.042	657.057
OI 2010	146.874	663.368
PV 2010-2011	135.982	625.955
OI 2011	132.166	604.968
PV 2011-2012	115.755	559.619
OI 2012	89.719	405.301
PV 2012-2013	101.122	483.749
OI 2013	91.403	464.968

Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos ProHuerta

En cuanto a la distribución por Coordinación Provincial, predomina nuevamente la coordinación AMBA, con el 51% de las huertas y el 60% de la población.



**Grafico 9:** Huertas familiares y población atendida, por coordinación



**Fuente:** Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta.

### 3.5. Cobertura municipal

La cobertura a nivel de municipios de la Provincia es prácticamente total. Sólo se informan 5 municipios a nivel de la Coordinación Provincia CERBAN que no participaban del Programa en el año 2013.

Si bien a nivel global se informa la cobertura municipal, existen no obstante diferencias entre la población total cubierta por el programa. A grandes rasgos, la mayor incidencia en población se da en el conurbano bonaerense (el máximo de población atendida se registra en La Matanza -40 mil personas-, seguido por Almirante Brown -30 mil-, San Miguel -29 mil-, Merlo -29 mil- y Florencio Varela -22 mil-), mientras que en el interior la incidencia es menor.

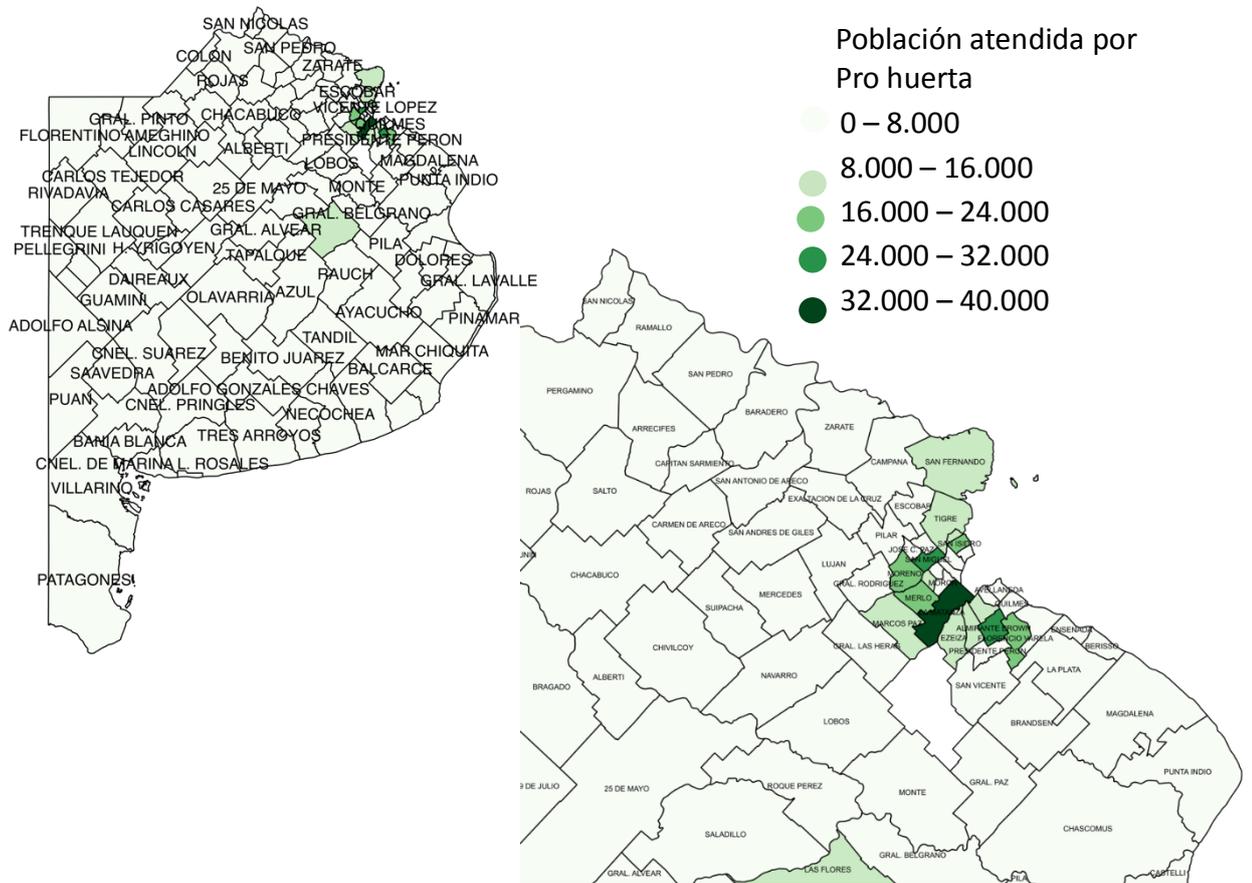
Sin embargo, una medida relativa de cobertura (cantidad de población atendida con respecto a la población total del municipio) arroja que la incidencia es mayor en municipios rurales (los de mayor cobertura son los de Guaminí, Tordillo, General Las Heras y Las Flores), con tasas de cobertura mayor al 20%, mientras que en los municipios más poblados (como La Matanza, La Plata, Quilmes, Lomas de Zamora o Almirante Brown), la tasa de cobertura no supera el 2%.

