

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

Tesis Doctoral



**“GESTIONANDO LA DIVERSIDAD DEL TERRITORIO PERIURBANO
DESDE LA COMPLEJIDAD DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES.**

**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SOSTENIMIENTO
DE LA AGRICULTURA EN LOS BORDES DE LA
REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2000-2013)”**

Autor: MSc. Andrés Barsky
Director: Dr. Antoni Francesc Tulla Pujol

Julio de 2013

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

**“GESTIONANDO LA DIVERSIDAD DEL TERRITORIO PERIURBANO
DESDE LA COMPLEJIDAD DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES.**

**IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SOSTENIMIENTO
DE LA AGRICULTURA EN LOS BORDES DE LA
REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2000-2013)”**

Tesis Doctoral



Autor: Mg. Sc. Andrés Barsky

Director: Dr. Antoni Francesc Tulla-Pujol

Julio de 2013

*A la memoria de mi madre Raquel Cristina Gacek,
quien irradiaba una alegría desbordante.*

*Por el presente y futuro de mi hermoso hijo Fernando Daniel,
quien nos continúa.*

ÍNDICE

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1) Fundamentos de la investigación	12
1.2) Objetivos y organización del trabajo	18
1.3) Pregunta de investigación, fuentes y metodología utilizada	23
2. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA AGRICULTURA PERIURBANA	27
2.1) El periurbano como objeto de estudio	28
2.2) El contexto internacional y el surgimiento de los estudios sobre agricultura periurbana en Argentina	36
3. DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE LA ZONA DE ESTUDIO	45
3.1) Disposición geográfica del periurbano en el marco de la organización espacial de la Región Metropolitana de Buenos Aires	46
3.2) Evolución productiva del cinturón periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires	52
3.3) Dinámica socio-demográfica de la agricultura periurbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires	60
3.4) Estructura agraria y organización de las explotaciones hortícolas	71
3.5) Referencias a la cuestión de la temática del género	77
4. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL PARA EL ABORDAJE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CASO ARGENTINO	83
4.1) El caso argentino visto desde los paradigmas organizacionales que orientaron la constitución del aparato burocrático-administrativo: la Reforma del Estado llevada a cabo en los años noventa	84
4.2) La situación del servicio civil en el Estado argentino en el contexto posterior a la crisis del año 2002	91
5. LAS POLÍTICAS LOCALES EN AGRICULTURA PERIURBANA EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	95
5.1) La creación de instituciones territoriales descentralizadas: Las experiencias pioneras de las Municipalidades de Moreno y Florencio Varela	96
5.1.1) Partido de Moreno. Características generales	96
5.1.1.1) El sector florícola: aspectos sociales, tecnológicos y ambientales	101
5.1.1.2) El sector hortícola: aspectos sociales, tecnológicos y ambientales	104
5.1.1.3) El surgimiento del IMDEL y el IDUAR como organismos descentralizados	107
5.1.2) Municipio de Florencio Varela	111
5.1.2.1) Características generales del municipio de Florencio Varela	111

5.1.2.2) La creación del Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL) y el programa “Tierras productivas”	115
5.2) La aplicación de un programa de Buenas Prácticas Agropecuarias en el periurbano: La experiencia del Programa PRO.A.A.S. (Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable) en el municipio de Pilar. Estudio de caso.	121
5.2.1) Municipio de Pilar. Características generales	121
5.2.2) Pilar en los años noventa: la expansión acelerada de un “ <i>urban sprawl</i> ” americanizado sobre una periferia anterior	124
5.2.3) El ordenamiento territorial resultante en Pilar: Convivencia conflictiva entre lógicas diferentes	131
5.2.4) Características del sector hortícola de Pilar	138
5.2.4.1) Conformación de núcleos hortícolas de Pilar:	143
5.2.4.1.1) Almirante Irizar (Fátima)	144
5.2.4.1.2) Ruta 25 (sur)	145
5.2.4.1.3) Zelaya	147
5.2.5) La implementación del programa PRO.A.A.S. para el sostenimiento de la horticultura periurbana	149
5.2.5.1) Características generales del PRO.A.A.S.	149
5.2.5.2) Iniciativas locales en agricultura periurbana	153
5.2.5.3) Caracterización del grupo social destinatario del PRO.A.A.S.	155
5.2.5.3.1) Análisis de los resultados del relevamiento	157
5.2.5.3.2) Primer momento del Programa PRO.A.A.S.: Implementación del Libro de Campo y construcción del depósito de agroquímicos	162
5.2.5.3.3) Segundo momento del Programa PRO.A.A.S.: Construcción de los invernáculos y gestión de residuos plásticos	164
5.2.5.4) Evaluación de la aplicación del Programa y su potencial como instrumento de gestión territorial	166
5.2.5.4.1) Aspectos críticos de Cambio Rural	169
5.2.5.4.2) Las BPA como objetivo en un ámbito productivo periurbano: Aspectos críticos de su implementación	170
5.2.5.5) Balance final de la experiencia del PRO.A.A.S.	175
6. LAS POLÍTICAS PROVINCIALES EN AGRICULTURA PERIURBANA PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	187
6.1) La experiencia pionera de implementación del Parque Productivo Pereyra Iraola	188
6.2) La experiencia del Programa Cambio Rural Bonaerense	194
6.3) La creación de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana	197
7. LAS POLÍTICAS NACIONALES EN AGRICULTURA PERIURBANA PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES	203
7.1) El Mercado Central de Buenos Aires como antecedente de reorganización de la horticultura periurbana.	204
7.2) La implementación del Convenio entre la Secretaría de Agricultura	

de la Nación y los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires para subsidiar la agricultura periurbana	212
7.3) La implementación del Programa Nacional de Agricultura Periurbana	219
7.3.1) Momentos del Programa	223
7.3.2) Actualidad política de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar	228
7.4) La creación de la estación experimental especializada en agricultura perirubana del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria para el Área Metropolitana de Buenos Aires: EEA INTA AMBA.	232
8. CONCLUSIONES	241
8.1) Evaluación de las experiencias presentadas: Resultados del trabajo de investigación	242
8.2) Recomendaciones y propuestas: Una ingeniería estatal necesaria para ajustar los instrumentos de intervención territorial en el cinturón productivo alimentario periurbano de Buenos Aires	270
9. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS	285
9.1) Referencias bibliográficas	285
9.2) Otras fuentes utilizadas	330
9.3) Testimonios orales	336

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura N° 1. Modelo de círculos concéntricos de Von Thünen	30
Figura N° 2. Región Metropolitana de Buenos Aires. Evolución del periurbano productivo	57
Figura N° 3. Evolución del comportamiento económico del productor boliviano en función de su ascenso a través de la “escalera hortícola”	68
Figura N° 4. Municipalidad de Moreno. Actividades productivas en el periurbano	99
Figura N° 5. Municipalidad de Moreno. Esquematación del “Ciclo de la tierra”, según el Instituto de Desarrollo Urbano Regional (IDUAR)	109
Figura N° 6. Municipalidad de Florencio Varela. Organigrama actual del Instituto de Desarrollo Local (IDEL)	120
Figura N° 7. Municipalidad de Pilar. Universo de productores hortícolas relevados	157
Figura N° 8. Municipalidad de Pilar. Datos socioeconómicos de los horticultores relevados	158
Figura N° 9. Municipalidad de Pilar. Datos de inserción de los agentes productivos relevados en las explotaciones	159
Figura N° 10. Municipalidad de Pilar. Mercados de venta de los productos hortícolas y rol de la mujer	160
Figura N° 11. Municipalidad de Pilar. Factores relacionados con la seguridad en la tenencia de la tierra entre los productores relevados	162
Figura N° 12. Provincia de Buenos Aires. Ubicación de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana en el organigrama de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios (2008)	198
Figura N° 13. Provincia de Buenos Aires. Direcciones a cargo de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, según el organigrama de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios (2008)	198
Figura N° 14. Provincia de Buenos Aires. Organigrama de la Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural y direcciones a cargo (2009)	201
Figura N° 15. Región Metropolitana de Buenos Aires. Circuito de comercialización hortícola tradicional	206
Figura N° 16. Región Metropolitana de Buenos Aires. Circuito de comercialización hortícola moderno	208
Figura N° 17. Región Metropolitana de Buenos Aires. Tipificación de mercados Frutihortícolas	210
Figura N° 18. Estado Nacional. Organigrama del Ministerio de Agricultura (2013)	220
Figura N° 19. Estado Nacional. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (2013)	221
Figura N° 20. Estado Nacional. Organigrama del Instituto Nacional Agropecuario (INTA) y ubicación de la Agencia AMBA en el Centro Regional Buenos Aires Norte (2010)	236
Figura N° 21. Mapa del Estado. Circulación de agentes entre los niveles municipales, provinciales y nacionales	246
Figura N° 22. Etapas de desarrollo económico de Argentina (1990-2010)	258
Figura N° 23. Provincia de Buenos Aires. Trazado previsto de la nueva ruta provincial 6	265

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro N° 1. Región Metropolitana de Buenos Aires. Situaciones de expansión o persistencia de unidades productivas en el cinturón hortícola, según tipo, superficie, régimen de propiedad, organización del trabajo y disponibilidad de tecnología y capital	72
Cuadro N° 2. Región Metropolitana de Buenos Aires. Distribución numérica y porcentual de las explotaciones hortícolas del cinturón verde por tipo de establecimiento, según zona	74
Cuadro N° 3. Región Metropolitana de Buenos Aires. Distribución numérica y porcentual de las explotaciones hortícolas del cinturón verde manejadas por productores bolivianos por tipo de establecimiento, según zona	75
Cuadro N° 4. Región Metropolitana de Buenos Aires. Modalidad de tenencia de la tierra en las explotaciones hortícolas del cinturón verde manejadas por productores bolivianos	75
Cuadro N° 5: Región Metropolitana de Buenos Aires. Nacionalidad de los productores a cargo de las explotaciones hortícolas del cinturón verde, por porcentaje y según zona	76
Cuadro N° 6. Región Metropolitana de Buenos Aires. Mano de obra permanente en las explotaciones del cinturón verde por categoría ocupacional, según zona	
Cuadro N° 7. Municipio de Pilar. Usos de suelo, superficie en kilómetros cuadrados y porcentaje de participación de cada uso en el territorio del partido	127

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1. Región Metropolitana de Buenos Aires. Evolución del número total de explotaciones agropecuarias (1960-2008)	55
---	----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa N° 1. Región Metropolitana de Buenos Aires. Agrupamiento de partidos por coronas metropolitanas, según cantidad de población al año 2010	49
Mapa N° 2. Región Metropolitana de Buenos Aires. Coronas metropolitanas e interfase urbano-rural	51
Mapa N° 3. Región Metropolitana de Buenos Aires. Evolución del número total de explotaciones agropecuarias en la RMBA (1960-2008), según censos nacionales agropecuarios	56
Mapa N° 4. Región Metropolitana de Buenos Aires. Agrupamiento de partidos según espacios aglomerativos ampliados de las ciudades de Buenos Aires y La Plata	59
Mapa N° 5. Región Metropolitana de Buenos Aires. Partidos que componen el Cinturón verde, según cantidad de establecimientos hortiflorícolas	60
Mapa N° 6. Argentina. Distribución geográfica del cultivo de tomate	63
Mapa N° 7. Flujos migratorios de bolivianos a La Plata y el resto del área hortícola bonaerense	67
Mapa N° 8. Región Metropolitana de Buenos Aires. Distribución de explotaciones hortícolas manejadas por migrantes bolivianos, según partido	70

Mapa N° 9. Municipio de Moreno. Ubicación del municipio en el cinturón verde de la Región Metropolitana de Buenos Aires	97
Mapa N° 10. Municipio de Moreno. Diferenciación de usos del suelo urbanos y Rurales	98
Mapa N° 11. Municipio de Florencio Varela. Ubicación del municipio en el cinturón verde de la Región Metropolitana de Buenos Aires	112
Mapa N° 12. Municipio de Florencio Varela. Localidades	113
Mapa N° 13. Municipio de Florencio Varela. Zonificación de los usos del suelo.	114
Mapa N° 14. Municipio de Pilar. Ubicación del distrito en la Región Metropolitana de Buenos Aires	134
Mapa N° 15. Municipio de Pilar. Localidades y vías de comunicación	135
Mapa N° 16. Municipio de Pilar. Usos del suelo	136
Mapa N° 17. Municipio de Pilar. Escenario territorial de periurbanización	137
Mapa N° 18. Municipio de Pilar. Localización de zonas hortícolas	143
Mapa N° 19. Municipio de La Plata. Ubicación del Parque Pereyra Iraola	189
Mapa N° 20. Estado Nacional. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Regionalización de la Agencia AMBA	237

ÍNDICE DE FOTOGRAFÍAS

Fotografía N° 1. Municipio de Pilar. Pequeño productor cultiva hoja verde en la zona de Almirante Irizar	145
Fotografía N° 2. Municipio de Pilar. Quintas hortícolas de Ruta 25 contiguas a urbanizaciones cerradas	147
Fotografía N° 3. Municipio de Pilar. El templo evangélico y la cancha de fútbol nuclea a los productores de Zelaya	149

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se plantean los interrogantes que llevaron a considerar el tema de investigación como posible y significativo. Circunstancias personales que determinaron su factibilidad. El camino metodológico recorrido. La tesis como objetivo.



Horticultoras bolivianas transplantando plantines en la zona de Zelaya (Pilar).

1.1) Fundamentos de la investigación

El borde periurbano es un territorio productivo, residencial y de servicios que se emplaza en el espacio inmediatamente contiguo al ámbito físico donde se establecen las ciudades. Se desarrolla cuando las mismas adquieren determinadas dimensiones, es decir, cuando conforman mercados de alcance regional que requieren ser abastecidos desde “las cercanías”. Una de las manifestaciones paisajísticas y sociales más características del periurbano es el tipo particular de agricultura que en él se practica: el entramado de explotaciones primario-intensivas que conforma el denominado *cinturón verde*¹. El mismo se localiza en cuñas, en intersticios, en áreas vacantes características de estos espacios de interfase urbano-rural. Frente a otros sistemas agrarios extensivos que operan a mayor escala y manejan significativos volúmenes de producción, su ventaja competitiva esencial radica en la proximidad a la ciudad (Barsky, 2010).

Por lo tanto, la agricultura periurbana constituye aquella agricultura intensiva y diversificada que se efectúa alrededor de las ciudades. A diferencia de la agricultura urbana que, siendo de pequeña escala, procura la obtención de alimentos en lotes baldíos, jardines, azoteas, macetas ubicados en espacios intraurbanos (comunidades, barrios o vecindarios)², la primera conforma un entorno productivo que abastece comercialmente a los mercados de la ciudad y hasta puede exportar parte de su producción a otros centros urbanos más lejanos (Torres, 2000).

El presente trabajo de tesis es producto de 10 años de investigaciones realizadas sobre el desarrollo de la horticultura en el periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en calidad de investigador del Área de Ecología Urbana con sede en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento³. Década en la que, coincidentemente, desde distintos niveles del Estado argentino la

¹ En Argentina, se denomina “cinturón verde” al espacio periurbano conformado por una trama de quintas o huertas familiares –y otras de características más empresariales- que rodean a las grandes ciudades, cuya producción se destina especialmente a verduras de hoja y hortalizas de estación. La lógica de localización de estas actividades altamente intensivas en el uso de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) responde a su cercanía geográfica con respecto a los grandes centros urbanos. Desde un punto de vista económico, el “cinturón verde” cumple funciones de abastecimiento alimentario a la población de la ciudad (Di Pace, Crojethovich y Barsky, 2005).

² En Argentina se denomina “huerta de traspatio” a la explotación que practica agricultura urbana.

³ Al incorporar una serie de estudios en los que el autor ha venido trabajando durante la última década, el documento de tesis posee un formato de presentación en el que varios de los capítulos o apartados tendrán como referencia principal a un artículo publicado por el investigador en una revista con referato indexada, argentina o internacional, lo cual la aproximaría a una tesis doctoral “por compendio de publicaciones”. Sin embargo, el agregado de otros desarrollos originales remitirá inevitablemente a un tipo de estructura más cercana a la de una tesis “monográfica académica tradicional”. En consecuencia, se procura advertir a los evaluadores acerca del carácter “híbrido” que posee la organización del presente trabajo.

temática del periurbano ha ido ganando lugar e interés en la agenda oficial y se han generado acciones concretas de gestión. El objetivo del documento es realizar un *racconto* y una evaluación de cómo ha sido el desarrollo de las distintas iniciativas públicas en agricultura periurbana entre los años 2000 y la actualidad, enfatizando en la necesidad e importancia que tiene, para el conjunto de la población, sostener los dispositivos de la ruralidad en los bordes de la ciudad a través de políticas específicas. La puesta en funcionamiento de este tipo de programas gubernamentales denotan un creciente interés respecto del sostenimiento y la sustentabilidad de la producción de alimentos en circuitos próximos a las ciudades. A lo largo de la tesis, se pondrá de manifiesto que cualquier medida de gobierno será incompleta o parcializada si no se toma en consideración la complejidad del escenario territorial. En definitiva, la producción periurbana se desarrolla en la zona de influencia de un gran centro urbano como Buenos Aires, es decir, en los espacios de la metropolización (Tecco, 1999).

Con 15 millones de habitantes, la RMBA es una de las principales áreas urbanizadas de América Latina. En sus bordes periurbanos, alrededor de 1.500 establecimientos (7.000 productores) se emplazan en unas 16.000 hectáreas productivas que constituyen su cinturón verde (Vigliola *et. al.*, 1991; Benencia *et. al.*, 1997). Cultivadas mayoritariamente por horticultores de origen boliviano, así como también por argentinos descendientes de italianos, portugueses y españoles, estos espacios abastecen aproximadamente al 30 % de la demanda alimenticia urbana. Dentro de esta franja destinada a este tipo particular de “agricultura de proximidad” o “agricultura de cercanías”, 13.000 hectáreas se siembran a cielo abierto y 3.000 corresponden a superficie ocupada con invernáculos o invernaderos (Barsky, 2010; Benencia *et. al.*, 2009).

En la actualidad, el crecimiento incontrolado y no planificado de la ciudad constituye un problema de carácter mundial. En dos trabajos recientes coordinados por Shlomo Angel (2005 y 2011), especialistas del Banco Mundial (BM) y el Instituto Lincoln estudiaron durante cinco años los patrones de crecimiento de 120 ciudades del mundo, de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. El resultado fue coincidente en todos los casos: desde la década del ochenta en adelante y, muy particularmente desde la del noventa, se ha registrado una expansión urbana fragmentaria y en baja densidad demográfica de inédita magnitud⁴. Es decir, una

⁴ La expansión urbana de nuestros días “ya no se manifiesta como un crecimiento continuo, en mancha de aceite, sino más bien como una dispersión de los procesos urbanos a escala regional. Esta dispersión lleva

ampliación de la periferia con un elevado consumo de suelo rural. Ello ha puesto en cuestionamiento al rol del mercado como vector de la organización del espacio en el borde de la ciudad (Briano y Fritzsche, 2007; Aguilar, 2011). Tales procesos están modificando drásticamente la relación preexistente entre la ciudad y su “entorno productivo”: el periurbano.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la agricultura urbana y periurbana proporciona actualmente comida a cerca de 700 millones de residentes en las ciudades, es decir, a un cuarto de la población mundial que vive en aglomeraciones⁵. Y destaca que el crecimiento demográfico, de aquí al año 2030, se concentrará en las áreas urbanas de los países en desarrollo (FAO, 2002). Tales proyecciones dan la pauta de la importancia que ha adquirido la temática en los últimos años.

Como se ha mencionado, en la última década la cuestión de la agricultura periurbana en la RMBA ha venido incorporándose en la agenda pública. Se pueden enumerar las diversas iniciativas que, en orden creciente de aparición, muestran la relevancia que ha ido adquiriendo la temática. Un primer antecedente se remite a 1999, cuando la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (hoy Ministerio de Agricultura) establece, mediante la Resolución N° 71/99, la necesidad de ir incorporando las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) en toda la producción agropecuaria nacional, comenzando por la horticultura y fruticultura⁶. En el año 2000, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) pone en marcha el Programa

a pensar que el modelo de ciudad europeo, más compacto desde el punto de vista físico y equitativo en términos de apropiación social, estaría cediendo paso al modelo de ciudad americano, más disperso y estructurado en “islas” conectadas a través de las redes de autopistas” (Subsecretaría de Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, 2006:151).

⁵ Según el Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, “A AUP (Agricultura Urbana e Periurbana) é um conceito multidimensional que inclui a produção, a transformação, a comercialização e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agroextrativismo, etc.) e pecuários (animais de pequeno porte) voltados ao autoconsumo ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos, mão-de-obra, saberes etc.). Essas atividades podem ser praticadas nos espaços intra-urbanos, urbanos ou periurbanos, estando vinculadas às dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades (MDS, 2007:6)

⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), “las Buenas Prácticas Agrícolas, conocidas hace muchos años, se definen como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas, tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, cosecha y acondicionamiento en la producción frutihortícola.” (www.inti.gob.ar/certificaciones/c-BPAagricolas.htm).