En cuanto al vínculo entre el alcance del Programa y la situación socioeconómica de cada municipio, se observa una asociación positiva (coeficiente de correlación de 0,50<sup>23</sup>) entre la incidencia de las NBI y la población total cubierta por el ProHuerta. Esto implica que el Programa ha orientado parcialmente su acción hacia los municipios con mayor incidencia de pobreza y necesidades insatisfechas, dentro de lo que se encuentra el problema de inseguridad alimentaria.

<sup>23</sup> En estadística, el coeficiente de correlación de Pearson es una medida de la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas. Un valor entre 0 y 1 es indicativo de correlación positiva imperfecta.



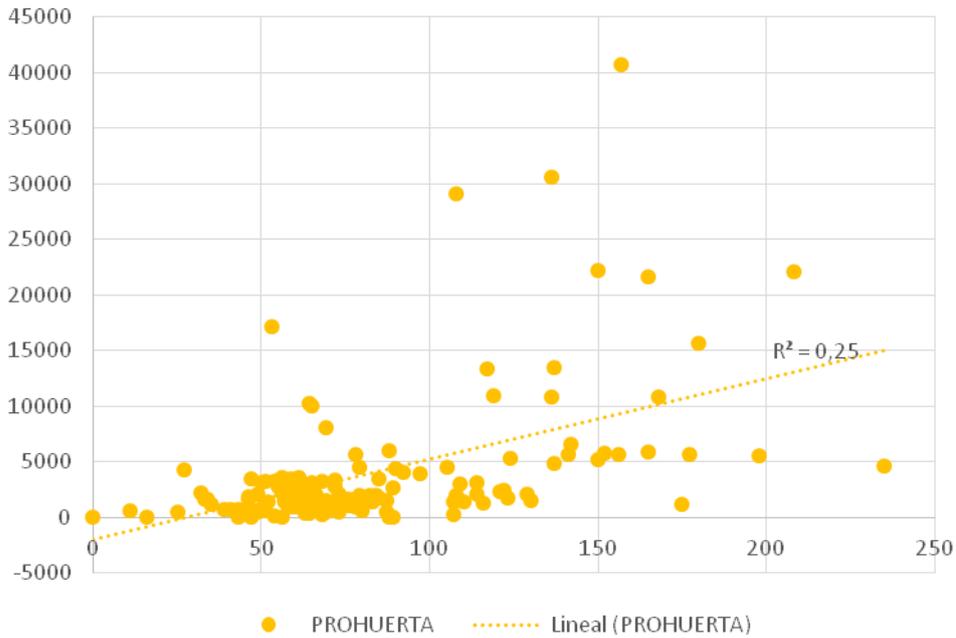
### MAPA 4: Incidencia poblacional del ProHuerta



Fuente: Elaboración propia en base a Banco de Datos del Pro Huerta.



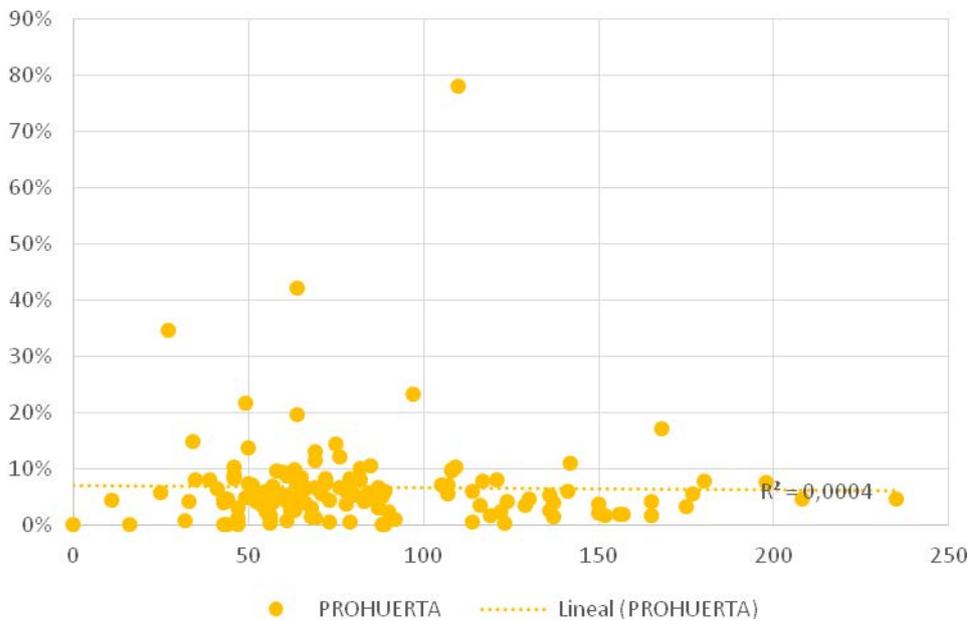
**Gráfico 10:** Población cubierta (eje Y) e Índice de NBI (eje X)



**Fuente:** Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta

Sin embargo, no existe correlación entre una medida relativa de cobertura (Población cubierta por el Programa / Población del municipio) y NBI. Esto implica que, si bien el ProHuerta se orientó efectivamente hacia los municipios con mayor incidencia de pobreza, el alcance es todavía insuficiente si se tiene en cuenta a la población de los municipios más pobres.

**Gráfico 11:** Población relativa cubierta (eje Y) e Índice de NBI (eje X)



**Fuente:** Elaboración propia en base a Banco de Datos de ProHuerta



## PARTE 4. EVALUACIÓN COSTO-BENEFICIO

### 4.1. Costo del Programa

Institucionalmente, el Programa se sitúa en la Jurisdicción 85- Ministerio de Desarrollo Social, Programa 26 – Seguridad Alimentaria, Actividad 03 –Asistencia al Pro Huerta. Los fondos son transferidos a la Fundación ArgenINTA para ser ejecutados por el INTA.

La transferencia al Programa es realizada por medio de desembolsos parciales (3 al año). Se han reportado inconvenientes relacionados con retrasos en los desembolsos previstos; esto es particularmente relevantes teniendo en cuenta las necesidades de financiar el programa desde los primeros meses del año. Esto ha hecho que algunas actividades no se hayan podido realizar en tiempo y forma.

El INTA asigna asimismo un crédito presupuestario del PROFEDER<sup>24</sup> para aplicar a la atención de Gastos Operativos.

La evolución del crédito presupuestario para el período 2011-2017, en lo referido al principal recurso para el Pro Huerta (MDS), ha sido la siguiente.

**Tabla 18:** Crédito presupuestario del Ministerio de Desarrollo Social para el Pro Huerta

Año	Crédito (en \$)
2011	32.488.900
2012	47.042.400
2013	68.000.400
2014	85.000.500
2015	111.496.500
2016	168.000.000
2017	463.410.467

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del presupuesto del MDS

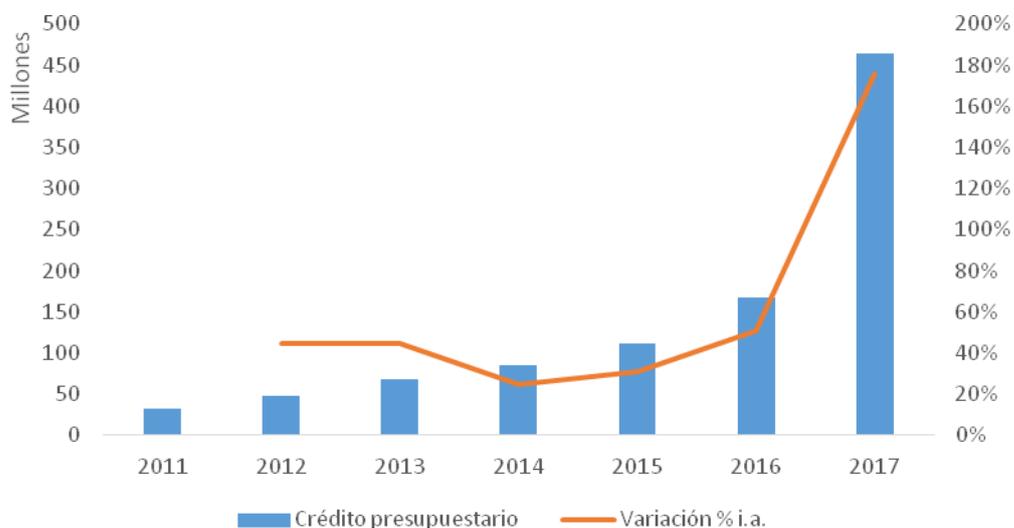
Nota: No se consideran ampliaciones presupuestarias asignadas.

En cuanto a la evolución de los recursos asignados para el Pro Huerta, estos han ido acompañando, e incluso superando, la tasa de inflación. En particular, el incremento presupuestario para el año 2017 (del 176% interanual) es la ampliación más grande en el período relevado para el programa.

<sup>24</sup> El Profeder promueve la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad; en apoyo al desarrollo territorial.



**Gráfico 12:** Crédito y variación interanual del Pro Huerta



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del presupuesto

Si se observa la distribución por ítems, se observa que el componente de bienes es relevante, pero el mayor gasto lo insumen los Recursos Humanos contratados (capacitación, seguimiento y asistencia técnica). En cuanto a las semillas, el mecanismo de adquisición es a través de una licitación nacional.