PROFAM (Programa de Apoyo a los Productores Familiares). Ese mismo año, en la Municipalidad de Moreno -partido del oeste del conurbano bonaerense⁷- se crean el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR), dos organismos descentralizados que se propusieron gestionar sobre suelo urbano y periurbano mediante determinados instrumentos de intervención territorial, agenda que incluye el tema del acceso a la tierra y a los mercados para los horticultores de esa jurisdicción (Craig *et. al.*, 2002; Barsky *et. al.*, 2002; D' Alessandro, 2008). Durante 2002, la Municipalidad de Florencio Varela, de la zona sur, genera una iniciativa similar y pone en funcionamiento el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), al cual se incorpora en un programa llamado “Tierras productivas” un año más tarde, con auspicio de la FAO. En un contexto de crisis económica y social, ese mismo año el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires implementa Cambio Rural Bonaerense (CRB), una iniciativa destinada a organizar a la pequeña explotación agropecuaria que alcanza –dentro del periurbano de la RMBA- a los partidos de La Plata, Luján y Pilar. En el transcurso de 2004, la Municipalidad de Pilar, ubicada en el sector noroeste de la aglomeración y una de las más afectadas por el retroceso del espacio semirural debido a la radicación de inversiones residenciales e industriales de gran magnitud, realiza un convenio con el Programa Nacional de Asociativismo Agrícola “Cambio Rural”. Mediante una ordenanza reglamenta un programa llamado “Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS)”, que se aplica en el distrito entre 2007 y 2010.

A fines de 2004, la Presidencia del INTA presenta el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI 05/15), que muestra un grado de apertura inédito de la institución hacia las temáticas territoriales y la neorruralidad (INTA, 2004). Durante el año 2005, la nueva Matriz Institucional del organismo -integrada por la Dirección Nacional, los Centros Regionales y de Investigación, los Programas Nacionales y las Areas Estratégicas del organismo- crea el Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF). En mayo del año 2006 se realiza el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), que convoca a 900 organizaciones de todo el país que representan a 180.000 familias rurales y solicita su lugar en la agenda oficial. Ese mismo año, el INTA implementa el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los

⁷ En la provincia de Buenos Aires, partido es sinonimo de municipio. Se utilizarán ambos términos indistintamente a lo largo del trabajo.

Territorios (PNTER) y define como línea prioritaria de gestión a la agricultura urbana y periurbana. Asimismo, financia un proyecto integrado de grandes dimensiones: el PNHFA 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que se centra fundamentalmente en estudiar aspectos tecnológicos y de impacto ambiental de la horticultura en el espacio de influencia metropolitano de Buenos Aires. En ese contexto, la institución comienza a discutir la posibilidad de agrupar sus agencias experimentales en torno a la Región Metropolitana. En el año 2007, la excepcional baja de las temperaturas en todo el territorio nacional generada por la corriente de La Niña en el Pacífico Sur (con su expresión más representativa en una excepcional nevada caída sobre Buenos Aires) generó el aumento de las hortalizas en el nivel minorista y la agricultura periurbana cobró visibilidad pública. En diciembre de ese año, la Provincia de Buenos Aires crea e incluye por primera vez en su organigrama una Dirección de Agricultura Periurbana, bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, disolviéndose la dependencia un año más tarde⁸. Ese mismo año, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia edita el importante documento “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”⁹, que sucedió al Foro del mismo nombre organizado en octubre de 2006 y que ha fijado una agenda de gestión para las próximas décadas¹⁰. En el mismo se estableció como uno de los doce ejes prioritarios de gestión el “implementar medidas de protección del borde periurbano”¹¹. Posteriormente, y como continuidad de la iniciativa anterior, la Subsecretaría organiza el foro “Lineamientos estratégicos para el borde periurbano”, en el que una serie de trabajos de especialistas nacionales sintetizan las

⁸ La Dirección funcionó hasta fines de 2008, cuando se produjeron cambios en la estructura ministerial y quedó desactivada, pasando sus funciones a la Dirección Provincial de Desarrollo Rural.

⁹ Disponible en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/ofmetro/mapasgeo.php>

¹⁰ El foro convocó a los planificadores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, así como a los especialistas españoles Joaquín Clusa, Josep Llop, Sara Mur y Salvador Rueda, entre otros. Contó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹¹ Los doce ejes de acción establecidos para gestionar la RMBA durante el siglo XXI fueron: 1) Reestructurar el sistema portuario, su sistema de accesos y áreas de apoyo logístico; 2) Completar la red vial; 3) Fortalecer el sistema energético; 4) Reestructurar el espacio de la producción; 5) Reorganizar el sistema de transportes; 6) Consolidar el sistema de centros y subcentros urbanos; 7) Conducir el crecimiento de la aglomeración; 8) Expandir las redes de agua y saneamiento hasta garantizar la cobertura total del área urbana; 9) Garantizar el manejo integral de las cuencas; 10) Reformular las pautas de tratamiento de residuos; 11) Promover un sistema de parques metropolitanos; 12) Implementar medidas de protección del borde periurbano.

complejas problemáticas asociadas al manejo de la interfase urbano-rural de la RMBA¹².

Volviendo al nivel nacional, otro hecho significativo es que la Secretaría de Agricultura habilita en 2007 la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)¹³ –lo que se hizo en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), creado en 1998- y, en 2008 se produce la institucionalización de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, la cual realiza la apertura del Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA) con un crédito del Banco Mundial, enfatizando sus primeras acciones en horticultura a pequeña escala. En octubre de ese año, la Secretaría de Agricultura de la Nación suscribe un convenio para subsidiar el desarrollo de la agricultura periurbana de los partidos del periurbano norte y oeste. El convenio es instrumentado por la Secretaría y el INTA, pero los subsidios son manejados por los municipios. Seguidamente, la Secretaría de Agricultura se transforma en Ministerio de Agricultura y se crea la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de la cual pasan a depender las acciones vinculadas con agricultura periurbana.

Por último, durante 2009 y 2010 se llevan a cabo dos iniciativas trascendentes: a) la puesta en funcionamiento de una nueva Estación Experimental del INTA especializada en Agricultura Urbana y Periurbana para el territorio del Área Metropolitana de Buenos Aires: la Estación INTA AUPU AMBA –hoy Estación Experimental INTA AMBA-, una agencia destinada a asistir el sector productor de alimentos a nivel metropolitano; y b) la presentación, por parte del Ministerio, del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, una iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar que da continuidad al convenio firmado en 2008 y propone ampliar la oferta de crédito subsidiado de los productores ubicados en periurbanos de distintas zonas del país.

Las acciones descriptas dan la pauta de que el Estado, desde diferentes niveles de intervención, ha comenzado a trabajar en la última década con mayor especificidad

¹² Disponibles en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/periurbano/periurbano.php>

¹³ Un documento fundamental que sirvió de base para darle sustento a estas políticas fue “Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina”, del PROINDER, un trabajo de importantes dimensiones editado en 2009 cuya coordinación estuvo a cargo de Edith Obschatko y cuyo propósito fue contribuir a caracterizar la agricultura familiar. Fue la continuación del trabajo “Los pequeños productores en la República Argentina”, realizado en 2006 por la misma autora, María del Pilar Foti y Marcela Román.

sobre el cinturón productivo de Buenos Aires. Es decir, identificando una temática que de por sí tiene un componente geográfico en su definición (la agricultura periurbana) y estableciendo, para varias de las iniciativas mencionadas, un ámbito de intervención espacialmente definido (la Región Metropolitana).

1.2) Objetivos y organización del trabajo

El objetivo del trabajo es realizar un estudio de la implementación de las políticas públicas vinculadas a la agricultura periurbana de Buenos Aires en la última década, inéditas en el caso argentino, a partir del advenimiento de la debacle económica de los años 2001-2002, lo que supuso una importante vulnerabilidad de la seguridad alimentaria en la metrópolis ante la falta de empleo e ingresos de una parte de la población. Y de cómo han ido adquiriendo un lugar en la agenda pública, en los distintos niveles del Estado, en el contexto de un escenario de post-crisis. El trabajo se propone llevar a cabo una sistematización de las iniciativas municipales, provinciales y nacionales que tuvieron impacto en el cinturón productivo hortícola de la RMBA, especialmente en lo atinente a la dimensión territorial, más o menos explícita de tales políticas, en función de estar gestionándose sobre una interfase urbano-rural compleja como es el ámbito periurbano, entendiendo que se procura la preservación de una “ruralidad” aún persistente en este tipo de espacios.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en el apartado introductorio se definen la pregunta central de investigación, fuentes y metodología utilizada, con énfasis en el análisis cualitativo derivado de las entrevistas a agentes públicos y de la producción; la formulación de un “estado de la cuestión” relacionado con la definición del concepto de periurbano y la evolución de los estudios de agricultura periurbana en Argentina y los desarrollados para el caso de Buenos Aires, así como la descripción del marco socioproductivo en el que se ha desarrollado territorialmente el espacio productivo de contorno de la RMBA. En lo referido a aspectos demográficos y económicos, se hará hincapié en el fenómeno vinculado con la denominada “bolivianización” del periurbano, es decir, con el protagonismo que ha adquirido el agente social de origen boliviano en los últimos cuarenta años en la producción, comercialización y venta de los productos de huerta. Este constituye un tema central, pues el boliviano es el principal sujeto destinatario de las políticas a analizar, a pesar de que en los enunciados de las mismas muchas veces no se lo explicita como tal y

tampoco haya resultado sencillo, en muchas oportunidades, lograr una participación activa de estos migrantes en el armado e implementación de dichas iniciativas.

Seguidamente, se realiza el análisis de las intervenciones públicas con componente territorial en el periurbano de la RMBA, desagregadas según niveles del Estado. Para ello, se procurará enmarcar conceptualmente una serie de términos relacionados con la noción de estado, a través de la bibliografía especializada que se ha propuesto sistematizar cómo es el funcionamiento del aparato burocrático-gubernamental argentino en particular, de acuerdo con los paradigmas organizacionales que afectaron su funcionamiento en diferentes contextos (weberiano, Nueva Gestión Pública y post-NGP).

A continuación, se comienza por analizar las primeras políticas formalizadas con injerencia en el territorio periurbano metropolitano y que provinieron del nivel municipal. Las iniciativas pioneras de las municipalidades de Moreno y Florencio Varela –dos distritos de la periferia profunda de Buenos Aires-, cuya importancia se relaciona con la creación de institutos descentralizados que gestionaron localmente la interfase urbano-rural a partir del año 2000, en un contexto nacional de profundo deterioro económico y social. La experiencia de Moreno fue estudiada por el autor de este trabajo entre 2001 y 2005, en el marco de un proyecto de investigación interdisciplinario radicado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, dirigido por María Di Pace¹⁴. *A posteriori*, se realiza la evaluación del Programa de Promoción de la Agricultura Sustentable (PRO.A.A.S.), llevado a cabo por la Municipalidad de Pilar. Consistió en una normativa local que, desde 2004, procuró ordenar los procedimientos de manipulación de hortalizas a través de la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Se lo presenta como un estudio de caso en la tesis, pues esta iniciativa -que fue analizada en el contexto de otro proyecto de investigación entre 2006 y 2010¹⁵- implicó adaptar las características de un programa nacional de asociativismo

¹⁴ Proyecto PICT N° 06624/99: “Manejo de cuencas hídricas de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Estado del recurso y georreferenciación de la información”. Directores: María Di Pace y Alberto Federico Sabaté. Sede: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Financiamiento: Agencia de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Período: 15 de abril de 2001 a 31 de diciembre de 2005. En aquella oportunidad, se realizó un diagnóstico del impacto ambiental de la horticultura en las nacientes de la subcuenca Las Catonas, localizada en el partido de Moreno (Barsky *et. al.*, 2002).

¹⁵ Proyecto PICTO UNGS N° 36.833/06-ICO N° 30/2026: “Aspectos sociales, ambientales y territoriales relacionados con el desarrollo del periurbano productivo en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Pilar, 1990-2005”. Director: Andrés Barsky. Financiamiento: Agencia Nacional de

rural de los años noventa (Cambio Rural) al segundo distrito hortícola más importante del ámbito periurbano de Buenos Aires y al que ha recibido la mayor cantidad de inversiones inmobiliarias e industriales de la RMBA. Y su formato se replicó posteriormente a otros municipios, cuando desde el nivel nacional (Ministerio de Agricultura) comenzó a registrarse un creciente interés por subsidiar directamente este tipo de agricultura, identificándola como tal (“agricultura periurbana”).

En lo concerniente al nivel provincial, se hace referencia inicialmente a la implementación del primer y único parque periurbano que ha funcionado en Argentina, el Parque Pereyra Iraola. Producto de una gran expropiación en los años cincuenta registrada en las cercanías de La Plata (capital provincial, ubicada a unos 60 kilómetros al sur de la ciudad de Buenos Aires y considerada parte de la RMBA), el proyecto original ya preveía una utilización productiva del predio. A partir de allí, se transformó en un ámbito en el que productores de escasos recursos económicos practicaron una horticultura convencional de baja productividad y calidad ambiental, hasta que en los años noventa sus tierras fueron valorizadas por el capital inmobiliario, el Estado provincial consideró “intrusos” y “contaminadores” a los horticultores y comenzó un extendido conflicto por la ocupación del suelo. Con el advenimiento de la crisis económica a fines del año 2001, el Estado modifica su rol hostil y se propone formalizar el funcionamiento del espacio agrario a través de sus dependencias (una sede de la Dirección Provincial de Horticultura, Floricultura y Fruticultura y la Estación Forestal Pereyra Iraola funcionan allí). En este contexto, se lleva a cabo el programa Cambio Rural Bonaerense (CRB), que procura asociar a los productores para producir agroecológicamente, en el marco de la crisis económica argentina de principios de los años 2000. Finalizada esta iniciativa, unos años después el gobierno provincial intenta poner en funcionamiento una Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, pero la misma termina siendo un intento fallido, quedando absorbidas sus funciones por otras direcciones. Es un momento coincidente (2007-actualidad) con la implementación de políticas nacionales específicas de agricultura periurbana, que se enfocan directamente en asignar recursos a los municipios y terminan obviando al nivel provincial o dejándolo en un segundo plano.

En cuanto a las políticas nacionales, se describe primeramente la experiencia de la conformación del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA), que se diseñó en los años setenta como modelo de central mayorista del tipo “europeo de posguerra” y comenzó a funcionar en los años ochenta, constituyéndose en autoridad metropolitana para la concentración de la comercialización frutihortícola. Pero que perdió fuerza en los años noventa con las políticas de desregulación nacionales, el resurgimiento de los mercados secundarios y el avance de la red hortícola boliviana “por fuera” de la autoridad de regulación¹⁶, así como nuevos fenómenos metropolitanos de reconfiguración del periurbano, potenciados por el avance de las autopistas y el desembarco de nuevos agentes sociales (inmobiliarios, residenciales, industriales, clases acomodadas y segmentos populares) en la periferia de la ciudad.

En ese contexto, en el que el diseño de una red formal de comercialización queda a mitad de camino, y tras las experiencias municipales de Moreno, Florencio Varela y Pilar en el primer lustro, el nivel nacional comienza a incorporar la agricultura periurbana como tema de agenda y decide subsidiar –a partir de 2007- la construcción de invernáculos en ocho municipios del periurbano de la RMBA, promoviendo el asociativismo en el manejo de insumos, replicando la experiencia de Pilar. En el presente documento de tesis se describe esta iniciativa, denominada Convenio de Cooperación, Asistencia y Administración para subsidiar la agricultura periurbana, que rápidamente derivó en 2009 en un programa nacional, el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, que destinó fondos públicos a periurbanos de municipios de todo el país con la aprobación de las más altas autoridades nacionales (Presidencia de la Nación y Ministerio de Agricultura). A fines de 2012, el Plan se encontraba en su tercer año de implementación, registrándose resultados positivos y negativos en su accionar, lo que ha llevado en la actualidad a un cambio en sus autoridades y a un relanzamiento del mismo. El trabajo procura realizar un balance de la experiencia.

Paralelamente, y como ya se ha mencionado, en estos últimos años se ha generado la iniciativa de institucionalización más importante propuesta desde el nivel nacional, respecto de la temática aquí tratada: la creación, por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Estación Experimental en

¹⁶ “A partir del año 1995, empujada por la necesidad de los productores de gestionar los canales de distribución, la colectividad boliviana comenzó a abrir sus propios mercados, primero en Escobar, y luego desde el 2002, en Pilar, Morón y Luján. Los municipios también participaron de esa nueva dinámica: o apoyaron a la colectividad boliviana para la apertura de nuevos mercados, o decidieron crearlos en nombre de la municipalidad.” (García, Le Gall y Mierez, 2008:10).

Agricultura Urbana y Periurbana para el Area Metropolitana de Buenos Aires (EEA INTA AMBA). El INTA ha agrupado las agencias agronómicas localizadas alrededor de Buenos Aires bajo la órbita de esta nueva estación, para luego crear otras nuevas. Todo este trabajo fue respaldado por documentos en los que se detallaron diagnósticos de las zonas y se definieron planes estratégicos y una regionalización del periurbano en Unidades de Coordinación Territorial (UCTs). Su proceso de creación fue producto de una importante discusión intrainstitucional, en la que técnicos de mediana edad y trayectoria en el trabajo con huertas familiares urbanas y periurbanas avanzaron sobre las estructuras tradicionales para motorizar la iniciativa. El INTA AMBA, cuya directora asumió en 2011 y su sede central se inaugurará en el transcurso de 2013, se ha propuesto objetivos y metas importantes con respecto al sostenimiento de la agricultura periurbana, que incluyen el ordenamiento territorial como enunciado explícito. En el trabajo de esta tesis se procura sistematizar cómo ha avanzado esta iniciativa en sus primeras instancias.

Por último, en las conclusiones, a la luz de todo el cúmulo de experiencias analizadas, que sin dudas forman parte de un complejo mapa institucional, se realiza una evaluación de las mismas y recomendaciones de gestión, en función de las acciones más valiosas que se han registrado durante la última década y la *complejidad fragmentaria* que presentan los distintos niveles del Estado a la hora de operar sobre el territorio (Barsky, 2011 y 2012). Y se analiza qué posibilidades y limitaciones objetivas ofrece el caso para la búsqueda de una ingeniería estatal necesaria para ajustar los instrumentos de intervención en el cinturón productivo alimentario periurbano de Buenos Aires. En ese sentido, se plantea el peligro de que las agendas con componente territorial resulten fagocitadas por otras lógicas que operan al interior del aparato estatal y de las agendas políticas de corto plazo, considerando que –por lo general- la tradición en materia de diseño e implementación de política territorial es muy limitada en el caso argentino. El trabajo procura poner en valor el alcance de las iniciativas analizadas así como las restricciones que operaron sobre ellas, de modo que queden registradas en el documento como un “banco de experiencias”, disponible para ser considerado a la hora de promover políticas similares de preservación de la actividad productiva en cinturones periurbanos de otras ciudades del país.

1.3) Pregunta de investigación, fuentes y metodología utilizada

La pregunta central del trabajo se relaciona con la eficiencia y coherencia del aparato estatal a la hora de implementar políticas estatales desde diferentes niveles y en un territorio de tanta complejidad como el periurbano. Y en la eficacia del componente territorial, más o menos explícito, de tales medidas de gobierno¹⁷. El énfasis está puesto en la organización de las políticas desde adentro del Estado, es decir que el enfoque contiene elementos de *internalismo institucionalista* (Clark, 1984)¹⁸. El Estado argentino posee una organización federal, lo cual implica la participación de distintas instancias institucionales en su funcionamiento, pues en la gestión metropolitana se superponen, compiten o se complementan, según sea el contexto político, cuatro niveles: Nación (gobierno nacional), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, y municipios de la Provincia de Buenos Aires. A su vez, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que depende del nivel nacional y se ha constituido en un actor clave de fomento de la agricultura urbana y periurbana en la actualidad, es un organismo autónomo, por lo cual tiene un funcionamiento autárquico. Por lo tanto, el entrecruzamiento entre federalismo, gobernanza metropolitana y territorio periurbano formará parte de la discusión a la hora de contextualizar la aplicación de la política pública (Sellers, 2002; Pérez, 2005)¹⁹.

¹⁷ “El proceso de una política requiere poner en juego las capacidades estatales -tanto políticas como administrativas- para imprimir una determinada dirección a la intervención del estado sobre las cuestiones socialmente problematizadas. La “capacidad estatal” se expresa en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general, el valor social, que es objeto de constante definición y redefinición a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder. En la medida en que el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política -en consonancia con el régimen político- en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas (méritos de los equipos técnico-burocráticos para la gestión de las políticas y acciones estatales) y políticas (capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública).” (Carmona, 2012: 6). Para una ampliación de estos conceptos, consultar Repetto (2007).

¹⁸ Burton Clark (1984), especialista en educación superior, propuso el estudio “internalista” de las organizaciones científicas. Muchas de sus afirmaciones son extrapolables a casos como los analizados en el presente trabajo, en el que intervienen instituciones estatales que “bajan” saberes técnicos desde el ámbito científico público al medio social, pero que a su vez cobran autonomía relativa en su funcionamiento (“internalismo”) con respecto al resto de la sociedad.

¹⁹ “De acuerdo con Pedro Pérez, la constitución de los municipios en cuanto “espacios locales” presenta características problemáticas cuando forman parte de una gran región metropolitana, dadas las contradicciones que se presentan entre el ámbito territorial de las necesidades y la escala territorial de la representación política y la gestión pública. A su vez, esta característica está, tal como sostiene Adriana Rofman, fundada en una estructura socioeconómica regida principalmente por lógicas y procesos de escala metropolitana.” (Carmona, 2012: 7).

Como se ha mencionado, el análisis estará focalizado principalmente en el funcionamiento de los programas; en interpretar el reposicionamiento de los actores dentro del complejo y cambiante “mapa del Estado”, pues, como se analizará en el trabajo, muchos agentes públicos, los más activos en la promoción de la agricultura periurbana, se irán relocalizando en las estructuras estatales, “migrando” entre diferentes niveles. Es decir, del municipio al ámbito provincial o al nivel nacional. Resultará inevitable entonces enfatizar en personas concretas de carne y hueso, quienes han sido las reales protagonistas en la implementación de estas políticas, adaptándose y readaptándose a las diferentes estructuras burocráticas para promoverlas. Ello también pondrá en tensión las matrices institucionales preexistentes, que se muestran muchas veces resistentes al cambio de agenda. El concepto de relaciones intergubernamentales se torna central para entender estos procesos^{20 21}.

Por otra parte, la orientación con la que los agentes han introducido la agricultura periurbana como tema de intervención estatal en el contexto de la salida de la crisis económica 2001-2002, con énfasis en la agricultura familiar de pequeña escala o agricultura de recursos limitados, ha dejado de lado la agenda de actores más empresariales de la horticultura (de origen nacional), quienes reclaman al Estado intervenciones más capitalistas y sectoriales frente a la “informalidad” con la que se

²⁰ “La problemática de las capacidades estatales miradas desde las políticas públicas en campos estratégicos de la acción estatal, requiere necesariamente, cuando buscamos conocer su desarrollo en el nivel subnacional, la consideración de las cuestiones asociadas a las relaciones intergubernamentales. Estas son conceptualizadas, según Jordana, como “el establecimiento de un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado”. Desde una perspectiva institucional, significa el desarrollo de un entramado de reglas de juego que “gobiernan” la relación Nación-Provincias y la relación Provincias-Municipios en el marco de determinadas políticas públicas sectoriales. Y es sin duda, a través del análisis de las políticas públicas, que podremos observar con mayor pertinencia la relación que se establece entre capacidades estatales y relaciones intergubernamentales.”. (Carmona, 2012: 7).

²¹ De acuerdo a la tipología de relaciones intergubernamentales señalada por Jordana, se pueden identificar tres tipos de relaciones intergubernamentales: a) monopolio institucional, b) monopolio institucional distribuido y c) pluralismo institucional. El primero se refiere a aquellas políticas que el Estado central mantiene en exclusividad para sus órganos y departamentos. El monopolio institucional distribuido, por su parte, se refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio mediante alguna de las fórmulas de descentralización. Finalmente, “el pluralismo institucional aparece cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado. Las situaciones de pluralismo institucional tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas” (Jordana, 2001: 32).

maneja el “mundo boliviano”²². Como generar acciones concretas para detener la caída de consumo de hortalizas por habitante de las últimas décadas, enfrentar el retraso de los precios mayoristas de la horticultura con respecto a otras cadenas alimentarias, promover la diferenciación de productos y modernizar el abastecimiento alimentario urbano, entre otras.

El trabajo tiene fundamentalmente un diseño de carácter cualitativo. Se nutre de distintas fuentes informativas primarias (informantes clave) que son los propios actores de la gestión pública²³, a través de contactos informales o formales establecidos con ellos durante diez años de investigaciones sobre agricultura periurbana; actores de la producción hortícola²⁴, quienes fueron entrevistados y/o encuestados en sus ámbitos de trabajo en determinadas oportunidades durante ese mismo período; así como fuentes secundarias como bibliografía nacional, artículos científicos y de divulgación, ponencias, tesis de grado y posgrado e informes técnicos de procedencia argentina, latinoamericana y europea sobre la temática de la agricultura periurbana. Asimismo, se utilizó información de censos provinciales hortícolas y nacionales agropecuarios de reciente implementación y bases de datos del Ministerio de Agricultura de la Nación.

Por lo tanto, se apela a la utilización de los métodos y técnicas considerados más apropiados para estudiar la problemática aquí tratada: el análisis documental, las entrevistas y los estudios de caso. En ese sentido, la metodología de estudio de los procesos de política se basa en un modelo narrativo, que tiene como referencia para la recolección y sistematización de la información al modelo de análisis de políticas públicas elaborado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008). Este modelo define a las políticas públicas como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados, cuyas conductas se ven

²² El productor hortícola Pablo Masseda, del partido de Pilar, sostiene que “el trabajo en negro, la falta de controles ambientales... todo eso está incorporado en el precio de la verdura. Debe haber: responsabilidad social, ambiental e impositiva. El Estado y el consumidor están confluyendo en la marginalidad. Hasta que no haya una catástrofe como el caso del “pepino europeo” nadie va a hacer nada. Si estamos encausados en un sistema de normas, estamos más protegidos. Si estás dentro de la legalidad tenés derechos. Los migrantes se aíslan, para mí se equivocan...” (1/6/11).

²³ Tal como se analizará en el trabajo, los gestores de “lo público” forman parte de un amplio y complejo colectivo institucional estatal, integrado por funcionarios, técnicos, investigadores y extensionistas de los niveles nacional, provincial y municipal. Se entrevistó a un total de 25 personas vinculadas con la gestión pública.

²⁴ Productores hortícolas de los municipios de Pilar y Moreno, representantes de organizaciones gremiales y políticas del sector, agentes productivos con puestos en los mercados, etc. Para este trabajo de investigación, se entrevistó y/o encuestó a un total de 25 personas vinculadas con las producciones periurbanas.

influenciadas por los recursos que tienen a disposición y por las reglas institucionales vigentes, ya sean generales (del sistema) o específicas (del ámbito o sector de intervención). Intenta abordar las políticas desde su “lógica de acción”, con punto de partida en la arena en la que los actores interactúan, sopesando la influencia de las instituciones en sus comportamientos y prestando particular atención a los recursos que movilizan para hacer valer sus intereses. Es una perspectiva centrada en la conducta individual y colectiva de los agentes (interacción), que movilizan recursos dentro de reglas de juego que son marco pero, a la vez, producto de la acción en el proceso de política. Este intercambio se juega en dos planos: uno sustantivo, referido a la cuestión específica, y otro institucional.

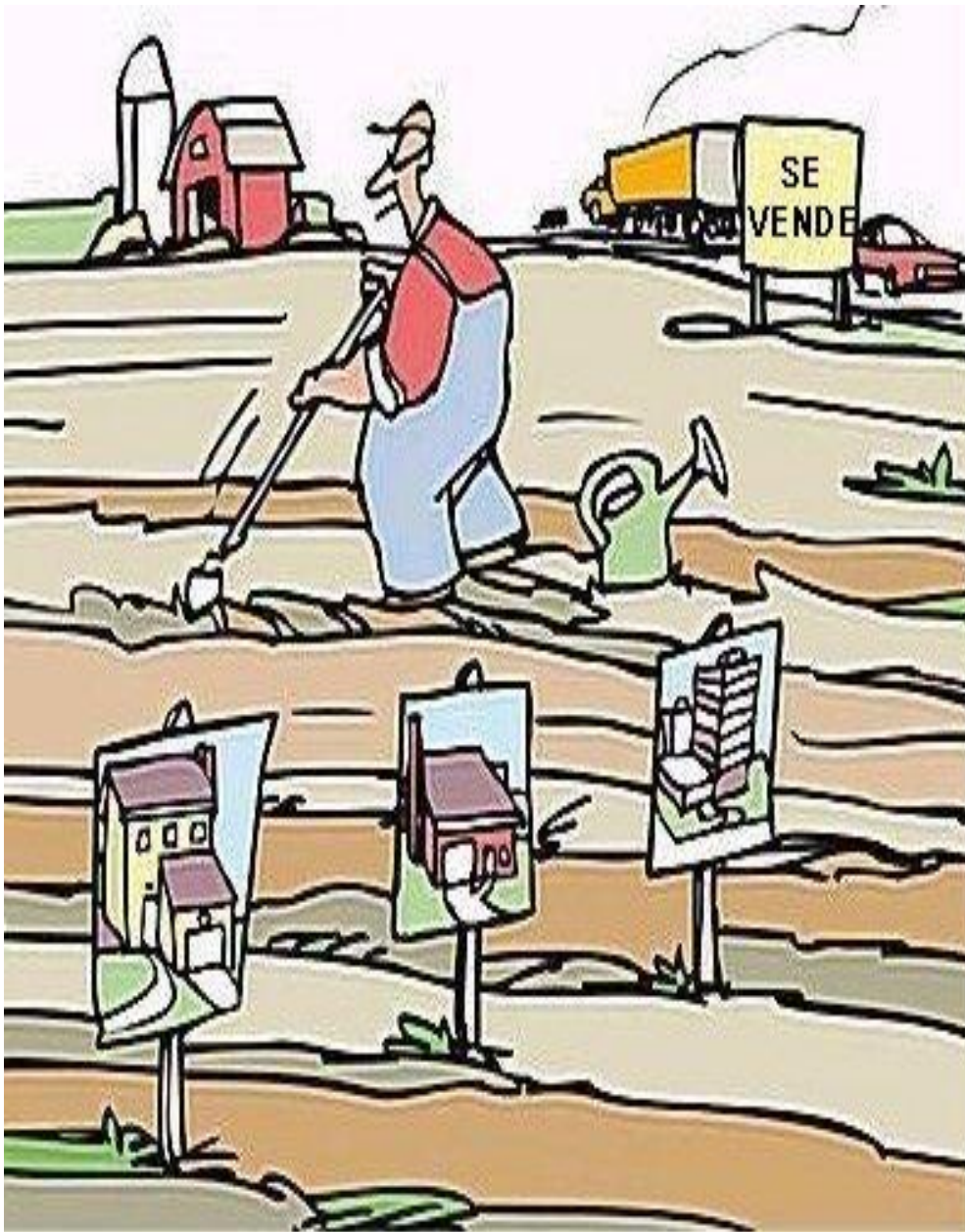
Asimismo, también se apelará a técnicas cuantitativas, en particular el análisis de datos secundarios, cuando esa información resulte apropiada. En definitiva, el objeto de estudio requiere apelar a una combinación apropiada entre enfoques de orden macrosocial -en especial para el análisis de los procesos más estructurales-, junto con estudios de tipo micro social, aplicables al análisis de las experiencias acotadas de interacción de actores en torno a la formulación y/o implementación de políticas (Sautu *et. al.*, 2005).

En definitiva, de acuerdo con la complejidad del tema, la escasez de información previa y dado que la agricultura periurbana constituye una temática poco estudiada en Argentina, el diseño metodológico aquí aplicado combinó procedimientos cualitativos y cuantitativos, constando de relevamientos de información secundaria y primaria. Considerando la orientación principalmente cualitativa (descriptiva y analítica) del trabajo de tesis, la búsqueda de información secundaria y su entrecruzamiento con información primaria permitió avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos²⁵.

²⁵ “La contribución cualitativa a la investigación suele ser más rica que la cuantitativa cuando se pretende lograr una comprensión de un fenómeno social. Así es como los procedimientos seleccionados para recabar información primaria no se basan en criterios estadísticos, sino que busca indagar hasta comprender los razonamientos de los sujetos en sus diferentes roles” (García, 2011: 23; texto levemente modificado).

2. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA AGRICULTURA PERIURBANA

En este capítulo se plantean los aspectos conceptuales vinculados con la agricultura periurbana como tema de investigación. Las particularidades de una preocupación que se origina en Europa y cómo se traslada al medio académico y profesional argentino.



Caricatura sobre la agricultura periurbana (anónima, obtenida de Internet).

2.1) El periurbano como objeto de estudio²⁶

El estudio del periurbano supone el abordaje de un complejo territorial que expresa una situación de interfase entre dos tipos geográficos aparentemente oposicionales y bien diferenciados: el campo y la ciudad²⁷. De difícil definición conceptual y delimitación, cuenta con la desventaja de que es, en cuanto a objeto de investigación, un territorio “resbaladizo”, en situación transicional, en permanente transformación (o con expectativas de ser transformado), frágil, susceptible de nuevas intervenciones. Con el paso del tiempo, el periurbano “se extiende”, “se relocaliza”, “se corre de lugar”; no le otorga demasiadas garantías de permanencia al investigador²⁸. Se trata de un territorio en consolidación, bastante cambiante en cuanto a la constitución de redes sociales, de una gran heterogeneidad en los usos del suelo²⁹. Ha recibido diversas denominaciones: la periferia urbana, franja urbana, el rur-urbano, la “ciudad difusa”, la frontera campo-ciudad, la “ciudad dispersa”, territorios de borde, borde urbano/periurbano, el contorno de la ciudad, extrarradio, *exurbia*, etc.³⁰. Es un espacio que se define por la indefinición: no es campo, ni es ciudad³¹.

²⁶ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky (2005).

²⁷ “Hasta no hace mucho, se aceptaba la existencia de diferencias evidentes entre lo rural y lo urbano. Comienzan entonces unas miradas críticas a este enfoque dicotómico campo-ciudad, atacándose a las ideas estáticas sobre el comportamiento del territorio o las relaciones de jerarquía entre lo urbano y lo rural” (García, 2011: 82).

²⁸ Esta afirmación no debe ser tomada en un sentido literal. No se le está atribuyendo al espacio la potestad de “correrse de lugar” como si tuviera entidad propia. Ante el avance de la urbanización, cambian sus atributos y ciertas funciones van pasando a otros territorios, los cuales se perfilan como nuevos espacios periurbanos. En definitiva, son procesos sociales que se espacializan en el territorio. Críticas a concepciones espacialistas rígidas, tanto en el campo de la geografía como en el de la economía, pueden consultarse en Reboratti (1989: 73) y Borello (2002).

²⁹ “Un hecho especialmente significativo es la heterogeneidad y mezcla de usos del suelo. Usos muy heterogéneos coexisten unos al lado de otros (..), desde el terreno construido con alta densidad a las industrias, basureros, campos de cultivo y espacios naturales. (..) Es una de las áreas más críticas del Globo, porque en pocas partes de la superficie terrestre existen espacios que: 1) hayan conocido una tan larga e intensa evolución histórica; 2) tengan tal diversidad y mezcla de usos del suelo; y 3) donde el medio natural esté sometido a tan intensas presiones.” (Capel. 1994: 139-140).

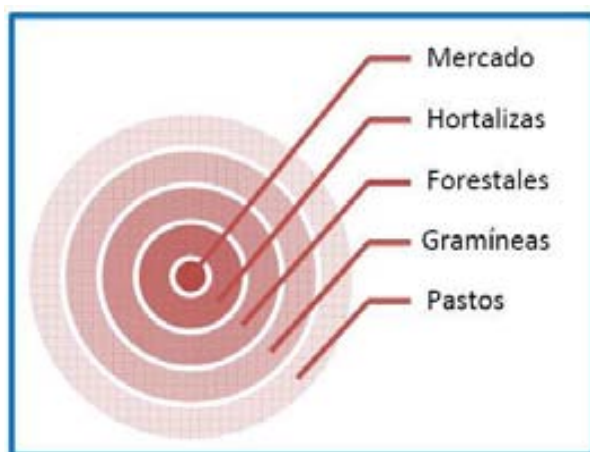
³⁰ “En los primeros estudios realizados sobre el espacio periférico se le denominaba con nombres jurídicos de resonancia medieval (*banlieu*, “alfoz”), con otros que expresaban inferioridad y sometimiento (*Suburb*, “suburbano”, términos que remiten también a los medievales *suburbia*), o que aludían a su carácter intermedio entre lo urbano y lo rural (“rur-urbano”); más tarde se pasó a denominaciones neutras que aludían simplemente a la localización circunurbana (*urban-fringe*, “periurbano”) hasta llegar finalmente a la *dispersed-city*, *ville éparpillée* o “ciudad difusa”, y a la “ciudad-región.” (Capel. 1994: 139). Cuando se remite al periurbano de Buenos Aires, Horacio Bozzano (2000) hace referencia a la franja o ámbito periurbano, el rur-urbano o lo rural-urbano, la interfase ciudad-campo, el área de reserva complementaria o de ensanche urbano, zona difusa y cinturón de especulación inmobiliaria o de barbecho inmobiliario. En este sentido, constituye todo un ejercicio constatar la cantidad de definiciones que se han realizado sobre el tema y las diferencias que muchas veces presenta su alcance geográfico.

El “padre de las teorías de localización”, Johann Heinrich von Thünen (1826, en Benko 1999), fue el precursor en estudiar la lógica económica subyacente en la distribución espacial de los sistemas productivos alrededor de las ciudades. Delimitando círculos concéntricos sucesivos “ideales” (en términos de fertilidad de la tierra y accesibilidad) en torno a un centro de consumo urbano (mercado), estableció que cada tipo de actividad económica se localizaba a la distancia óptima que le permitiera al productor maximizar sus ganancias según el precio del producto y los costos del alquiler de la tierra y del transporte. Determinó que en un primer cordón alrededor de la ciudad se localizaban la horticultura y la producción lechera (alquileres elevados, precios de productos altos, uso intensivo de agroquímicos y utilización de medios de transporte adecuadamente acondicionados). En un segundo cordón, la producción forestal (muy rentable en esa época, con altos costos de transporte). En un tercer cordón, el cultivo de cereales (sin barbecho, rotando con otros cultivos). En un cuarto cordón, un tipo de agricultura menos intensivo, rotando con pasturas (forrajes, barbecho). En un quinto cordón, cultivos más extensivos con rotación trianual. Y en un sexto cordón, cría extensiva de ganado y producción de manteca³². Desde una perspectiva geográfica, resulta de interés apreciar cómo von Thünen estableció una secuencia de *intensividades decrecientes en el uso del suelo* partiendo desde el borde de la ciudad. Una lógica que se tendrá en consideración a la hora de analizar las características de la agricultura periurbana de Buenos Aires.

³¹ Zamorano habla de periurbano como “...un área de límites indecisos y muy móviles en donde se lleva a cabo la interpenetración de lo urbano y lo rural”. Zárate Martín (en Puebla. 2004: 7) sostiene que “la franja periurbana tiene límites imprecisos, es el lugar donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, y en ella se producen los cambios morfológicos, funcionales y de población más rápidos y profundos de todo el espacio urbano”.

³² Los círculos concéntricos ideales presentaron “deformaciones” a medida en que Von Thünen introdujo nuevos elementos al modelo: la presencia de un río, una ruta, otras ciudades, diferencias de fertilidad del suelo, etc.

Figura N° 1. Modelo de círculos concéntricos de Von Thünen



Fuente: García (2011: 90).

Horacio Capel (1994: 139) explica que la localización de quintas y villas alrededor de los centros urbanos no es un fenómeno reciente en el tiempo, sino que ya se daba en las ciudades romanas y posteriormente en las renacentistas. Sin embargo, fue en el transcurso del siglo XIX cuando las transformaciones de la periferia urbana se tornaron notables y dieron posteriormente origen a la preocupación por el periurbano como objeto de investigación. En ello influyeron los intensos procesos de suburbanización que se registraron en las ciudades anglosajonas en el contexto de la Segunda Revolución Industrial, “la accesibilidad generada por el ferrocarril y el automóvil, el establecimiento del telégrafo y el teléfono –que permitieron desde los años 1860 la instalación de industrias en la periferia conectadas con sus oficinas centrales- y con el desplazamiento de usos urbanos hacia las afueras de la ciudad”. Durante la primera mitad del siglo XX, este proceso se consolidó debido a una descentralización mayor de las actividades productivas de la ciudad, la construcción de autopistas y el acceso al crédito hipotecario por parte de diversas clases sociales, las cuales se suburbanizaron a gran velocidad, generando el surgimiento de la denominada “ciudad difusa” adrededor de las décadas del cincuenta y sesenta. De allí en adelante, los procesos que siguieron a este último período se caracterizan por un notable desembarco de diversos servicios urbanos y tecnologías fuera de la ciudad, redes de autopistas, una revalorización social del “medio natural” por parte de sectores económicamente pudientes y otros fenómenos que intensificaron las transformaciones del periurbano. “En definitiva, en la medida en que la urbanización avanza sobre el ámbito rural, origina conceptos nuevos que dan cuenta de nuevas formas de cómo se

están ocupando y re-organizando estos espacios (...). Espacios que, en realidad, no son tan nuevos (en definitiva, hasta las ciudades medievales tenían sus “bordes”), pero sí lo son los procesos sociales que en ellos se desarrollan” (Puebla, 2004:4).