**Tabla 19:** Presupuesto por componente (Año 2011)

Componente	Descripción	%
<b>Semillas</b>	Adquisición semillas por licitación nacional (2 temporadas)	21,6%
<b>Cultivos locales</b>	Semillas, plantines, etc. Gastos de logística - distribución y adquisición de bienes	0,6%
<b>Aves</b>	Gastos de funcionamiento, alimentos y sanidad	9,1%
<b>Conejos</b>	Gastos de funcionamiento, alimentos y sanidad	1,3%
<b>Frutales</b>	Adquisición y logística - distribución de frutales	0,9%
<b>Capacitación y seguimiento</b>	Gastos operativos para apoyo técnico a líneas productivas de programa, capacitaciones específicas, seguimiento. Incluye gastos de movilidad, viáticos y gastos de funcionamiento de oficinas y huertas demostrativas.	15,2%
<b>RRHH / Asistencia técnica</b>	Contratos técnicos y administrativos.	49,4%
<b>Fortalecimiento voluntariado</b>	Reconocimiento gastos operativos promotores	0,5%
<b>UCP - Gastos Funcionamiento</b>	Gastos de funcionamiento, seguros, gastos centralizados, capacitaciones de nivel nacional y actividades seguimiento	1,5%

**Fuente:** POA 2011



Si se observa el costo por beneficiario, teniendo en cuenta los datos del año 2011, y considerando 2 campañas por presupuesto, los beneficiarios alcanzan unos 6 millones y aproximadamente 1 millón de huertas, por lo que (asumiendo no duplicación de beneficiarios), el costo en ese año fue de \$ **5,68** por beneficiario. La falta de información más actualizada impide dar un seguimiento a este concepto, así como a la distribución del presupuesto por rubros.

#### **4.2. Producción estimada en la PBA. Relación con brecha de consumo.**

El interés que ha venido suscitando el Pro Huerta, tanto en su dimensión nacional como internacional, ha llevado a que se realicen varios estudios, tanto globales como de casos<sup>25</sup>, a fin de poder medir el impacto del Programa desde el punto de vista alimentario, social y ambiental.

Una primera conclusión que surge tanto de estos trabajos como de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio es que el objetivo de autoabastecimiento se hace presente en los casos de las huertas familiares y las huertas comunitarias, mientras que las huertas escolares cumplen esencialmente una finalidad pedagógica, complementando subsidiariamente el aprovisionamiento del comedor escolar.

Con respecto a las huertas con finalidad de autoabastecimiento, el Programa cita que las huertas familiares típicas cubrirían no menos del 72% del requerimiento global de consumo, así como un 75% de las recomendaciones de Vitamina A y un 37% de Vitamina C.

Con relación a la localización de las huertas que integran el programa, se ha estimado que en 71% se ubican en zonas urbanas y periurbanas. Es así como el Pro Huerta se encuentra más concretamente vinculado al concepto de “agricultura urbana”.

Asimismo, un punto relevante, no suficientemente considerado en los informes del Programa, se refiere a la valoración alimentaria y económica de la producción. Debe considerarse especialmente que la producción de las huertas no se contabiliza dentro del Sistema de Cuentas Nacionales, ya que la misma tiene finalidad de autoconsumo y por lo tanto no se comercializa en el mercado. Distinto (teóricamente) sería el caso de la venta de excedentes.

En cuanto a los rendimientos, se toma como fuente el POA 2011 del Pro Huerta, que estimó la producción de las campañas Otoño-Invierno 2009 y Primavera-Verano 2009-2010<sup>26</sup>. En base a ello, y teniendo en cuenta los datos del total de huertas, superficie promedio y producción, se ha estimado el rendimiento promedio en 3,43 kg/m<sup>2</sup><sup>27</sup>, una superficie promedio por huerta de 74 m<sup>2</sup>, lo que arroja una producción promedio por huerta en la provincia de 255,5 kg/huerta. Esta información es consistente con la

---

<sup>25</sup> Ver, por ejemplo, López Castro, N. I. (2006) Desde la huerta. Alcances y limitaciones de una política pública local. [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.595/te.595.pdf>

<sup>26</sup> Ver [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-poa\\_2011\\_-\\_anexos.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-poa_2011_-_anexos.pdf)

<sup>27</sup> Hay diferencias de rendimiento entre las regiones. Concretamente, la región CERBAN es la que presenta mayor productividad, con 3,71 kg/m<sup>2</sup>, mientras que AMBA tiene 2,92 y CERBAS 3,21. Se ha tomado un promedio ponderado por el número de huertas.



brindada por entrevistas realizadas, las que indicaron que el rendimiento promedio oscila entre los 3 kg y los 6kg / m<sup>2</sup> / año.

De esta forma, teniendo en cuenta la información a nivel sub-nacional para la Provincia de Buenos Aires, se ha estimado la producción por campaña. Los resultados se indican en la Tabla adjunta.

**Tabla 20:** Producción estimada para la Provincia de Buenos Aires, 2002-2013

Campaña	Total Huertas	Producción estimada (en Kg)
PV 2002-2003	129.657	33.128.451
OI 2003	149.493	38.196.716
PV 2003-2004	152.755	39.030.184
OI 2004	149.826	38.281.800
PV 2004-2005	155.949	39.846.278
OI 2005	151.260	38.648.199
PV 2005-2006	150.641	38.490.040
OI 2006	141.874	36.249.997
PV 2006-2007	144.440	36.905.632
OI 2007	134.713	34.420.302
PV 2007-2008	153.459	39.210.062
OI 2008	147.858	37.778.960
PV 2008-2009	151.844	38.797.416
OI 2009	145.790	37.250.568
PV 2009-2010	150.762	38.520.956
OI 2010	149.584	38.219.967
PV 2010-2011	138.742	35.449.745
OI 2011	134.759	34.432.055
PV 2011-2012	118.213	30.204.413
OI 2012	92.000	23.506.772
PV 2012-2013	103.432	26.427.744
OI 2013	93.715	23.944.969

**Fuente:** Elaboración propia

Para analizar a cuánto del requerimiento diario de frutas y hortalizas podría corresponder la producción estimada, se toma un Hogar Tipo III, constituido por un matrimonio (de 30 años ambos) y 3 hijos de 5, 3 y 1 año, tal como considera el foco del Pro Huerta (hogar de 5 personas). Esto representa 3,36 unidades consumidoras (unidades de adulto equivalente)<sup>28</sup>. Si se siguen las normas de las GAPA, con un consumo recomendado de 700 g por día, el consumo total para esta familia tipo alcanzaría los **2.352 g por día, excluyendo hortalizas feculentas.**

<sup>28</sup> Fuente: [https://archivos.formosa.gob.ar/media/uploads/documentos/documento\\_1484316661.pdf](https://archivos.formosa.gob.ar/media/uploads/documentos/documento_1484316661.pdf).



Por su parte, los rendimientos calculados para el Pro Huerta por hogar arrojan que se obtendría una producción por campaña de 255,5 kg por huerta, o sea, 700 g por día ( $255,5 * 1000 / 365$ ).

De esta forma, se puede considerar que una producción tipo del Pro Huerta abastecería razonablemente a una familia tipo con un **30% de los totales requeridos por las GAPA por campaña (700 / 2.352)**. Desde ya, este valor no considera la producción no consumida ni las diferencias de rendimiento entre huertas.

#### 4.3. Evaluación costo-beneficio

Teniendo en cuenta el valor de la producción nacional estimado en 2011 (\$4/kg en Otoño-Invierno y \$5/kg en Primavera-Verano) por el Programa, y considerando un rendimiento similar al de los escenarios considerados, se puede considerar que, **si el costo del programa por beneficiario en 2011 era de \$ 5,68, el rendimiento por beneficiario alcanzaría los \$ 244,97<sup>29</sup>**, resultado por lo tanto claros los beneficios que generaría. Alternativamente, la relación beneficio / costo (Valor de la Producción / Costo del Programa) es de 43 a 1.

**Tabla 21:** Costo-Beneficio del Programa Pro Huerta a nivel nacional

Campaña	Producción nacional	\$/kg prom	Valor de la producción	Costo del Programa
Otoño-Invierno	149.618.556	4	598.474.223	15.768.377
Primavera-Verano	174.280.086	5	871.400.430	18.367.469
<b>Total</b>	<b>323.898.642</b>		<b>1.469.874.653</b>	<b>34.135.846</b>

Fuente: Elaboración propia en base a POA 2011

#### 4.4. Limitaciones

El Pro Huerta es considerado un caso de éxito dentro de la experiencia de programas alimentarios, y ha sido replicado a nivel internacional (Haití) por medio de la estructura de cooperación Sur-Sur.

Existen, no obstante, algunos reparos sobre el diseño y características del Programa que merecen un comentario específico.

- El Programa no desarrolló una estrategia de nominalización, por medio del cual se pueda identificar a cada uno de los beneficiarios de los kits. Esto implica que el “alcance” se refiere a cantidades entregadas a las Coordinaciones, pero no necesariamente a cantidad de personas efectivamente beneficiarias. No existe un listado de beneficiarios del programa.
- Si bien el Banco de Datos es una fuente muy interesante, los datos no continúan más allá de 2013. En líneas generales, la disponibilidad estadística de datos se refiere sólo a ese portal, no existiendo alternativas para la búsqueda de datos.

<sup>29</sup> Se trata de un beneficio social aproximado por los costos de mercado, lo cual no equivale a un beneficio monetario para el productor.



- Existe un déficit en cuanto a la evaluación del Pro Huerta. El mismo no cuenta con información abierta en términos de auditoría y monitoreo. No se encuentran sistematizadas lecciones aprendidas.
- El Programa no alentó la alternativa de venta de excedentes. Si bien esto podría ser interpretado como intencional, desde el paradigma de la agroecología, lo cierto es que la posibilidad de vender excedentes reviste interés para los grupos vulnerables y no debería ser descartada a priori.



## CONCLUSIONES

Este trabajo se ha propuesto realizar un estudio analítico sobre el Programa Pro Huerta en la Provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico, la población objetivo a atender, el diseño y características del programa y su adecuación y cobertura con respecto a la problemática que se propone resolver.