Sin embargo, vale señalar que en los países anglosajones el periurbano se ha constituido usualmente como el lugar de residencia elegido por las clases acomodadas, donde su configuración es fuertemente condicionada por el modelo de la ciudad-jardín (Garay, 2001), que sigue determinadas pautas de planificación³³. Por el contrario, en los países latinos la ocupación del suelo en las áreas periféricas generalmente se realiza de una manera no planificada, constituyendo un espacio de gran heterogeneidad y crecimiento acelerado, donde pueden registrarse problemáticas sociales y ambientales agudas, un mercado del suelo poco transparente, proximidades conflictivas (Puebla, 2003:5)³⁴. El caso a tratar, relacionado con el periurbano de Buenos Aires, se enmarca en esta última tipificación.

El periurbano constituye un “territorio de borde” sometido a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad. Garay (2001: 14) entiende que “..sobre el borde periurbano se despliega un frente productivo que transforma el espacio rural en suelo urbano, donde la expectativa de valorización no necesariamente se realiza (...). Se trata de un área de transición, por la que atraviesa un proceso que supuestamente incorpora valor al territorio acondicionándolo para implantar nuevas actividades, pero a la vez como un proceso que se expresa -entre otras cosas- en la modificación de los patrones de asentamiento de la población.”.

³³ Ciudad-jardín, modelo urbano concebido a principios del siglo XX que propone la síntesis entre la vida en la ciudad y la vida en el campo. La moda de las ciudades-jardín surgió a partir de dos ideas fundamentales de finales del siglo XIX: por una parte, una cierta utopía política que intenta crear una comunidad autárquica concebida como grupos de casas unifamiliares que superen el antagonismo entre ciudad y campo, y por otra parte, el problema del alojamiento de los obreros como consecuencia de una creciente industrialización. La idea de la ciudad-jardín aparece en la obra de Ebenezer Howard (1850-1928), *Tomorrow: a Peaceful Path to Social Reform (Mañana, un camino pacífico hacia la reforma social)*, publicada en 1898, en la que preconiza la creación de ciudades de 30.000 habitantes económica y espacialmente independientes. Howard propone un esquema de ciudad concéntrica edificada alrededor de un parque central y dividida en seis sectores de actividad. En 1903, después de haber reunido los fondos necesarios y creado la Garden City Association, Howard encarga la realización de la primera experiencia de ciudad-jardín en Letchworth (Hertfordshire) a Raymond Unwin y Barry Parker. El modelo de Howard se extiende rápidamente por el continente y por Estados Unidos. (Enciclopedia Encarta, 2002).

³⁴ “..la periferia ha tenido tradicionalmente características muy diferentes en las ciudades latinas y anglosajonas: es el lugar de residencia de las clases adineradas en el *Suburb* norteamericano y es el lugar de los barrios populares e incluso del chabolismo y de la autoconstrucción en los suburbios de nuestras ciudades...” (Capel. 1994:137).

En definitiva, el periurbano posee “..la mayor complejidad de usos del suelo mezclados que puede observarse en toda la Tierra. Aparentemente la distribución de estos usos parece obedecer al azar, pero... no hay sino una lógica cuyo descubrimiento es una de las tareas más importante del estudioso de dichos espacios...” (Capel. 1994: 137).

Desde un punto de vista ecológico, el periurbano es abordado como una *zona de transición* o *ecotono* entre el campo y la ciudad. Los especialistas que han estudiado el periurbano desde esta perspectiva han centrado su atención en la complejidad de las relaciones ecosistémicas que se dan entre la ciudad y sus bordes. Eugene Odum (1986: 67) sostuvo que “una ciudad sólo puede ser considerada un ecosistema completo si se consideran completamente incluidos en él los ambientes de entrada y de salida”. La presión que sufren los ecosistemas de los bordes responde a los intensos procesos de transformación generados por el despliegue del proceso urbanizador sobre los espacios rurales circundantes.

María Di Pace (2001: 6) señala que: “El ecotono o zona de borde es un área de contacto entre ecosistemas (..) una interacción activa entre dos o más ecosistemas (o mosaicos de ecosistemas)”. Seguidamente, afirma que “..las ciudades impactan en los sistemas circundantes, transformando su suelo y sus recursos hídricos superficiales y subterráneos: por la exportación de residuos sólidos y líquidos -domiciliarios e industriales-, la presencia de cavas, basurales a cielo abierto, etc. (..). Pero a su vez es impactado por el sistema rural: recibe la influencia de los agroquímicos y los residuos sólidos, los contenedores de los productos agroquímicos que están constituyéndose en un elemento contaminador de importancia, etc.³⁵. Es decir, el periurbano también es un sistema en mosaico que contiene relictos “naturales” o ecosistemas residuales (“parches”), (..) donde coexisten los sistemas productivos o agroecosistemas que

³⁵ Teniendo en cuenta que en el periurbano se registran impactos ambientales muy intensos, vale mencionar que los procesos de remoción de suelos que se registran en estas áreas (el suelo como materia prima para la producción de ladrillos, tierra para jardín, panes de tierra para plantas en maceta, etc.) han generado procesos de decapitación de los horizontes superficiales, fenómeno que se conoce con el nombre de *geofagia* (Morello, 2001). Asimismo, la incorporación de residuos sólidos y efluentes domiciliarios, agrícolas e industriales en el suelo (el suelo como soporte) ha generado un nuevo tipo de suelo: móvil, quebradizo, con alto contenido orgánico, compuesto de sustancias tóxicas y gases en su interior. En el caso de la agricultura periurbana, es una actividad que requiere la aplicación intensiva de agroquímicos, los cuales se incorporan en solución directamente al suelo. También debe mencionarse que en el periurbano se registran distintos tipos de demanda intensiva del agua de los acuíferos, con consecuencias como la formación de conos de depresión por extracción excesiva o la contaminación orgánica y química de los mismos por procesos de lixiviado, generados desde pozos ciegos, basurales clandestinos, etc.

explotan el suelo fósil, los ecosistemas consumidores o aglomeraciones urbanas, y los cada vez más reducidos ecosistemas balanceados (naturales) remanentes.”. Por lo tanto, el concepto de periurbano se corresponde con el de ecotono en tanto *ecológico y espacial*.

Horacio Capel (1994) se refiere a la fragilidad ecológica que presentan los espacios periurbanos debido a las actividades intensivas que allí se desarrollan. Como ya se ha mencionado, señala que hay pocos espacios donde el medio natural esté sometido a tan intensas presiones antrópicas y los describe como zonas en situaciones críticas a nivel planetario³⁶. Tanto para el autor, como también para Morello y Mateucci (2001) –quienes analizan el caso de Buenos Aires- una de las formas más dramáticas de intervención social es la eliminación del suelo agrícola. En este sentido, otro concepto ecológico y espacial fundamental que hace referencia al *hinterland ecológico* de la ciudad es el de *huella ecológica*. Esta noción describe el alcance geográfico de los ecosistemas que abastecen energéticamente a la ciudad (el “hasta dónde llega” el área de influencia de las demandas energéticas de la ciudad). Vale señalar el carácter espacialmente multiescalar del término, pues una ciudad puede abastecerse –por medio del comercio- de materias primas de otros países, y así “generar” una peculiar huella ecológica a miles de kilómetros de distancia. Pero a los fines de la presente investigación, se considera a la huella ecológica como el área de los ecosistemas contiguos que proporcionan energía al medio urbano, es decir, localizados en su periferia inmediata.

Las profundas alteraciones ecológicas y ambientales que se registran en estos espacios de interfase urbano-rurales han llevado a autores como Morello (2001) a considerar que en los mismos se produce la formación de nuevos tipos de ecosistemas, a los que denomina *neoecosistemas*, y de nuevos tipos edafológicos, a los que denomina *neorelieves*, *neosuelos* o *neogeoformas*. Con respecto a los primeros, destaca –por ejemplo- que en los últimos 50 años se han producido en el periurbano de Buenos Aires fenómenos de “bosquización espontánea”, es decir, la penetración de especies invasoras que han constituido “bosques y pastizales degradados, invadidos por especies oportunistas de gran competitividad”, sobre todo en los valles fluviales, los que se comportan como nuevos ecosistemas.

³⁶ “Los espacios naturales y agrarios próximos a las ciudades son los más accesibles y por ello los más necesitados de protección. Hay que considerarlos como un recurso amenazado por transformaciones irreversibles” (Capel. 1994: 141).

Otros conceptos de la ecología que se aplican en relación con el periurbano son el de *función ecológica* y el de *servicio ambiental*. Al primero se lo trabaja analizando cómo se alteran “los procesos ecosistémicos básicos en los límites de la ciudad tales como el ciclo biogeoquímico, el ciclo del agua, la transformación de nutrientes, la productividad biológica, etc.” (Di Pace, 2001: 15). En el segundo caso, se evalúa qué servicios ambientales brindan (o dejan de brindar) los espacios periurbanos al resto de la ciudad: la absorción del agua de lluvia, como “pulmones verdes”, etc.

En definitiva, la ciudad constituye un complejo fuertemente relacionado con su periferia, porque depende de ella para proveerse de distintos tipos de energías. Teniendo en cuenta que hasta aquí se ha considerado al periurbano como una frontera asimétrica en la que la ciudad domina al campo y no a la inversa, es interesante señalar que ecólogos como Jorge Morello y María Di Pace sostienen, en cambio, que los procesos urbanos y rurales se atenúan recíprocamente. Mientras el economista, el urbanista o el geógrafo entienden que la ciudad comanda un sistema territorial (en la actualidad se habla de ciudad-región), el ecólogo advierte que la ciudad es un sistema profundamente parasitario o dependiente de áreas externas que le suministran la energía y productos necesarios para que funcione³⁷, y que además esos espacios circundantes funcionan como receptáculos de los residuos que genera. Bettini (1998: 79) sostiene que “la ciudad no tiene una ecología separada del campo que la circunda (..) para percibir la ciudad tal como es y resolver sus problemas, es necesario expandir el pensamiento y la acción fuera de los estrictos límites urbanos. (..) la gestión de la ciudad como ecosistema quedará en pura teoría hasta que no se rompa la dicotomía urbano/rural”.

Como resultado de la “crisis alimentaria mundial” y de la “crisis ecológica global”, en los últimos años se ha notado una creciente preocupación respecto del aprovisionamiento de los alimentos a las ciudades y la calidad de los mismos. En el caso de la RMBA, de 15 millones de personas, este abastecimiento proviene, en un volumen significativo, de sus áreas de borde. En este contexto, se empieza a visualizar la necesidad de consolidar circuitos de proximidad, es decir, de preservar los territorios más cercanos a las ciudades para producir alimentos que la misma consume (Mathieu, 2006). De igual modo, surge una preocupación por resolver las problemáticas sociales, ambientales y económicas asociadas a esas producciones. Ello se relaciona con la

³⁷ Margalef (1986) sostiene que el ecosistema rural y el urbano son ambos sistemas abiertos, alejados del equilibrio, que tienden a maximizar su tasa de disipación, aunque es el ecosistema urbano donde esta tasa es mayor, y para mantener esa diferencia se apropia de los recursos del ecosistema menos maduro y más productivo, aumentando la heterogeneidad general.

corriente que propone al desarrollo sustentable como el enfoque que integra esas tres dimensiones.

Varios autores coinciden en que la instalación en el escenario internacional del desarrollo sustentable se produjo a partir del Informe Brundtland titulado “Nuestro Futuro Común”, publicado en el año 1987 (Sachs, 2001; Di Pace et.al., 2004; Mathieu, 2006, entre otros). El documento hace un llamamiento en pos de ese objetivo, enunciando que “la humanidad está en condiciones de realizar un desarrollo sustentable en el tiempo, de forma tal que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones en atender sus propias necesidades. (...) lo más rico de este concepto es que para que tales condiciones se satisfagan se requiere un enfoque basado en la interdependencia y en la estrecha relación entre la ecología y la economía, entre el ambiente y el desarrollo, es decir que un problema ambiental requiere de una mirada interdisciplinaria: que considere los aspectos físicos, sociales, económicos, políticos. La definición y objetivos propuestos por el Informe Brundtland constituyeron el disparador para la formulación de nuevas contribuciones al debate sobre el desarrollo sustentable. Aún cuando las postulaciones de dicho documento no son nuevas, el principal mérito del mismo radica en la difusión masiva de un debate articulado entre ambiente y desarrollo” (Di Pace, 2004)³⁸.

Por lo tanto, este nuevo contexto ha modificado el enfoque dicotómico tradicional que abordaba las relaciones entre el campo y la ciudad a nivel espacial y social, como consecuencia de que se han modificado los imaginarios que se tenían de ellos. Mathieu (2006) sostiene que la forma que adquieren las representaciones sociales sobre lo urbano, lo rural y el vínculo entre ambos se han transformado. La autora

³⁸ Nicole Mathieu (2006) realiza una sistematización de las vertientes del desarrollo sustentable que surgen a partir del Informe Brundtland, estableciendo dos corrientes: una más ligada a la esfera económica y otra a la esfera política. La primera aborda una relación entre lo económico y lo ecológico desde una racionalidad más económica, generando incluso una mercantilización de la idea de desarrollo sustentable. Respecto de la esfera política, analizó desde la ecología política tanto a las corrientes críticas al capitalismo como a las liberales. Asimismo, estableció que el desarrollo sustentable generó consecuencias epistemológicas concretas en la ciencia, considerando el desafío teórico y metodológico que supone integrar los tres pilares propuestos, es decir, lo ecológico, lo económico y lo social. En síntesis, señala que el desarrollo sustentable se ha caracterizado por constituirse como un discurso lo suficientemente ambiguo y polisémico como para que haya sido apropiado por distintos actores sociales y, a su vez, albergue concepciones o propuestas teórico políticas muy disímiles entre sí. En definitiva, sostiene que el desarrollo sustentable es fundamentalmente una utopía política, ya que busca reconciliar, en el marco de las actuales crisis, lo irreconciliable: lo social, lo ecológico y lo económico.

propone que a partir de estas nuevas representaciones se pueden pensar respuestas a las nuevas formas que asume la utopía del desarrollo sustentable³⁹.

En este sentido, y como se analizará en el presente trabajo de tesis, en los últimos años se viene planteando en los niveles gubernamentales, en la implementación de las políticas públicas, la importancia que tienen los cinturones verdes en la provisión de alimentos de las ciudades. En Argentina, para el caso de la RMBA puede constatarse que la creación de los circuitos productivos alimentarios de proximidad fue efecto de la acción de los actores en el territorio. Las preocupaciones gubernamental y académica por el sostenimiento y la sustentabilidad de tales actividades fueron posteriores a su desenvolvimiento⁴⁰.

2.2) El contexto internacional y el surgimiento de los estudios sobre agricultura periurbana en Argentina⁴¹

En función de ciertos antecedentes sobre el tema relacionados con la historia de la disciplina geográfica y el planeamiento urbano, resulta menester el aporte del biólogo escocés Patrick Geddes y su clásico “*Cities in evolution*” de 1915, donde se llama la atención sobre las “conurbaciones” que, desde fines del siglo XIX, estaba generando la suburbanización o dispersión de los centros urbanos ingleses en los campos agrícolas más próximos, estableciendo la necesidad de implementar el *town/country planning* (Rueda Palenzuela, 1995: 32). De igual modo, en los años veinte y treinta la Escuela de Ecología Humana de Chicago se preocupó por los procesos de expansión geográfica de las ciudades en los Estados Unidos. Se establecieron modelos de coronas concéntricas, espacios radiales o de núcleos múltiples para explicar la lógica de la evolución espacial de los centros urbanos. Se utilizaron términos como sucesión, invasión, asimilación, provenientes de la biología (Burgess, 1925 y otros estudios),

³⁹ El especialista hindú Parag Khanna, considerado por muchos medios de comunicación “el principal referente de la geopolítica del siglo XXI” de la actualidad, destaca la necesidad de una urbanización sustentable como el principal problema mundial: “la urbanización sustentable es una prioridad. En la mayor parte del mundo –en el mundo occidental o en el sur, en los países en desarrollo o en los emergentes- la mayoría de la gente vive en ciudades y la población crece con tanta rapidez como la complejidad de los problemas y desequilibrios que eso trae”. (Clarín, 6/1/13).

⁴⁰ Un hecho que indica que la agricultura periurbana ha pasado a ser un tema visibilizado de manera diferenciada desde el propio sector hortícola ha sido que la Asociación Argentina de Horticultura (ASAHO) pasó a incluir, desde 2008 en adelante, mesas especializadas sobre el tema en sus congresos nacionales.

⁴¹ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky (2005).

para explicar cómo las ciudades iban avanzando sobre sus periferias⁴². Por otra parte, la teoría de los lugares centrales de Christaller (1933) tuvo mucha influencia en la escuela neopositivista americana en los años cincuenta y sesenta, apuntalando la “*New Geogr.-phy*” (Lösch). Se centraba en estudiar las redes de ciudades, cómo se disponían los núcleos urbanos en el territorio y hasta dónde llegaban sus áreas de influencia. Brian Berry incorporó en los años sesenta la teoría de sistemas al análisis urbano, preocupándose por el funcionamiento del sistema urbano, sus flujos de energía (entrada y salida), entropía, estados de equilibrio, etc., es decir, teniendo en cuenta sus relaciones con la periferia.

A partir de mediados del siglo XX, la preocupación por el proceso de urbanización como reestructurador de los espacios rurales comenzó a tener cada vez mayor relevancia en los países desarrollados. En 1937 el geógrafo T.L. Smith utilizó el concepto “franja urbana” para describir al área localizada fuera de los límites administrativos de los municipios de la ciudad. En 1955 Auguste Spectorsky creó el término *exurbia*, diferenciándolo de *suburbia*, para describir las costumbres de las clases acomodadas que migraban hacia las afueras de la ciudad de Nueva York inspirándose en el ideal del *lifestyle* agrario americano. A partir de entonces, *exurbia* pasó a ser un término de uso común en el idioma inglés. En 1958, Kurtz y Eicher escribieron un trabajo titulado “*Fringe and suburb: a confusion of concepts*” tratando de diferenciar los alcances de los conceptos. Pero es desde la década del sesenta cuando se producen una gran cantidad de trabajos académicos –especialmente en Inglaterra y Francia- sobre el fenómeno de la urbanización del campo. Aquí se mencionan algunos: Pahl (1965; 1970); Johnston (1965; 1974); Clout (1972); Julillard (1961); Rambaud (1969); entre otros.

Un trabajo que va a mostrar cómo estaba el estado de la discusión a fines de los años sesenta fue un estudio clásico de la sociología urbana francesa marxista: el libro “De lo rural a lo urbano”, del filósofo Henri Lefebvre. El autor señala que “la relación campo-ciudad, relación dialéctica, oposición conflictual que tiende a trascender cuando en el tejido urbano realizado se reabsorben simultáneamente el antiguo campo y la

⁴² Virginio Bettini (1998: 57-58; texto levemente modificado), ha afirmado que “aplicando algunos de los términos de la ecología clásica al estudio de la sociedad, los “ecólogos urbanos” de la Escuela sociológica de Chicago cometieron uno de los errores metodológicos más funestos de la historia del pensamiento moderno”. Desde la perspectiva de la ecología urbana, el autor afirma que la Escuela de Chicago de ecológica no tiene nada, sino que posee una mirada estrictamente sociológica de la ciudad. En esa línea de pensamiento se inscribe la ruptura que protagonizaron Manuel Castells y otros especialistas en la década del setenta.

antigua ciudad. Lo que define a la “sociedad urbana” va acompañado de una lenta degradación y desaparición del campo..” (1971: 15)⁴³. A mediados de los años setenta, el urbanista americano Harold Carter incorporó en sus estudios sobre la ciudad la zona de interfase urbano-rural (Carter, 1974). En 1976, el geógrafo rural inglés Hugh D. Clout estudió cómo el espacio rural estaba siendo profundamente reestructurado por el avance de la urbanización y configurando un nuevo proceso de poblamiento del campo en Inglaterra, luego de “la pesadilla del despoblamiento rural que se había dado a lo largo de todo un siglo en Gran Bretaña” (1976: 73). Lo definió como “urbanización del campo” o “urbanización difusa”.

En los últimos 25 años, el estudio de las periferias urbanas –y de la agricultura periurbana en particular- cobra relevancia. En 1979, el Comité para la Agricultura de la OCDE organiza en París una discusión entre sus estados-miembro sobre “La agricultura en la planificación y manejo de las áreas periurbanas”. Allí se presentaron una importante cantidad de trabajos (estudios de caso) por país y se señalaba que desde la década del cincuenta en adelante en los países desarrollados el *urban fringe* había crecido notablemente, se generó un nuevo fenómeno de agricultura periurbana –un tipo diferente de agricultura- y señalaban su preocupación por la amenaza de la desaparición de tierras agrícolas y espacios abiertos. Por el estado del debate y la bibliografía citada, se aprecia que en la década del setenta (especialmente a mediados), en los países desarrollados el tema ya estaba incorporado en el debate entre especialistas y en la planificación urbana y regional (OECD, 1979). En Argentina, el tema va a ser introducido en el debate académico en los años ochenta y noventa, y en la gestión pública con el inicio del nuevo siglo.

En 1996, en la Cumbre Mundial de la Alimentación que organiza la FAO en Roma se reconoce como prioritario el estudio de la agricultura urbana y periurbana (AUP), así como el mejoramiento de la eficiencia de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades. Ese mismo año, se crea el Centro de Recursos

⁴³ Vale señalar que la obra está situada en un momento en que comenzaba a visualizarse que el fenómeno urbano pasaba a ser central para entender la organización del territorio. Lefebvre sostiene que: “Observo que hay un proceso real, el de la urbanización, a partir de la industrialización, y que el problema consiste en conocer ese proceso y dominarlo. (...) Marx concibió la industrialización como un proceso que había que conocer y dominar. A mi parecer el problema ha cambiado. Hoy tenemos un problema nuevo, que no suprime el planteado por Marx, y que consiste en **conocer y dominar el proceso de urbanización**. (...) La novedad pues, (...) es que el proceso de urbanización reemplazará más y más al proceso de industrialización.... **Con la problemática urbana, que es una problemática nueva**, el objeto sigue siendo el conocimiento y dominio de un determinado proceso.” (1971: 222; texto levemente modificado; las negritas son nuestras).

para la Agricultura Urbana y la Reforestación (RUAF), un centro por el Grupo de Apoyo Internacional sobre Agricultura Urbana financiado por Países Bajos y Canadá, en el marco de la Iniciativa Estratégica para la Agricultura Urbana y Periurbana (CGIAR-SIUPA). Esta organización se ha convertido en uno de los principales referentes a nivel mundial sobre el tema, generando publicaciones, debates electrónicos y diversos eventos sobre agricultura urbana y periurbana. Convoca a especialistas que provienen tanto del campo de los estudios rurales como de la planificación urbana y regional. La agricultura urbana y periurbana es reconocida oficialmente en la 15ª reunión del Comité de Agricultura, realizada en Roma en 1999, y ello es refrendado por la nueva Cumbre Mundial sobre la Alimentación llevada a cabo en 2002 también en esa ciudad.

En 2001, la RUAF organiza la “*Conferencia Electrónica sobre Metodologías en Agricultura Urbana*”. Ese mismo año, el Programa de Gestión Urbana del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, dependiente del PNUD, realiza en Quito (Ecuador) el *Seminario Internacional “La agricultura urbana en las ciudades del siglo XXI”*, donde se presentaron gran cantidad de trabajos y se emite la “*Declaración de Quito*”, abogando por un desarrollo sustentable de las ciudades que incorpore a la agricultura urbana en la agenda política y en la planificación urbana.

En el año 2002, en el debate sobre “*Integración de la agricultura urbana y periurbana en la planificación*” que se registra en la revista de la RUAF, se considera que “en regiones del mundo caracterizadas por el colapso económico (...) la última década ha sido testigo de un tremendo aumento en la superficie urbana y periurbana total dedicada a la producción de alimentos. A esto se ha asociado un aumento sin precedentes en la atención mundial dada al tema de la agricultura urbana” (Mbiba y Van Veenhizen, 2002: 1).

En el Foro Urbano Mundial (WUF, 2004) realizado en Barcelona, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-Canadá), el Programa de Gestión Urbana–Coordinación regional para América latina y el Caribe (PGU-ALC/UN-HABITAT), el IPES/Promoción del Desarrollo Sostenible (Perú), y el Centro de Recursos para la Agricultura y Forestación Urbana (RUAF) organizan el *Panel Internacional “Crédito e inversión para agricultura urbana”*. En este evento, quedó claro que el tema de la agricultura urbana y periurbana constituye un tema de importancia en la actualidad, que cruza varias especialidades disciplinarias, y problemáticas tales como la sustentabilidad urbana, seguridad alimentaria y pobreza, el ordenamiento

ambiental del territorio, etc. Durante ese mismo año, la regional de FAO en Sudamérica presentaba el estudio “Experiencias en agricultura urbana y periurbana en América Latina y el Caribe. Necesidades de políticas e involucramiento institucional”, así como el Comité Económico y Social Europeo da a conocer un importante documento que marca lineamientos sobre el tema: el “Dictamen sobre la agricultura periurbana” (CESE, 2004).

En 2006, la FAO presenta una nueva versión de su estudio *The State of Food Insecurity 2006*. Se destaca que la agricultura urbana y periurbana forman parte de la iniciativa “Alimentos para las ciudades”. Sin embargo, en esos años el tema pareció perder relevancia en el organismo internacional respecto del entusiasmo que había despertado a fines de los años noventa y principios de los años dos mil, y ello se refleja en la escasa cantidad de publicaciones y proyectos financiados.

En abril de 2008, en un contexto de crecientes problemas alimentarios mundiales, el Secretario General de las Naciones Unidas conforma un “Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria”. Se enfatiza en el papel de la agricultura urbana y periurbana como estrategia para reducir la inseguridad alimentaria urbana y fortalecer en las ciudades una mayor capacidad de recuperación ante las crisis.

En 2010, se lleva a cabo en Ginebra el Segundo Simposio Público de la UNCTAD “Respuesta a las crisis mundiales: nuevas vías de desarrollo”, en cuyo documento de cierre se establece que “las políticas agrícolas deberían centrarse en la agricultura periurbana y en proteger a las zonas urbanas de las subidas bruscas de los precios agrícolas y de la inseguridad alimentaria, por ejemplo creando centros urbanos menores que puedan satisfacer su demanda y "desconcentrando" la producción de alimentos a fin de fomentar la capacidad de resistencia de las zonas urbanas ante la inestabilidad de los precios y las fluctuaciones de la oferta”. Ese año, en el marco de la Federación Europea de Espacios Naturales y Rurales Metropolitanos y Periurbanos (FEDENATUR) varias organizaciones redactan en Barcelona la “Carta de la agricultura periurbana, para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos”. A fines de ese mismo año, el Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Madrid y el Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz presentan las conclusiones de un proyecto de investigación de grandes dimensiones: “El espacio agrícola entre el campo y la ciudad”, dirigido por Mariano Vázquez y Carlos Verdaguer,

en el que analizan casos comparados de España y Europa. En mayo de 2012, la FAO organiza en Cuba el “Seminario internacional sobre la agricultura urbana y periurbana”. Ese mismo año, el GT-19 del Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) español, organizado por FEDENATUR, redacta el documento “Parques Periurbanos, apuesta de la ciudad inteligente en tiempos de crisis”⁴⁴.

Considerando la producción académica sobre el tema en Argentina, es a mediados de la década del ochenta cuando Pablo y Graciela Gutman (1986 y 1987), del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), introducen en el debate académico del medio local la problemática del manejo de la agricultura periurbana en el espacio metropolitano de Buenos Aires. Asimismo, en 1992 el geógrafo Horacio Bozzano coordina un estudio sobre el borde periurbano de Buenos Aires en el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata. A fines de esa década, el sociólogo Roberto Benencia dirige en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires un proyecto de grandes dimensiones sobre los horticultores de la RMBA. A partir de los años noventa, se incrementan de manera importante los estudios sobre áreas periurbanas no sólo de Buenos Aires, sino también en el interior del país.

Elena Chiozza (2000) y Horacio Bozzano (2000) reflexionan sobre el fenómeno en general; Jorge Morello y Silvia Matteucci forman el Grupo de Ecología del Paisaje de la UBA (GEPAMA), una de cuyas líneas de investigación es “Gestión de fronteras urbano-rurales”; Ada Svetlitz de Nemirovsky (1999) estudia a los quinteros portugueses de La Matanza; Carmen Mao, Daniela Nieto y Laura Molina (1998) describen la floricultura periurbana en la zona de La Plata; Nidia Tadeo y equipo (1993), Patricia Pintos (1995), Guillermo Hang y Adrián Bifaretti (1999), Roberto Ringuelet (2000), Irene Velarde (2000) y Claudia Carut (2000); caracterizan el cinturón verde platense, entre otros aportes.

Patricia Propersi (1999) y equipo estudian la horticultura periurbana de Rosario; Garamendy y equipo (2002); Rosenthal y equipo (2002); Vitteri y Carrozi (2003) se enfocan en el periurbano de Mar del Plata; Hughes y Owen (2002) describen la presencia de bolivianos en el valle inferior del río Chubut; entre otros. Asimismo, durante la década del dos mil Roberto Benencia, Guillermo Hang, Roberto Ringuelet, Ada Svetlitz, Germán Quaranta, Carolina Feito, Cynthia Pizarro, Matías García, Julie Le

⁴⁴ En marzo de 2013, al momento de finalizar la redacción de esta tesis, la red Agrotèrritori de Barcelona presentaba el estudio “*Percpepcions de l'espai agrari periurbà*”, en el que participaron una importante cantidad de especialistas de Cataluña y de otras regiones.

Gall y el autor de este trabajo, entre otros, dirigieron diversos estudios sobre la agricultura periurbana en la RMBA. Por otra parte, Mariel Mitidieri y Graciela Corbino coordinan desde el INTA-San Pedro un proyecto integrado que involucra a múltiples instituciones, lo que deriva en la edición de un manual de horticultura periurbana publicado en 2012.

En la actualidad se considera que “la antigua dicotomía campo-ciudad se diluye ahora en un continuo que integra y conduce por gradaciones -como una especie de “gran cadena del ser urbano”.” (Capel, 1994: 138) o *continuum* urbano-rural-, a los espacios circundantes (véase también Redfield y Lewis, en Barros, 1999; Pahl R.E., 1966; Abramovoy y Sachs, 1999; Tacoli, 1999; Barrera et.al, 2001; García Ramón, Tulla-Pujol, Valdomiro Perdices, 1995). En este sentido, nuevas posiciones académicas se refieren a la neorruralidad o al neorruralismo para explicar estos fenómenos de penetración de las lógicas urbanas en el medio rural⁴⁵. Claudia Barros (1999) sostiene que “la idea de espacio rururbano puede asociarse a la de continuo rural urbano desarrollada por antropólogos como Redfield o Lewis, quienes contribuyeron a matizar la dicotomía que se expresa a través de la oposición campo-ciudad”. García Ramón, Tulla Pujol y Valdovinos Perdices (1995: 42) identifican distintas situaciones (anillos concéntricos) a lo largo de la geografía entre la ciudad y el campo: el espacio urbano propiamente dicho, el espacio periurbano o áreas urbanas discontinuas, el espacio semiurbano (con alternancia de usos), el espacio semirural urbanizado, el espacio rural dominado por la actividad agraria pero con algunas influencias urbanas como por ejemplo las derivadas de la descentralización industrial y, por último, el espacio rural "marginal"⁴⁶.

⁴⁵ “Las actividades agrícolas desarrolladas en la periferia de las ciudades son consideradas como una de las manifestaciones más evidentes de las reestructuraciones territoriales en el contexto de la globalización. El grandilocuente concepto de “nueva ruralidad” tiene en el periurbano productivo a uno de sus puntales de su existencia (Avila Sanchez, 2006; en García 2011: 84). Tras la crisis financiera global, cuyo inicio se sitúa en septiembre de 2008, Saskia Sassen advierte acerca de una nueva forma de neorruralidad derivada del desorden económico generado: “En la actualidad se ha tenido acceso a documentos como los del Banco Central de Estados Unidos, que indican que ya en el 2006 en algunos grandes bancos del país y otros extranjeros se advirtió (internamente) que se iba a una gran crisis financiera. Ahora vamos sabiendo cómo se fue gestando todo (...), es muy probable que en un futuro se mire el momento actual y se diga “ahí cambió todo”. Hoy, en un extremo, ya vemos que hay gente que vuelve al campo, que crea un espacio económico muy restringido, piensa en empresas pequeñas, se ha reducido la fuerza de trabajo...” (Saskia Sassen, La Vanguardia, 21/12/12).

⁴⁶ “Dentro del periurbano se puede distinguir una ruralidad periurbana en donde conviven áreas productivas agrícolas, lugares de ocio y esparcimiento, hábitat rural, entre otros. Esta ruralidad periurbana interactúa con la periurbanidad suburbana, que desde la zona urbana se expande de diferentes formas a través de asentamientos residenciales, unidades fabriles, comerciales y de servicios (Ringuelet, 2008; en García, 2011: 83; texto levemente modificado).

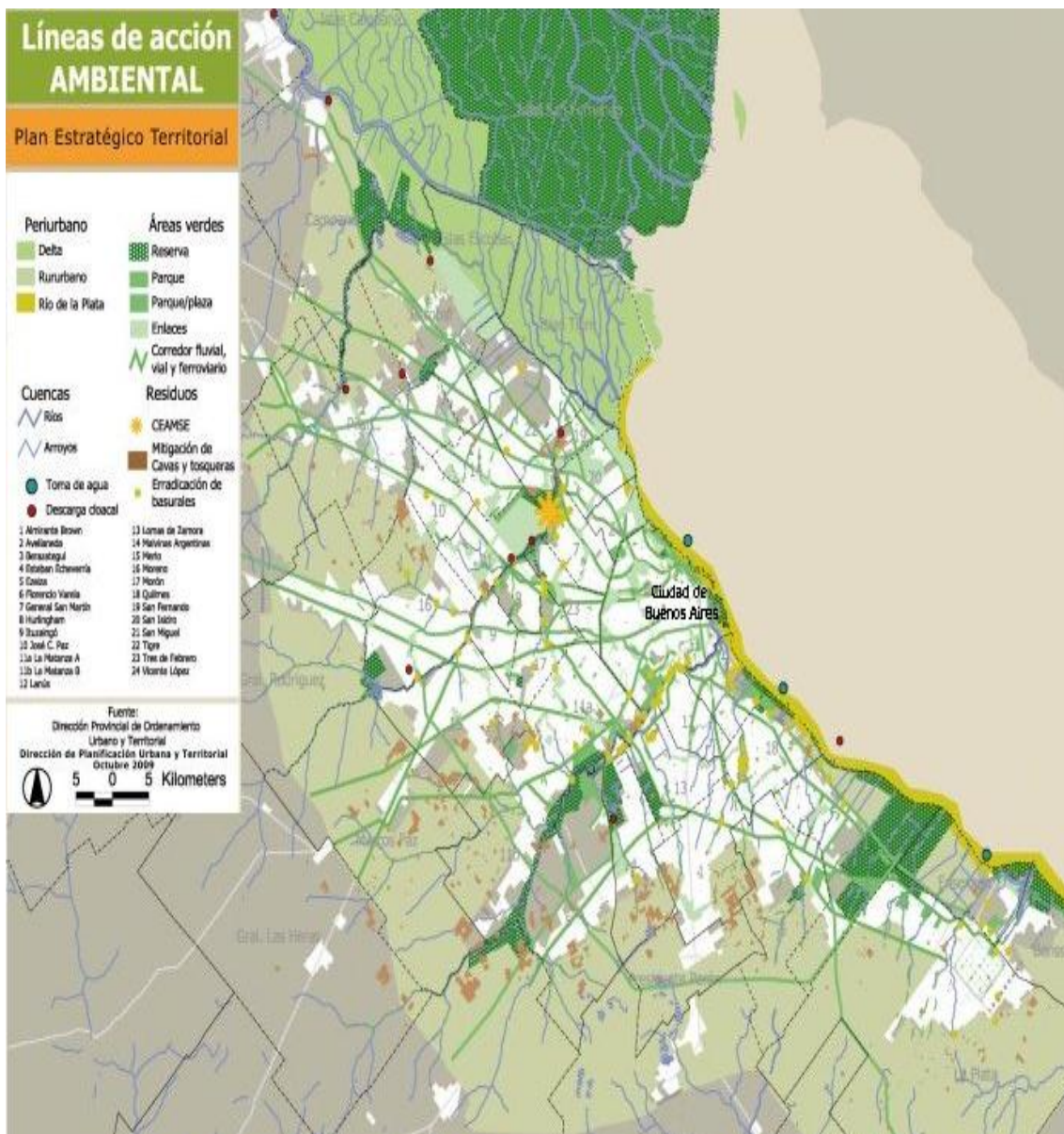
En definitiva, la temática del periurbano en general -y la de la agricultura periurbana en particular-, es un campo de confluencia de distintas especialidades. De la misma manera, los estudiosos del agro pueden aplicar al periurbano rural conceptos clásicos vinculados al análisis de las estructuras agrarias⁴⁷ como el régimen de tenencia de la tierra o el uso de los factores de la producción; los planificadores, urbanistas o geógrafos urbanos mostrarse preocupados por proyectar *buffers* o zonas de amortiguación “verdes” en áreas periurbanas; los científicos sociales por estudiar problemas asociados al desarrollo local y al capital sinérgico en zonas periurbanas - o los ecólogos analizar las relaciones de parasitismo/mutualismo entre el periurbano y la ciudad (Garamendy et.al., 2002; Morello, 2002)⁴⁸.

⁴⁷ “Una estructura agraria es, como toda estructura social, una expresión de las relaciones existentes entre los hombres que componen una sociedad. Relaciones que se establecen en el proceso de producción de bienes primarios, más específicamente agropecuarios y que se materializan en el proceso de trabajo (...). La tierra cumple una doble condición, en tanto condición general de producción y objeto de trabajo. Ofrece un conjunto de elementos naturales –suelo, aguas superficiales y subterráneas, etc.- y posee una cantidad de trabajo social acumulado....La conformación de la estructura agraria depende entonces de las relaciones sociales de producción y de la combinación que a partir de ellas se realice de los elementos fundamentales en el proceso productivo” (Arroyo Mónica, 1990:141-142; texto levemente modificado). La geógrafa Mónica Arroyo realizó una sistematización del concepto de estructura agraria, partiendo de la conceptualización de Chayanov sobre la noción de campesino desde fines del siglo XIX en Rusia y la de renta en Marx, como mecanismo de apropiación de parte del valor generado en la producción e íntimamente relacionado con la localización de la parcela rural (al respecto, véase Murmis, 2002).

⁴⁸ En los últimos años, académicos de la Universidad de Buenos Aires -como Fernando Vilella y Jorge Adámoli- han incorporado a la agricultura periurbana como una temática a considerar dentro las perspectivas del agronegocio en Argentina. En el artículo “Los agronegocios del 2020” se plantea que “una política agroalimentaria moderna integra virtuosamente agronegocios con seguridad alimentaria-nutricional y desarrollo local. (...) Sin dudas una parte del aumento de la producción derivará de la expansión de las fronteras agrícolas, lo que requerirá de programas de ordenamiento territorial, para evitar los problemas de la deforestación descontrolada, así como encauzar el crecimiento de las ciudades sobre el territorio rural que las circunda, pero sin perder la posibilidad de agricultura periurbana” (Clarín Rural, 9/1/10). Como se analiza en el capítulo 6, Fernando Vilella –como subsecretario de Asuntos Agrarios del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires- va a ser el responsable de la institucionalización de una Dirección Provincial de Agricultura Periurbana.

3. DELIMITACIÓN TERRITORIAL DE LA ZONA DE ESTUDIO

En este capítulo se plantea la preocupación metodológica referida a la delimitación del complejo productivo periurbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en función de las transformaciones urbanísticas acaecidas en sus coronas y corredores en las últimas décadas. Y de cómo los agricultores bolivianos se transformaron en actores económicos y culturales centrales a la hora de gestionar la producción y la comercialización de los productos hortícolas del cinturón verde.



Delimitación del entorno verde periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires, según criterio de la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires.