En este aspecto, los resultados han permitido cumplir con los objetivos trazados al inicio de la investigación. Se han obtenido datos de interés para una evaluación cuantitativa del Pro Huerta, los cuales sirven a fines complementarios para los estudios cualitativos. En este sentido, a lo largo de la investigación han surgido varios puntos de interés que vale la pena destacar en este apartado final:

- El Pro Huerta se ha posicionado a lo largo de 25 años como un programa esencial en lo que respecta a seguridad alimentaria en Argentina. La “marca” del Programa es sumamente reconocida y aceptada por los actores públicos y sociales.
- Se trata de un programa dinámico y que busca adaptarse a experiencias locales, generando una interesante producción bibliográfica y audiovisual, en particular en lo referido a aspectos técnicos (producción y mantenimiento de huerta orgánica y huerta urbana).
- El Pro Huerta genera un ahorro implícito al Estado muy significativo, ya que la producción de hortalizas por medio de kits implica que los alimentos se obtienen a un costo muchísimo menor, con respecto a programas tradicionales de entrega de alimentos. En este trabajo se ha estimado que esta relación es de **43 a 1**.
- Si bien se ha estimado la producción de excedentes, no parece existir un mecanismo específico para alentar la generación y comercialización de excedentes, ni el foco en generar mercados regionales específicos para vender los productos. El programa sigue fuertemente concentrado en la autoproducción.
- Más allá de que el Pro Huerta es implementado en escuelas, la finalidad en ese caso es pedagógica y no se vincula a proveer de alimentos a la institución. El Ministerio de Educación no participa tampoco de la estructura de gobernanza del Programa.
- La disponibilidad de información estadística abierta alcanza al año 2013; no se ha producido información posterior. Tampoco se registran informes periódicos de rendición de cuentas.
- En cuanto a estos datos, se refieren básicamente a la entrega de kits. No se observaron análisis más detallados, ni estudios de caso específicos impulsados por el Programa.
- La valorización de la producción del Pro Huerta surge de estudios académicos, como tesis o similares. No hay una intención de cuantificar los beneficios en términos de mercado.
- En los aspectos operativos, se menciona como un inconveniente los posibles retrasos en los desembolsos comprometidos.



A partir de estas conclusiones, se realizan las siguientes recomendaciones sobre la gestión del Pro Huerta:

- Actualizar y desarrollar la disponibilidad de información estadística, incorporando un anexo metodológico de diseño de registro.
- Producir informes de resultados con énfasis cuantitativo, adicionalmente a la producción bibliográfica clásica del Programa.
- Incorporar pruebas piloto para integrar la producción del Pro Huerta, sea por vía de huertas familiares como escolares, a la disponibilidad de alimentos locales en escuelas, tal como se relevó de experiencias internacionales.
- Vincular más fuertemente al Pro Huerta con la modificación de hábitos alimentarios y el combate a la obesidad.
- Relevar sistemáticamente la generación de excedentes e impulsar la comercialización en mercados regionales.
- Incorporar al Ministerio de Educación en la estructura de gobernanza formal del Pro Huerta.



## BIBLIOGRAFÍA

AFC Consulting Group AG (2012). “Evaluation of the European School Fruit Scheme”. Final Report. Octubre.

Barsky, A. (2005). El Periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Vol. IX N° 194 (36).

Benencia, R. y Quaranta G. (2005). Transformaciones en la estructura, la producción y la mano de obra en la actividad agropecuaria en torno a la Ciudad de Buenos Aires. Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Provincia de Buenos Aires. La Plata. 53 p.

Benencia, R. (1994). “La Horticultura Bonaerense: lógicas productivas y cambios en el mercado de trabajo” Ediciones de la FAUBA.

Benencia, R. (2003). “Apéndice. La inmigración limítrofe”. Historia de la inmigración en la Argentina. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. p.433-484.

Benencia, R., Quaranta, G. y S. Casadinho (2009). “Cinturón hortícola de La Ciudad de Buenos Aires”. Cambios sociales y productivos. Ed. Ciccus, Buenos Aires.

Banco de datos de ProHuerta. En [http://prohuerta.inta.gov.ar/banco\\_datos/](http://prohuerta.inta.gov.ar/banco_datos/)

CAME Confederación Argentina de la Mediana Empresa (2016). “Las economías regionales siguen perdiendo rentabilidad y agravan su crisis”. 12/05/16 Circular. En <http://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Las-Economias-Regionales-siguen-perdiendo-br-rentabilidad-y-agravan-su-crisis-.7062.html>

Dirección Provincial de Estadística (2005). “Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires (2005)”. Dirección General de Estadística y Evaluación de Programas Especiales. Municipalidad de La Plata.

Dirección Provincial de Estadísticas (2017). Ministerio de Economía. Provincia de Buenos Aires. En <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/>  
European Commission (2015). “Report on the Results of the Evaluation of the School Fruit and Vegetables and School Milk Schemes against the Principles of Subsidiarity, Proportionality and Better Regulation. Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI services)

European Commission (2017 a). “School Fruit and Vegetables Scheme”. Agricultura y Desarrollo Rural. En [https://ec.europa.eu/agriculture/sfs\\_es](https://ec.europa.eu/agriculture/sfs_es), 8 de mayo.

European Commission (2017 b). “Key facts & figures on implementation 2015/2016 school year”. School Fruit and Vegetables Scheme. Agriculture and Rural Development. 21 de abril.