3.1) Disposición geográfica del periurbano en el marco de la organización espacial de la Región Metropolitana de Buenos Aires⁴⁹

La conformación tentacular del tejido metropolitano de Buenos Aires, tal como se lo conoce en la actualidad, tiene su origen en una serie de fenómenos urbanos que se incrementaron notablemente desde fines de siglo XIX. Sobre la base del parcelamiento colonial realizado por Garay en 1580 “entre el pago de la Magdalena al sur y el pago de Las Conchas al norte” (Otero y Boiry, 1997), se fueron sucediendo una serie de oleadas aglomerativas, verdaderas pulsiones urbanas que han ido desarrollando la aglomeración al compás de los procesos socioeconómicos. La RMBA constituye en la actualidad una extensa conurbación polinuclear, cuyos espacios intermedios y periféricos se han ido urbanizando a gran velocidad debido a la intensidad de las comunicaciones. Durante todo este proceso, “la ciudad central y los corredores ferroviarios cumplieron un rol estructurador, soporte de las principales centralidades y de los mayores volúmenes de flujos” (Abba y Laborda, 2004).

Con el establecimiento del modelo agroexportador durante el siglo XIX, complementado posteriormente por las migraciones de ultramar, la ciudad central se densificó rápidamente. A principios de 1900, en su periferia, que se extendía hasta unos 20 kilómetros de distancia, se estaba formando un cordón industrial que respondía a la demanda de ese mercado en crecimiento. A partir de la crisis capitalista de 1930 y el establecimiento del modelo de sustitución de importaciones por la vía de la industrialización, ese primer cordón terminó de saturarse. Comenzó a desarrollarse un segundo cordón, cuyo crecimiento se aceleró notablemente cuando el modelo pasó a su fase madura pasada la mitad del siglo XX, momento en que se produce el fenómeno migratorio interno, inducido por el intenso desarrollo del sector industrial y el mercado, exponenciando así los fenómenos aglomerativos urbanos sobre una extensa periferia (Ludueña, 2001; Bozzano, 2007). La intensa oleada poblacional que protagonizó la construcción de la segunda corona configuró un amplio espacio de loteos populares que se ha caracterizado como “la ciudad autoconstruida” (Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984; Garay, 1995). A cincuenta años de producido el inicio de este fenómeno, este espacio prácticamente no ha sido alcanzado por la cobertura de redes –especialmente de cloaca y agua potable-, lo que evidencia la ausencia de una gestión integrada

⁴⁹ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky (2010) y Barsky (2012).

metropolitana, una problemática que Pírez (1999) ha caracterizado como “expansión metropolitana sin gobierno”.

Con la crisis del mercado interno de consumo y la desindustrialización, acaecidos desde mediados de los años setenta en adelante, se pasó a una etapa de desaceleración relativa de los fenómenos de crecimiento urbano, especialmente a fines de esa década y durante la década del ochenta (Clichevsky, 2003). La situación se revierte en los años noventa cuando, por vía de la consolidación de un modelo aperturista sustentado en un nuevo régimen de acumulación comandado por los sectores financiero y de servicios, con una importante presencia del capital internacional, una serie de emprendimientos, tecnologías y servicios urbanos desembarcaron en el segundo y tercer cordón, hasta unos 90 kilómetros de distancia, reconfigurando y complejizando el periurbano (Barsky, 2005). Con el advenimiento de un modelo económico neodesarrollista a partir de la crisis de 2002, recientes indicios parecen confirmar que muchos de estos fenómenos han seguido potenciándose. Determinados estudios han manifestado su preocupación por el particular tipo de expansión urbana que, en los últimos años, está desarrollándose sobre la tercera y cuarta coronas metropolitanas (Torres, 2001; Garay, 2006; Vidal-Koppmann, 2000; Tella, 2000; Abba y Laborda, 2004; Fritzsche y Vio, 2005; Reese *et. al.*, 2006; Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007; Barsky y Vio, 2007; Bozzano, 2007; entre otros).

En la actualidad, la primera corona incluye a los partidos más cercanos a la Ciudad Autónoma⁵⁰ y lo que la distingue, al igual que la Ciudad Autónoma, es que el tejido urbano está consolidado, la densidad de población es elevada, el crecimiento poblacional es bajo o está estancado, la población tiende al envejecimiento y los sectores de clase media son amplios. La cobertura de redes es prácticamente del 100 %. Es el espacio de los centros comerciales de primer orden y de mayor densidad y complejidad en lo referido a localizaciones industriales

Los partidos de la segunda corona⁵¹ presentan las siguientes características (Barsky y Fernández, 2004): son partidos con tejido urbano en consolidación, presentan espacios vacantes entre corredores; el crecimiento demográfico es acelerado; poseen

⁵⁰ Avellaneda, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza I, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, General San Martín, Vicente López y San Isidro.

⁵¹ Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza II, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Tigre y San Fernando.

baja densidad de población, pero los índices de hacinamiento (tres o más personas por habitación) y necesidades básicas insatisfechas son elevados, la población es joven, los sectores de clase media-baja y baja son amplios. La cobertura de redes es incompleta, ínfima especialmente en el caso de las redes cloacal y de agua potable. Generalmente no llegan a cubrir ni el 5 % de la población de cada partido (suelen abastecer sólo la zona céntrica de cada suburbio). El agua para consumo domiciliario e industrial se obtiene de la extracción de pozos y los desechos cloacales se vierten en pozos ciegos. En términos demográficos, este cinturón explica la mayor parte del crecimiento vegetativo absoluto de la RMBA. Es el espacio incompleto de la ciudad, el de la pobreza estructural profunda, el de los suburbios periféricos tradicionalmente conceptualizados como “ciudades-dormitorio”, el que por sus agudas problemáticas sociales requiere urgente intervención urbanística y económica. La localización industrial tiene un patrón disperso en el territorio.

En los partidos de la tercera corona⁵² se registran una serie de transformaciones relacionadas con diversos procesos de periurbanización a los que está siendo sometido ese espacio: fraccionamiento del suelo, subdivisión y venta de campos, loteos para quintas, emprendimientos agroproductivos con tecnologías intensivas, establecimiento de parques industriales, urbanizaciones cerradas de distinto tipo, etc. Esta corona, donde se está llevando la transformación del medio rural a semi-rural y de semi-rural a urbano, y que llega hasta unos 90 kilómetros de distancia del centro porteño, a su vez contiene a La Plata y una serie de ciudades satélite de entre 50 y 200.000 habitantes. Las mismas cumplen determinadas funciones económicas de acuerdo al nivel de jerarquía que presentan dentro del sistema de localidades. En definitiva, la tercera corona constituye la suma de esos centros y los espacios periurbanos, un espacio altamente heterogéneo desde el punto de vista social, productivo y de usos del suelo (Barsky, 2005). Allí se registra el mayor crecimiento demográfico en términos relativos: por ejemplo, Pilar y Cañuelas han crecido un 500 % en población en los últimos 30 años, liderando el *ranking* metropolitano. Los sigue Escobar (otro partido de tercera corona) con el 350 %.

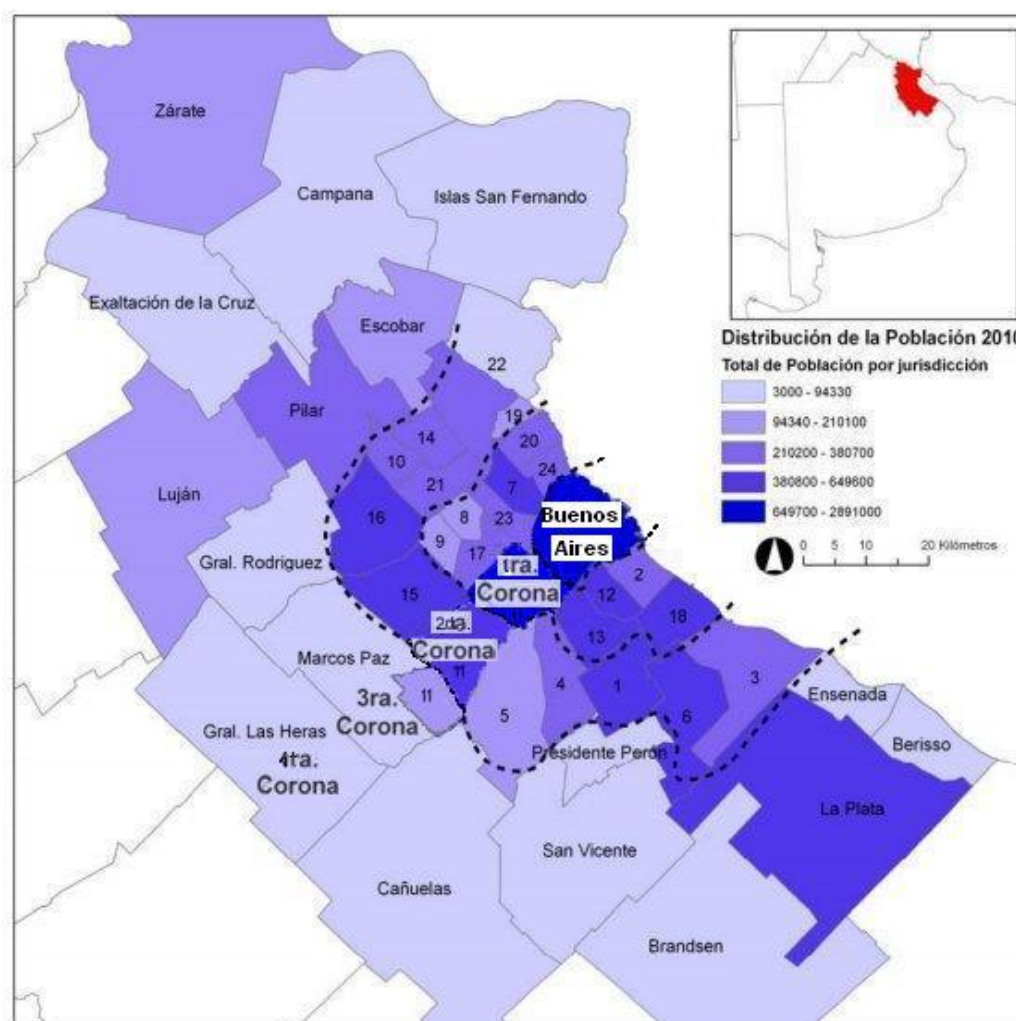
Finalmente, la cuarta corona se compone de partidos históricamente agropecuarios⁵³, con sus tradicionales ciudades cabeceras, localidades, paradas y postas,

⁵² Escobar, Pilar, General Rodríguez, Marcos Paz, Cañuelas I, San Vicente, Presidente Perón, La Plata, Berisso y Ensenada.

⁵³ Zárate, Campana, Exaltación de la Cruz, Luján, General Las Heras, Cañuelas II, Coronel Brandsen.

pero que comienzan a ser alcanzados y reestructurados por incipientes fenómenos de periurbanización comandados por el capital inmobiliario e industrial. Jurisdicciones como Exaltación de la Cruz, General Las Heras y Cañuelas responden claramente a esta caracterización en la actualidad. Tratándose de espacios muy amplios, donde los fragmentos urbanos se “diluyen” en el medio rural, los límites entre la tercera y la cuarta coronas son difusos.

Mapa N° 1. RMBA. Agrupamiento de partidos por coronas metropolitanas, según cantidad de población al año 2010



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

Fuente: Fernández (2011), en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010⁵⁴.

⁵⁴ Debido a su importante superficie, el partido de La Matanza (N° 11) se extiende a través de las tres coronas, por lo que ha sido particionado en 3 colores diferentes. Se estimó una población de 1 millón de habitantes en su sector de primera corona, 500.000 habitantes en su sector de segunda corona y 200.000 en su sector de tercera corona (modificación realizada por el autor del trabajo).

En síntesis, en los últimos años en el periurbano de Buenos Aires se ha registrado una intensa reconfiguración territorial. Dicha transformación responde en gran medida a diversos emprendimientos urbanos que en la última década y media han motorizado la urbanización de los bordes⁵⁵. Por tanto, estos territorios son sometidos a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de su potencial anexión a la ciudad (Barsky, 2005). Esto lleva a una desvalorización social de las actividades productivas primarias que allí se desarrollan y que, a pesar de brindar alimentos, materiales para la construcción y funciones ambientales de gran importancia a la ciudad, son considerados espacios marginales y deben competir con la especulación inmobiliaria pues, por lo general, el valor de la tierra (como potencialmente urbanizable) es superior al que puede pagar la producción que allí se genera.

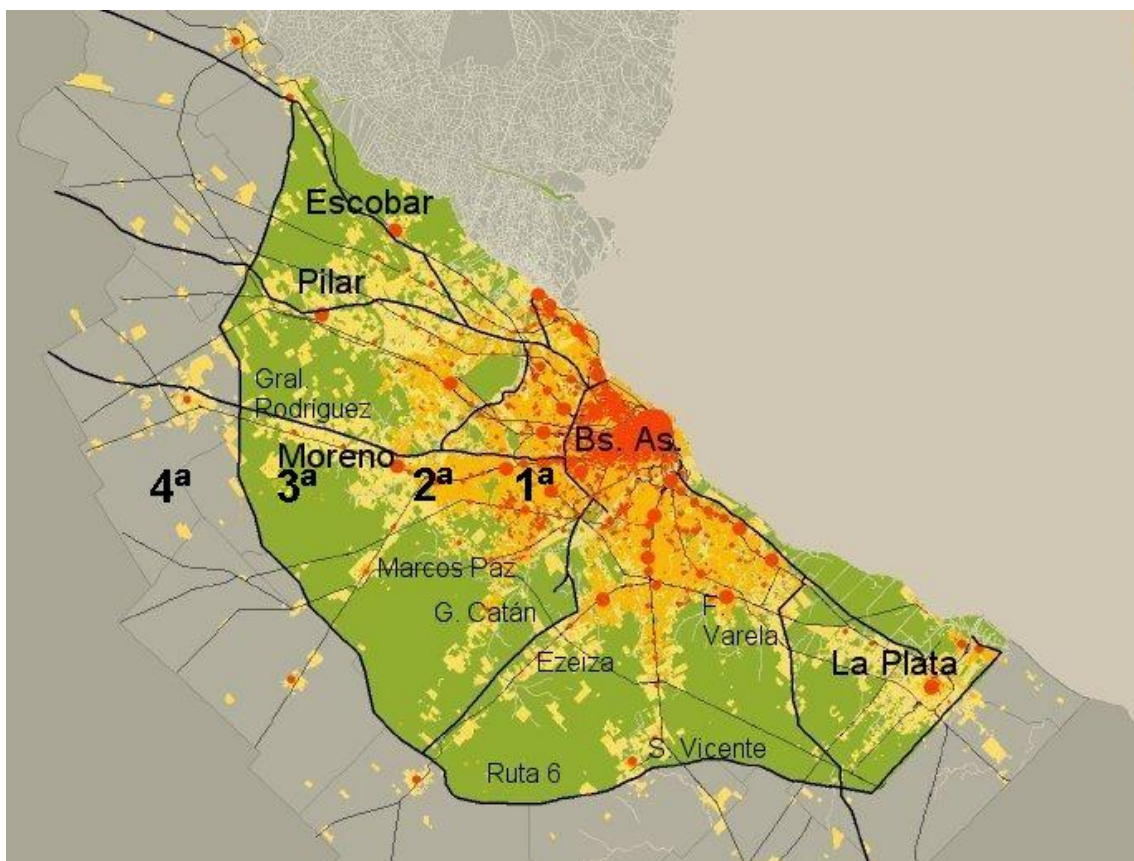
La falta de consolidación de las actividades agrícolas, provocada muchas veces por un loteo acelerado de la tierra, hace que la expansión urbana se encuentre con un “borde blando” que no es capaz de imponerle un límite a dicho avance (Bozzano, 2000; en Barsky, 2005). Esto provoca que el propio periurbano deba extenderse hacia “las afueras” o correrse de lugar (Garay, 2001). De esta manera, es en estas áreas donde se dirime el conflicto de usos del suelo entre los agentes sociales que generan el abastecimiento alimentario a la ciudad (los productores) y los que operan el mercado de tierras (desarrolladores urbanos y agentes inmobiliarios, entre otros) (Barsky y Vio, 2007).

En este punto, si bien no constituye un tema central de análisis en el presente trabajo, vale señalar una cuestión medular en lo referido a cómo están organizados los municipios de la RMBA respecto de los espacios urbanos y rurales que comprenden.

⁵⁵ De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, en la actualidad 121 aglomeraciones de tamaño intermedio (ATIs: entre 50.000 y 1.300.000 personas) concentran 20,98 millones de personas (52,3 % de la población), el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) 12,8 millones de personas (31,9 % de la población) y la población de localidades menores y rural dispersa es de 6,3 millones de personas (15,8 % de la población). El Censo confirma el “boom” demográfico de las ciudades intermedias, que se acrecentó con la desindustrialización registrada en los años ochenta y noventa a partir de la implantación del modelo económico neoliberal (1975-2002), que desincentivó las migraciones internas hacia Buenos Aires. El Censo muestra que hay 11 ATIs mayores (400.000 a 1.300.000 personas), en donde viven 9,1 millones de personas y en cada una de ellas, además de Buenos Aires, se desarrolla un cinturón periurbano. En las restantes 110 ATIs menores (50.000 a 400.000 personas) viven 11 millones. En el AMBA y su espacio regional de influencia, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) viven 14,81 millones (36,95 % de la población). Por lo tanto, en los partidos que conforman el periurbano de la RMBA viven 2 millones de personas, es decir el 5 % de la población del país. Hemos realizado tales estimaciones en base a los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y las categorías de Vapñarsky y Gorojovsky (1990).

“En cuanto a la base territorial de los gobiernos locales, en Argentina se distinguen dos grandes grupos. Por un lado, el sistema de municipio “condado” (también denominado ejido colindante, sistema de partido, departamento o distrito) que incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales (por ejemplo, la provincia de Buenos Aires). Por el otro, el sistema de “ejido urbano” que hace coincidir los límites del municipio con los de la construcción urbana. Dentro de este sistema se suele adicionar un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, que queda dentro de la órbita municipal. Ahora bien, que la base territorial del municipio se defina por el municipio condado o ejido urbano adquiere relevancia en tanto la problemática del desarrollo local incorpore aspectos rurales y regionales o deba centrarse en las cuestiones urbanas.” (Villar, 2004:3; texto levemente modificado)

Mapa N° 2. RMBA. Coronas metropolitanas e interfase urbano-rural



Fuente: Elaboración propia, en base a mapa de la Subsecretaría de Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires (2007)

Desde un punto de vista físico, el cinturón verde de la RMBA pertenece a la región pampeana, con clima templado húmedo y precipitaciones anuales promedio de 1000 milímetros. Desde el punto de vista edafológico, la periferia de Buenos Aires se localiza sobre la unidad denominada pampa ondulada. La mayoría de los suelos pertenecen al orden de los molisoles, es decir, que presentan condiciones suficientes para la producción agrícola. Sin embargo, un porcentaje significativo de los mismos han sido deteriorados por la actividad de hornos de ladrillos y tosqueras. Con respecto a las napas subterráneas, dos acuíferos, el Pampeano y el Puelches, están ubicados a unos treinta y cincuenta metros de profundidad respectivamente. Este recurso natural es decisivo para el desarrollo de las actividades florícolas y hortícolas, demandantes intensivas de agua.

Por otra parte, tres sistemas hidrográficos principales atraviesan el periurbano de la RMBA (Matanza-Riachuelo, Reconquista y Luján), los cuales pertenecen a la cuenca del Río de la Plata. Estos ríos nacen en zonas rurales y, a medida que se aproximan a la ciudad, deben atravesar zonas cada vez más antropizadas, es decir, en el sentido contrario del desarrollo de la aglomeración. Mientras la densidad del tejido disminuye del centro hacia la periferia, los ríos se dirigen de la periferia hacia el centro. Ello repercute de manera particular en la forma en que la sociedad se relaciona con el recurso hídrico, experimentando determinadas “catástrofes naturales” cuando la realización del ciclo del agua entra recurrentemente en “desajuste” con el medio construido (Barsky, 2012: 23).

3.2) Evolución productiva del cinturón periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Como se ha mencionado, en Argentina se denomina “cinturón verde” al espacio periurbano conformado por una trama de quintas o huertas familiares –y otras de características más empresariales- que rodean a las grandes ciudades, cuya producción se destina especialmente a verduras de hoja y hortalizas de estación. La lógica de localización de estas actividades altamente intensivas en el uso de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) responde a su cercanía geográfica con respecto a los grandes centros urbanos, aprovechando intersticios o zonas de vacancia para establecerse. Desde un punto de vista económico, el “cinturón verde” cumple funciones de abastecimiento alimentario a la población de la ciudad (Di Pace, Crojethovich y Barsky, 2005).

Los cinturones hortícolas alrededor de las ciudades fueron la primera manifestación de la horticultura en Argentina a fines del siglo XIX. Con la profundización del capitalismo y el crecimiento del mercado interno a lo largo del siglo XX, se fueron dando una serie de relocalizaciones de los cultivos hortícolas a nivel nacional. Mundt (en *Vigliola et. al.*, 1991: 5) clasifica a las zonas hortícolas argentinas en la actualidad en tres tipos: cinturones verdes (quintas o huertas familiares que rodean a los grandes centros urbanos y producen verdura de hoja y hortalizas de estación); zonas hortícolas especializadas (huertas especializadas en pocos cultivos, con presencia de mano de obra asalariada; generalmente extra-pampeana: ajo y cebolla en la región de Cuyo); y áreas de horticultura extensiva (zonas con cultivos mecanizados donde se siembran superficies significativas, se los rota con cultivos no hortícolas y el destino de la producción puede ser industrial, como Balcarce –sudeste de la provincia de Buenos Aires- en papa o San Pedro –norte provincial- en batata).⁵⁶

Si se realiza una descripción muy sintética de cómo se fue configurando la organización espacial de la metrópolis Gran Buenos Aires a lo largo del siglo XX, podría decirse que en un principio la misma fue consolidándose geográficamente en un punto central –la ciudad capital- y que, en sus alrededores, se fueron sucediendo una serie de suburbanizaciones sucesivas, verdaderas oleadas aglomerativas que fueron desarrollándose al compás de los procesos socioeconómicos. En los inicios de 1900, con el modelo agroexportador en pleno auge, la zona nuclear ya estaba muy densificada urbanísticamente. En su periferia, que se extendía hasta unos 20 kilómetros, se estaba desarrollando un cordón industrial que respondía a la demanda de ese mercado en crecimiento. A partir de la crisis capitalista de 1930 y la conformación de un modelo semi-cerrado de sustitución de importaciones por la vía de la industrialización, ese primer cordón terminó de saturarse y comenzó a desarrollarse un segundo cordón, cuyo crecimiento se aceleró cuando el modelo pasó a su fase madura en los años

⁵⁶ En un estudio anterior realizado por el autor sobre esa zona hortícola, se afirmaba que: “La horticultura extensiva, muy distinta a los cinturones verdes que rodean a las grandes ciudades. Durante el siglo XX, mientras determinadas áreas se fueron especializando en cultivos de hoja verde, zonas como San Pedro lo hicieron en batata, pero también en naranja, durazno y maíz de guinea. El escenario geográfico también presenta otras características propias: los cinturones verdes alrededor de las ciudades como Buenos Aires suponen un uso muy intensivo de la tierra en espacios vacantes, viejas quintas o cuñas rur-urbanas donde se puede desarrollar la actividad. Su distribución espacial es en forma de mosaico, típica de bordes periurbanos, donde la agricultura y la ganadería extensivas han desaparecido o son marginales. Es común que las explotaciones hortícolas posean una alta precariedad dominial. Los cinturones verdes generalmente se van “corriendo” hacia las afueras en la medida en que los procesos de valorización del suelo urbano las desplazan.” (Barsky, 2003: 124).

sesenta, momento en que la industria semi-pesada se localizó a unos 60 kilómetros de la Capital (Ludueña, 2001).

Como se ha mencionado, desde mediados de los años setenta en adelante se pasa a una etapa de desindustrialización con desaceleración de los fenómenos urbanos y en los años noventa, en el marco del modelo aperturista, una serie de emprendimientos, tecnologías y servicios urbanos desembarcaron a través de las autopistas más allá del segundo cordón, reconfigurando el periurbano. En estrecha relación con las transformaciones descritas, el mismo también había ido desplazándose crecientemente hacia la periferia a lo largo del siglo XX⁵⁷.

A lo largo del siglo XX, el cinturón verde de la RMBA fue especializándose en diferentes cultivos o, mejor dicho, fue complejizándose como tal. Un trabajo de Benencia (1984) basado en diferentes censos agropecuarios muestra que en 1914 en los alrededores de Buenos Aires se producían⁵⁸: vacunos, maíz, leche, lino, batata y porcinos; en 1937: frutales, vacunos, maíz, leche y alfalfa; y en 1969 alcauciles, apio, tomate, vacunos, aves, maíz, zapallo y leche. El Censo Nacional 1988 y el reciente Censo Hortícola 1998 muestran una gran heterogeneidad de cultivos a campo y bajo cubierta: acelga, alcaucil, apio, berenjena, bróccoli, cebolla de verdeo, chaucha, choclo, coliflor, escarola, espinaca, frutilla, hinojo, lechuga, perejil, pimiento, puerro, remolacha, repollo blanco y colorado, tomate y zapallito.

Con respecto a la floricultura, "en 1994 ocupaba un total de 1.200 hectáreas en el cinturón verde. De las cuales unas 500 ha se dedicaban a las flores de corte, 150 ha a las plantas en macetas, 292 ha a los plantines florales, herbáceas y arbustos y 300 ha a los árboles ornamentales" (Mao *et. al.*, 1998:295).

En definitiva, la evolución productiva y relocalización del cinturón estuvo relacionada con complejos fenómenos socioeconómicos: los procesos de suburbanización acelerada en la metrópolis, la aparición de nuevas zonas hortícolas especializadas en otras zonas del país, la evolución del mercado, las transformaciones del sistema de comercialización, etc. Asimismo, en las últimas décadas se han registrado importantes cambios en la composición demográfica y cultural de los agentes productivos: de la

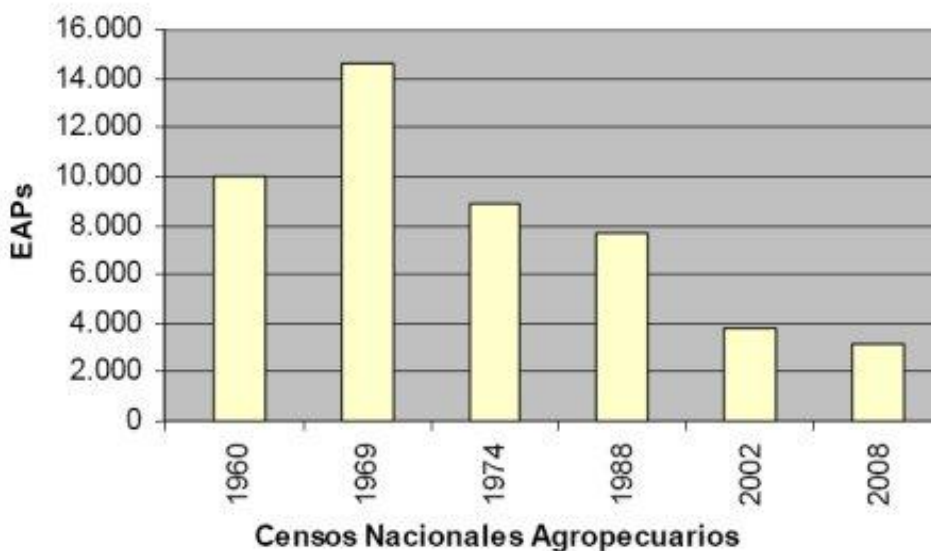
⁵⁷ Actualmente, ocupa intersticios vacantes de tejido urbano en partidos del segundo cordón y se extiende en partidos del tercer cordón.

⁵⁸ Para el período 1914-1969, Roberto Benencia consideró los siguientes partidos: Vicente López, Tres de Febrero, Berazategui, San Fernando, Avellaneda, La Plata, San Isidro, Florencio Varela, Berisso, Gral. Sarmiento, Alte. Brown, Morón, Campana, Pilar, Tigre, Merlo, La Matanza, Esteban Echeverría, Ensenada, Lanús, Quilmes, Escobar, Moreno, Gral. San Martín y Lomas de Zamora.

presencia de quinteros españoles, portugueses e italianos desde principios de siglo XX a la fuerte “bolivianización” –impacto de la migración boliviana-, registrada en vastos sectores hortícolas de la RMBA a partir de los años setenta en adelante (Benencia, 2004; Grimson, 2000), tema que se tratará a continuación^{59 60}.

En las últimas décadas la agricultura perimetral de Buenos Aires “incorporó nuevas demandas de alimentos que pueden ser eficientemente provistas desde áreas vecinas, sea por su elevada perecibilidad o volumen (verduras de hoja), o porque son intensivas en el uso del espacio (avicultura, horticultura, floricultura, etc.) (..) la actividad rural ha continuado en crecimiento” (Gutman et.al. 1987: 24). En la actualidad, el cinturón verde abarca unas 17.000 hectáreas hortícolas y 1.200 florícolas. Forma parte de un paisaje de usos muy heterogéneos de la tierra. Lejos de ser compacto, y, como consecuencia de la continua disminución de explotaciones agropecuarias–especialmente familiares- registradas en las últimas décadas, presenta importantes discontinuidades e interrupciones (Di Pace, Crojethovich y Barsky, 2005).

Gráfico N°1. RMBA. Evolución del número total de explotaciones agropecuarias (1960-2008)

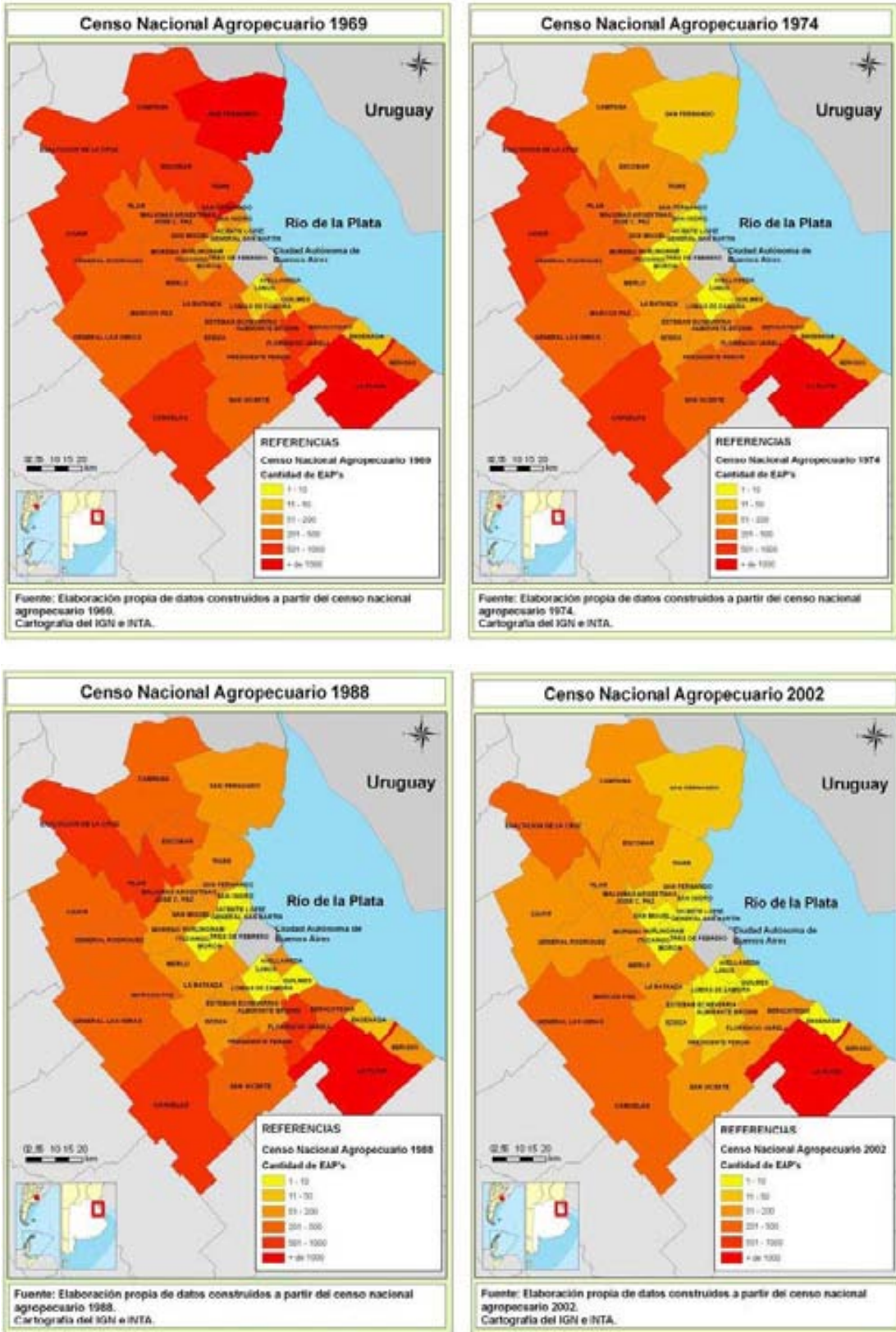


Fuente: Lípori, Cad, Palacios y Barrionuevo (2011: 247).

⁵⁹ A mediados de siglo se registró la llegada de migrantes japoneses, los cuales se han dedicado fundamentalmente a la actividad florícola.

⁶⁰ “La formación del cinturón hortícola platense tiene su propia historia. Puede dividirse la misma a grandes rasgos en tres períodos. Un primer momento que será llamado de horticultura doméstica (1900-1920), un segundo momento de nacimiento de la horticultura comercial (1920-1940) y un tercer momento de expansión e intensificación de la producción (1940-2011).” (Lemmi, 2011:6).

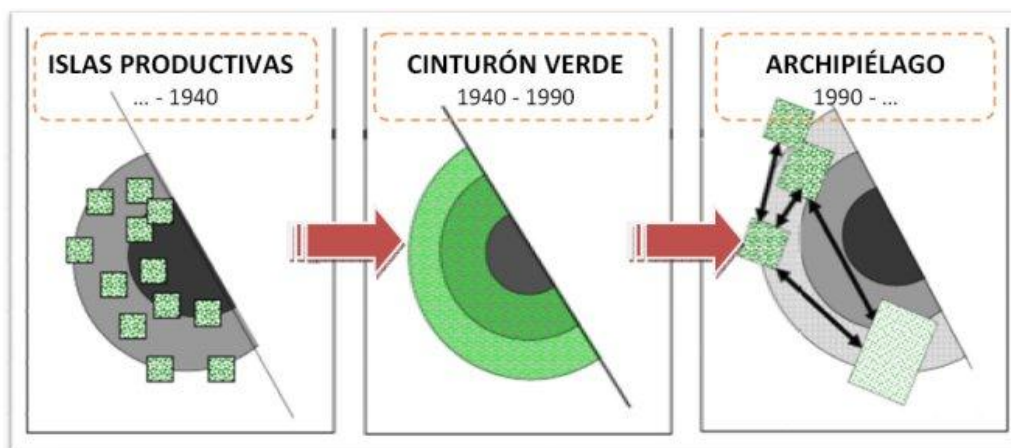
Mapa N° 3. RMBA. Evolución del número total de explotaciones agropecuarias, según censos nacionales agropecuarios (1969-2002)



Fuente: Lípori, Cad, Palacios y Barrionuevo (2011:253).

En la actualidad, el número total de explotaciones agropecuarias se encuentra por debajo de las 4.000, siendo unos 1.500 los productores hortícolas y florícolas del periurbano. En este sentido, Julie Le Gall (2008) sostiene que en los últimos años este espacio ha evolucionado de un cinturón verde compacto hacia un archipiélago de espacios hortícolas.

Figura N° 2. RMBA. Evolución del periurbano productivo



Fuente: Le Gall y García (2010).

Indudablemente, la evolución productiva del cinturón está relacionada con complejos fenómenos socioeconómicos y espaciales: la fuerte metropolización registrada a lo largo del siglo XX, que fue desplazando las actividades primarias periurbanas hacia otros espacios de la periferia⁶¹; el surgimiento de otras zonas especializadas (pampeanas –región central- y extrapampeanas –regiones periféricas-) en determinados productos inicialmente provistos por el cinturón; los cambios en la demanda; las transformaciones en la estructura de comercialización, la creciente incorporación de la tecnología de la producción bajo cubierta durante los últimos 20 años, etc. De igual modo, desde la lógica de los agentes productivos se han registrado -

⁶¹ El trabajo “El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis” de 1995, dirigido por Néstor Magariños y Alfredo Garay, constituyó el primer estudio multidisciplinario sobre el espacio metropolitano de Buenos Aires realizado desde un organismo de planificación del Estado Nacional. En el mismo se mapearon los usos del suelo y se demostró que el cinturón verde se localiza actualmente en los partidos del tercer cordón y en intersticios del segundo cordón. “La expansión de la mancha urbana tiene un efecto de transformación sobre su periferia inmediata que (...) incrementa las actividades agrícolas y extractivas en el borde periurbano.” (*op.cit.*:57). Alfredo Garay posteriormente pasó a la provincia de Buenos Aires a desempeñarse como secretario de Urbanismo, donde coordinó el relevante estudio “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, publicado en 2006 y citado aquí como un antecedente de importancia, en lo referido a la creciente visibilidad que adquirió la temática del espacio periurbano en los últimos años.

en las últimas décadas- importantes cambios en la composición demográfica y cultural de los mismos: la presencia de quinteros portugueses en la zona oeste-sudoeste de la aglomeración; de floricultores japoneses en el noroeste y el sur desde mediados de siglo; y la fuerte “bolivianización” registrada en vastos sectores hortícolas del AMBA a partir de los años setenta; etc^{62 63}.

En los últimos 20 años, el cinturón periurbano ha sufrido un intenso dislocamiento territorial con fuerte caída de las explotaciones hortícolas, dividiéndose entre el periurbano sur (La Plata), zona que ha concentrado la operatoria más intensiva y capitalista de la horticultura (firmas argentinas especializadas “conviviendo” con productores bolivianos de capitalización media que trabajan el invernáculo), y el periurbano norte, que aún conserva islas de producción pero cuya subsistencia está menos asegurada, debido a que sus actores sociales, agricultores bolivianos familiares que mayoritariamente trabajan en pequeña escala y a campo, bajo modalidades precarias de acceso a la tierra, son vulnerables al avance de la urbanización⁶⁴.

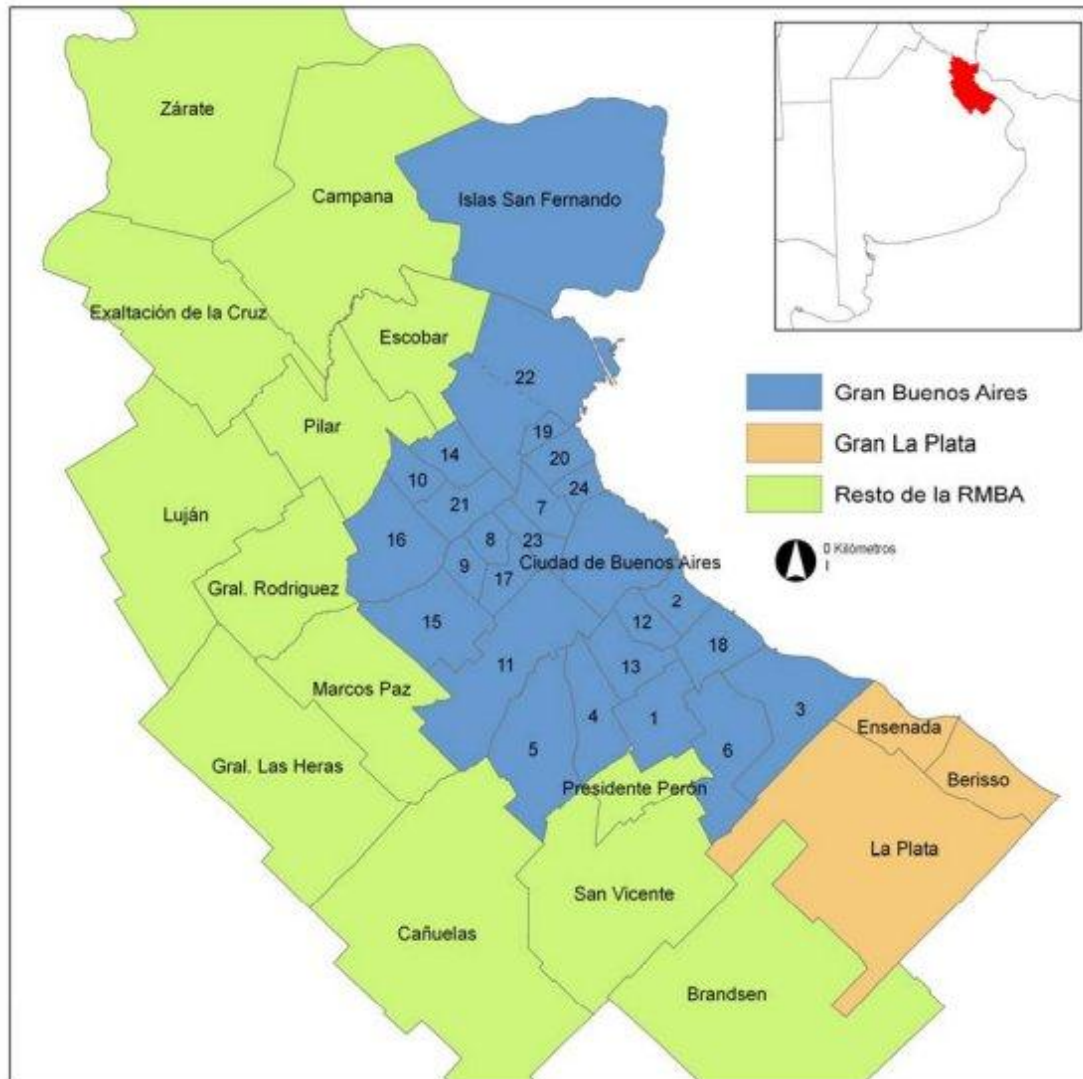
⁶² El Censo Hortiflorícola bonaerense 2005 estimó que de un total de 2.934 explotaciones hortícolas de la totalidad de la provincia de Buenos Aires, 893 casos (30 %) correspondían a titulares o encargados bolivianos. Pero como la ficha censal es por explotación, sólo se rastreó a una persona por establecimiento, lo cual deja afuera al resto del conjunto de trabajadores hortícolas. Por ello, un 30 % de establecimientos con presencia boliviana en el territorio provincial (60 % restante son argentinos y 10 % otras nacionalidades) es un dato altamente significativo del fenómeno de la “bolivianización”. Como se analizará en el presente capítulo, con los datos desagregados de 1998 y 2001 Benencia y Quaranta (2005) estimaron su presencia a nivel metropolitano en un 40 %. En su tesis doctoral, García (2011) utiliza los conceptos de *hábitus*, *campo*, *capital económico*, *capital social*, *capital cultural* y *capital simbólico* de Pierre Bourdieu para explicar la centralidad que adquirieron los horticultores bolivianos a la hora de explicar el gran desarrollo económico y productivo que tuvo el periurbano sur de la RMBA (La Plata) en los últimos 20 años.