García, O. *et al.* (2012). “Agricultura Urbana y Periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Creación de la Estación Experimental Agropecuaria AMBA”. En [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin\\_eea\\_amba.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf)

Grassi, E., Hintze, S., y M.R. Neufeld (1994). Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural. Espacio Editorial. Buenos Aires

INDEC (2016). Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Microdatos y documentos 2016 y 2017: Base de Microdatos. Base Individual y hogar. Total aglomerados, total interior, aglomerados de más y menos de 500.000 habitantes y cada aglomerado de EPH.

Tercer y Cuarto trimestre 2016. En <http://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>

INDEC (2017 a). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. En [http://www.indec.gov.ar/censos\\_provinciales.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135&p=06&d=999&t=0&s=0&c=2010](http://www.indec.gov.ar/censos_provinciales.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&p=06&d=999&t=0&s=0&c=2010)

INDEC (2017 b). “Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2012-2013”. En [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=27&id\\_tema\\_3=44](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=44)

López Castro, N. I. (2006). Desde la huerta. Alcances y limitaciones de una política pública local. [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.595/te.595.pdf>

Miranda, F. *et al.* (2013). “Seguridad y soberanía alimentaria en Argentina”. Universidad de Manizales. Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas. Centro de Publicaciones; Revista Asuntos Económicos y Administrativos; 24; 4-2013; 201-218.

USDA (2010). “Fresh Fruit & Vegetable Program. A Handbook for Schools”. December. United States Department of Agriculture.

USDA (2013). “Evaluation of the Fresh Fruit and Vegetable Program (FFVP)”. Final Evaluation Report. Food and Nutrition Service. March. United States Department of Agriculture.

USDA (2017 a). “FFVP. FactSheet. Fresh Fruit and Vegetable Program. Food and Nutrition Service. United States Department of Agriculture. En <https://www.fns.usda.gov/sites/default/files/FFVPFactSheet.pdf>

USDA (2017 b). FFVP Allocation of funds for School year. United States Department of Agriculture. En <https://www.fns.usda.gov/ffvp-funding-allocation-distribution>



## ANEXO

### El Pro Huerta: éxitos y debilidades de la política

En este apartado se presentan los principales resultados de las entrevistas realizadas a representantes del programa Pro Huerta entre marzo y julio de 2017.

La principal fortaleza del Pro Huerta enunciada por distintos técnicos que han trabajado en el Programa es su permanencia en el tiempo. El Programa surge a principios de los años '90 y continúa actualmente. El Programa surge en la estructura del INTA y se encuentra dirigido a población en situación de pobreza orientando sus acciones al consumo de alimentos, lo cual le otorga un carácter excepcional, dado que el INTA no suele dirigir sus acciones a población en situación de vulnerabilidad, que no fueran productores. Otro aspecto novedoso es que el programa plantea la agricultura orgánica como modelo de producción.

*Entonces eso... este... lo que nosotros planteábamos era bueno Pro Huerta como una alternativa de acceso para esas familias que no podían llegar a ese grupo de alimentos a través del mercado (...) pero en aquel momento hablar sólo de agricultura orgánica era hablar de algo exótico, y de... de eeh muy exótico, muy exótico para, era como que era como que lo que nosotros estábamos proponiendo era regresivo frente a la modernidad. (Entrevista INTA)*

*En ese tiempo había un cierto temor digamos de... no de la presidencia del INTA pero sí del consejo directivo de que de que el Pro Huerta desnaturalizara los objetivos eeh de de la institución... primero porque se iba a trabajar con población en situación de pobreza, este o sea... la población objetivo de Pro Huerta era población... en aquel momento decíamos NBI población vulnerable y... tanto en áreas urbanas como rurales (Entrevista INTA)*

El Programa depende del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Desde el Pro Huerta se articulan acciones con las nutricionistas del Plan. Sin embargo, la calidad de las interacciones entre distintos componentes del Plan Nacional varía a lo largo del tiempo y, en el caso de que exista, se trata de acciones puntuales.



*Uno de los ejes que trabajamos y de intercambio era muy fuerte, el tema de educación nutricional. Y después se fue integrando muchas más actividades. Ellos (el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) apoyaban mucho el tema de generación de materiales, que tenía que ver con la promoción y la valorización de distintas especies locales, "saberes y sabores de nuestra tierra" (...) Lo que pasa que bueno... hubo articulación, más o menos virtuosa, más o menos...(Entrevista INTA)*

A lo largo del tiempo el Programa experimentó diversos cambios (Gráfico 1). Los orígenes del Pro Huerta se originan en experiencias de huertas de pequeña escala en el marco del INTA. Luego de la crisis de hiperinflación del año '89, surge la necesidad de implementar un programa de huertas familiares dentro del INTA que funcionaría en las estaciones experimentales que tuvieran interés en desarrollarlo. De forma tal que hasta el año '92 funciona solo con presupuesto del INTA y a partir del año siguiente, cuando el programa ya estaba en funcionamiento, comienza a ser financiado por el Ministerio de Desarrollo Social. En ese momento, se comenzó a trabajar en distintas zonas considerando los mapeos de pobreza realizados por el INDEC donde se identificaba a la población con necesidades básicas insatisfechas y la presencia de estaciones experimentales. Una vez identificadas las zonas prioritarias, se convoca a las instituciones locales y cada institución aporta los promotores voluntarios, quienes serán capacitados por el Pro Huerta y tendrán un rol fundamental en el desarrollo del programa en la comunidad (Entrevista INTA)

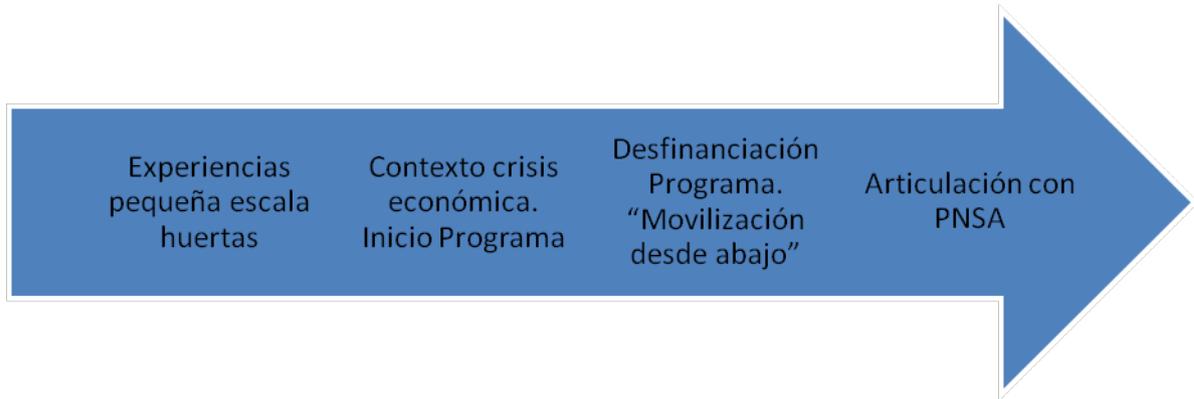
En el año 99 el programa es desfinanciado. Ante esta situación se produce una movilización donde se hicieron campañas para que el Pro Huerta se declare de interés nacional y el programa continúa funcionando

*(Se dio una movilización) pero de abajo hacia arriba, entonces las familias empezaron a pedirle a los intendentes, los intendentes empezaron... me refiero familia e instituciones locales le empezaron a apretar a... el intendente... entonces empezó a ocurrir que en todo el país que una gran cantidad de municipios lo declararon de interés municipal (Entrevista INTA)*



En el año 2003, se crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y el Pro Huerta pasa a formar parte de los componentes del Programa.

**Gráfico 1:** Cambios en el Programa Pro Huerta a lo largo del tiempo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas a coordinadores Pro Huerta

Las críticas que se realizan al Programa tienen que vincularse con cuestiones relativas a la visibilidad de la política: se señala como una falla la ausencia de sistematización de experiencias y datos que den cuenta de la importancia del Programa, en especial dando cuenta de la relevancia de los procesos sociales que involucran a los promotores de Pro Huerta.

*Pero no fuimos buenos en cuantificar, en poner números al costo oportunidad de trabajo, a valorizar eso, la unidad de producción (Entrevista INTA)*

Asimismo, se critica también la falta de criterios claros de focalización, en particular después del 2003. Los técnicos señalan que no existía un criterio objetivo para determinar quiénes debían ser beneficiarios del kit de semillas para producir la huerta, de manera que quienes otorgaban el kit lo hacían de forma discrecional.

*Nosotros teníamos tanta restricción presupuestaria en el 2000, 2001, que yo tenía que hacer una focalización. Entonces yo le decía "¿Vos tenés posibilidades de comprarla?" Si me decían sí, entonces yo... Esa era mi focalización (...) Era muy complicado en un*



*marco de una capacitación, ponele, había quienes recibían y quiénes no, de acuerdo a la pregunta que yo hacía (Entrevista INTA)*

Por último, se señala como una crítica al Programa que este no fue una herramienta de desarrollo productivo para los mercados locales. Si bien este no era el objetivo inicial del programa, no se desarrolló en este sentido. Según relevamientos realizados la gran parte de la producción que se realiza con las semillas del Pro Huerta es destinado a autoconsumo (Fuente: Entrevista INTA)

*Podría haberse impulsado más para organizar eeh... eeh... acceso comercial o sea, que esas hortalizas que empezaron siendo autoproducidas eeh... se hubieran eeh... hubieran incursionado en los mercados como producto orgánico, o en las ferias, es que el hecho, en todas las ferias (...) No era su intención, estaba bien satisfecho con tener la huerta en su casa el fondo del patio como diríamos (Entrevista Pro Huerta)*

En el mismo sentido, las huertas que se realizaban en las escuelas tenían principalmente un fin pedagógico, pero no se desarrollaban con el objetivo de abastecer a los establecimientos educativos.

*O sea, decíamos que (la huerta) era para complementar el comedor escolar pero no para abastecerlo, porque no tenía una superficie... y tampoco era la idea de que los chicos fueran mano de obra, los chicos que tenían era usar la huerta para matemáticas, para lengua, para... para un montón de actividades... hasta lúdicas diría y y sí llevar la idea de huerta a la familia (Entrevista Pro Huerta)*