⁶³ Para el caso de Buenos Aires, se diferencian dos tipos de productores hortícolas: “los provenientes de la agricultura urbana denominados “huerteros” y los productores hortícolas periurbanos convencionales denominados “horticultores”. (...) Existen entre ellos diferencias importantes en aspectos socio-productivos. En algunas familias “huerteras” las actividades agrícolas significan una fuente de ingresos, pero nunca constituye una única actividad. Debido a su origen, poseen la cultura en el trabajo de la tierra. Se iniciaron en una agricultura de autoconsumo que se fue transformando, según necesidades y expectativas, en producciones de escala mayor, realizando la comercialización a través de venta domiciliaria o puerta a puerta. Por otro lado, existen familias productoras “horticultores” en donde la producción es su única forma de vida. Son en su mayoría de origen boliviano y del norte argentino. La mayoría coloca su producción en diferentes canales de comercialización, como por ejemplo en mercados mayoristas, verdulerías y supermercados.” (Ojeda et al., 2012: 4; texto parcialmente modificado).

⁶⁴ “.la interacción de la tecnología del invernáculo, las estrategias del horticultor boliviano y la fuerte explotación de la fuerza de trabajo, en un marco histórico y económico dado, cataliza una serie de transformaciones singulares en La Plata, convirtiéndola en la región hortícola más importante del país. Esto se expresa en un fuerte y sostenido crecimiento, ya sea en nuevas quintas, productividad y producción, superficie cubierta, provisión de servicios e insumos, abasteciendo de hortalizas frescas no sólo a gran parte del aglomerado urbano bonaerense, sino que también aprovisionando a mercados distantes tales como La Pampa, Rosario, Santa Fe, Mendoza, Misiones, entre otros. Su dinámica diferenciadora obliga a su estudio específico.” (García, 2011: 20).

En síntesis, los cambios territoriales, la evolución del mercado, las lógicas culturales y tecnológicas de los agentes de la producción y las diversas modalidades de aprovechamiento del medio físico explican la conformación del cinturón verde de la RMBA.

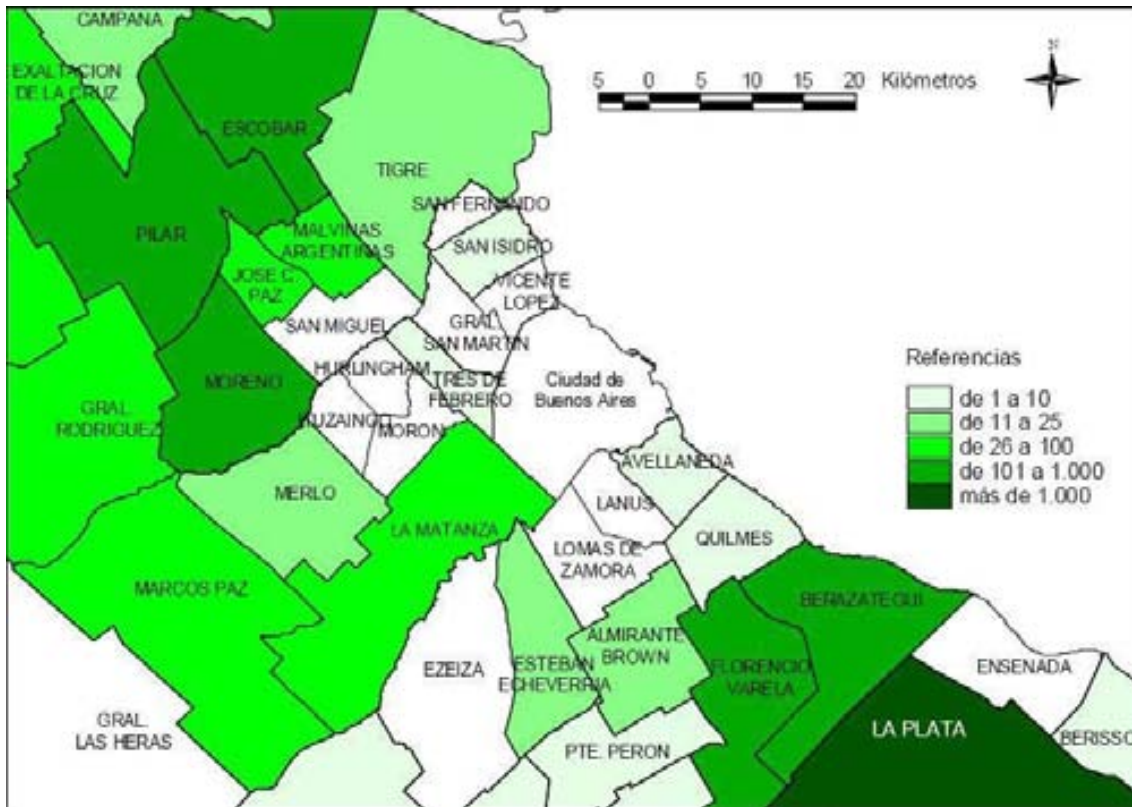
Mapa N° 4. RMBA. Agrupamiento de partidos según espacios aglomerativos ampliados de las ciudades de Buenos Aires y La Plata



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

Fuente: Fernández (2011), en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Mapa N° 5. RMBA. Partidos que componen el cinturón verde, según cantidad de establecimientos hortiflorícolas



Fuente: Censo Hortiflorícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires.

3.3) Dinámica socio-demográfica de la agricultura periurbana de la RMBA

Mundt (citado en Benencia, 1994:54) clasifica a las zonas hortícolas argentinas en tres tipos: cinturones verdes, zonas hortícolas especializadas y áreas de horticultura extensiva. Los cinturones verdes son las quintas o huertas familiares que rodean a las grandes ciudades (verdura de hoja, hortalizas de estación como tomate, berenjena, chaucha, zapallito, pepino, etc.); las zonas hortícolas especializadas se componen de huertas que se dedican a pocos cultivos con presencia de mano de obra asalariada (generalmente extrapampeanas: ajo, cebolla, melón, etc.) y las áreas de horticultura extensiva corresponden a zonas con cultivos más mecanizados donde se siembran superficies significativas, se los rota con cultivos no hortícolas y el destino de la producción puede ser industrial (papa, batata, etc.).

Desde los estudios académicos, las situaciones de persistencia de los actores sociales que sostienen la trama de la producción primario-intensiva periurbana de Buenos Aires han sido estudiadas por diversos especialistas (Roberto Benencia, Cynthia

Pizarro, Ada Svetlitz de Nemirovsky, Carolina Feito y Germán Quaranta, entre otros). Las mismas están asociadas fundamentalmente a la “bolivianización” de la horticultura en la RMBA (Benencia, 2006), fenómeno que ya lleva casi cuatro décadas y ha extendido su presencia hacia distintos eslabones de la cadena intermediaria. Su consolidación responde a diferentes causas, entre ellas: “a) el fuerte carácter clánico de la colectividad boliviana, que mediante formas particulares de conchabo, relaciones intrafamiliares y de género entre sus integrantes les ha permitido extenderse tanto en lo referido a la esfera de la producción como en la de la comercialización; b) la fuerte especialización en horticultura en fresco que experimentó el mercado argentino desde los años noventa; c) las intensas transformaciones tecnológicas que permiten hoy en día un aprovechamiento mucho más intensivo del espacio físico, tanto bajo cubierta como al aire libre; d) el debilitamiento de la autoridad estatal reguladora de la comercialización hortícola (Mercado Central de Buenos Aires), que ha permitido un florecimiento de mercados secundarios en toda la Región Metropolitana, entre otros factores” (Barsky y Vio, 2007).

Desde el punto de vista social debe considerarse que “el cinturón verde de Buenos Aires se desarrolló durante el siglo XX por la presencia de españoles e italianos y sus descendientes primero, y portugueses después, hasta que en los años setenta comenzaron a ser gradualmente desplazados por migrantes andinos bolivianos que trabajaban como peones golondrina en otras regiones del país (...). Por lo tanto, uno de los fenómenos fundamentales registrados en las últimas décadas en Buenos Aires –y mucho más silencioso- ha sido el de la “bolivianización” de gran parte de su periurbano, especialmente de su sector norte. En los últimos 25 años, la migración boliviana le ha dotado de una impronta cultural y espacial particular al cinturón verde. Se estima que el 40 % de los/as horticultores de la Región Metropolitana son actualmente de origen boliviano” (Barsky y Vio, 2007)⁶⁵.

⁶⁵ Carlos Pineda, coordinador de la UCT Sur del INTA AMBA, sostiene que “en los años noventa trabajábamos con italianos, españoles y portugueses. Hoy con bolivianos y sus hijos argentinos. En esa época muchos salieron del sistema, otros se capitalizaron. Las superficies pasaron a alquilarse a estos nuevos actores.” (2/9/11). Matías García, investigador del CONICET, señala que en La Plata “el descenso social o abandono de la horticultura que se da principalmente en los casos de los viejos horticultores italianos, es influenciado sin lugar a dudas por: i) el período de recesión económica desde 1998 hasta la crisis del 2001/02; ii) por quintas que atravesaban un proceso de descapitalización asociado muchas veces a la no incorporación tecnológica (porque no pudieron o no quisieron) y; iii) por productores de edad avanzada, ya en la etapa del ciclo vital denominada de reemplazo, con los hijos desarrollando actividades en otros sectores de la economía (García, 2011: 76). A su vez, señala que “Desde el 2002 se van los italianos y sus hijos. Quedan medieros, pero como hay un tema legal aparece como que es del 5-10 %, pero sabemos que es mucho más. Muchos peones piden ser medieros porque pueden captar más de la

El mapa del cultivo del tomate a nivel nacional da una pauta bastante aproximada de cómo los bolivianos –provenientes principalmente de Tarija, Potosí y Sucre- se han ido desplazando territorialmente en las últimas décadas por Argentina⁶⁶. Tanto localizándose en las zonas hortícolas extensivas de distintas provincias extrapampeanas (Salta, Jujuy, Tucumán, Mendoza, San Juan⁶⁷, Corrientes, Río Negro y Chubut⁶⁸) como en los cinturones verdes periurbanos de las grandes ciudades de la región pampeana (RMBA, Mar del Plata, Bahía Blanca, Santa Fe, Rosario, Córdoba y Río Cuarto). En el caso de la RMBA, se aprecia la división entre periurbano norte-oeste (Pilar-Escobar-Moreno) y sur (La Plata-Florencio Varela-Berazategui).

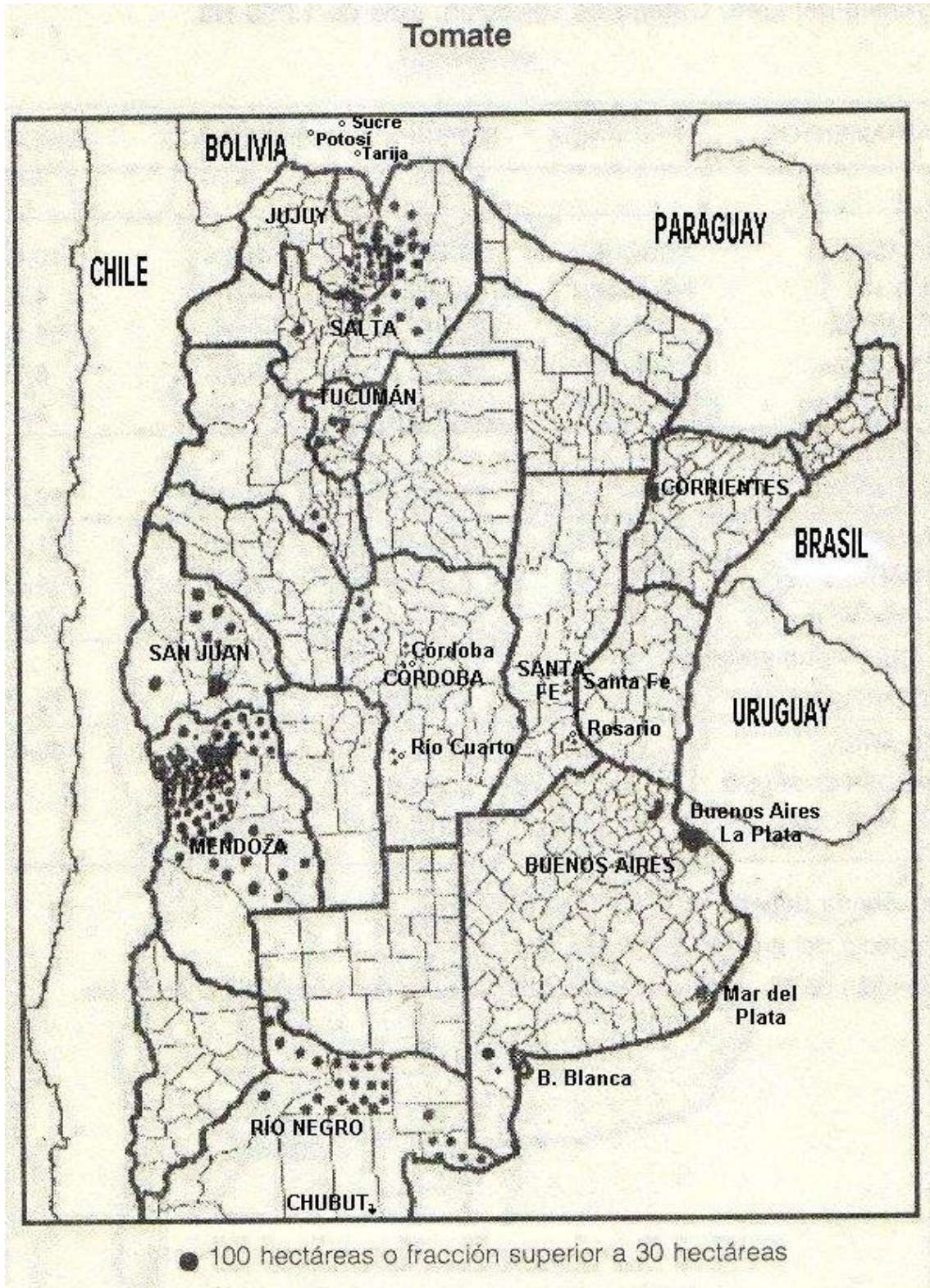
renta, aunque explote a su familia. El mediero es un “asalariado encubierto” que asume los riesgos. Se ha incrementado el arriendo. Es el 50 % de la superficie y 75 % o más en productores (estimamos). El boliviano mediero luego alquila. No hay una figura legal clara para la horticultura. Muchos han acumulado y han pasado a ser productores.”. (García, 2/9/11).

⁶⁶ Según Gabriela Sala (citada en Benencia, 2012:155), se registra inmigración boliviana hacia los valles y El Ramal de Jujuy entre 1869 y 1914, atraídos por la cosecha de la caña de azúcar. Entre 1914 y 1945 se amplían las migraciones estacionales hacia la zafra azucarera de Salta y Jujuy, produciéndose la mayor tasa de migración entre 1947 y 1960, con la consiguiente expansión territorial hacia el resto del país.

⁶⁷ Vale señalar que en las provincias de Mendoza y San Juan, donde la agroindustria del tomate está muy desarrollada desde el punto de vista empresarial, los bolivianos además trabajan en el cultivo del ajo.

⁶⁸ En la región patagónica, han llegado a desarrollar la horticultura de hoja verde en el valle inferior del río Chubut.

Mapa N° 6. Argentina. Distribución geográfica del cultivo del tomate



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de los censos nacionales agropecuarios.

La reconfiguración del cinturón alimentario de la RMBA se relaciona con ciclos económicos, demográficos y tecnológicos. A su vez, los distintos censos nacionales agropecuarios dan cuenta de cómo ha ido cambiando la diversidad productiva del periurbano.

Durante el modelo agroexportador (1880-1930), el cinturón se localizaba en espacios de la Capital Federal y de la primera corona. El Censo de 1914 muestra que se especializaba en vacunos, maíz, leche, lino, batata y porcinos. Para la fase temprana del modelo de sustitución de importaciones (1930-1952), el periurbano hortícola se desplegaba en la segunda corona y en 1937 producía frutales, vacunos, maíz, leche y alfalfa. En la fase madura del modelo sustitutivo (1952-1975), cuando se produce una urbanización acelerada de la periferia, el cinturón ocupa espacios de la segunda corona y comienza su corrimiento hacia la tercera. De acuerdo al Censo 1969, se especializaba en alcaucil, apio, tomate, vacunos, aves, maíz, zapallo y leche. Con la crisis del modelo mercadointernista y el viraje hacia el modelo neoliberal, el desarrollo del cinturón va a darse en cuñas de la segunda corona y en espacios de la tercera. Los censos 1988 y 2002 muestran una gran intensificación de la producción con diversidad de cultivos a campo y bajo cubierta: acelga, alcaucil, apio, berenjena, bróccoli, cebolla de verdeo, chaucha, choclo, coliflor, escarola, espinaca, frutilla, hinojo, lechuga, perejil, pimiento, puerro, remolacha, repollo blanco y colorado, tomate y zapallito. En la actualidad, en el escenario emergente posterior a la crisis del plan económico de Convertibilidad (que rigió en el país entre 1991 y 2001), el periurbano productivo se despliega principalmente en la tercera corona y en cuñas remanentes de la segunda. Como se ha mencionado, en los últimos años comienzan a darse incipientes fenómenos de periurbanización en la cuarta corona.

Con respecto a las dinámicas migratorias en las producciones periurbanas de la RMBA, se han producido varios reemplazos generacionales, protagonizados por distintas colectividades. El primer cinturón de quintas familiares fue desarrollado a principios de 1900 por población de origen italiano y español (migración ultramarina). A mediados de siglo se produce un primer movimiento expansivo: los portugueses irrumpen con fuerza en horticultura, en la que se destaca la producción a campo de verduras de hoja y crucíferas, con asalarización de la mano de obra, fenómenos cuyo epicentro se situó en la zona Oeste (Svetlitz de Nemirovsky, 2005; Quaranta, 2012), así como los japoneses lo hacen en floricultura. A principios de la década del setenta

comienza el mencionado ciclo de “bolivianización”, cuando trabajadores bolivianos se incorporan en las quintas de los portugueses, reemplazándolos con el paso de los años.

La llegada de los bolivianos (provenientes del departamento de Potosí) se produjo a principios de la década del setenta en el partido de Escobar, ubicado en el eje Norte, conformándose desde allí un núcleo de difusión hacia el resto del periurbano Norte (Pilar) y Oeste (Moreno)⁶⁹. El fenómeno adquirió características más marginales en la zona Sur (La Plata) y algunos testimonios lo sitúan unos años antes⁷⁰, pero el arribo masivo de bolivianos (del departamento de Tarija) es posterior. Por lo tanto, uno de los fenómenos fundamentales registrados en las últimas décadas en Buenos Aires es la “bolivianización” de gran parte de su periurbano a través de relaciones sociales de “mediería”⁷¹. En consecuencia, la migración boliviana le ha dotado de una impronta cultural particular al cinturón verde.

El reemplazo generacional de portugueses envejecidos por bolivianos jóvenes que se produjo en los años setenta y ochenta, preparó el escenario para un segundo

⁶⁹ “Muchos de estos migrantes que se instalaron principalmente en la zona de Escobar, eran indocumentados y su condición era frágil, pero en un término de 20 años desplazaron a los portugueses e italianos que eran los quinteros del área. Un boliviano entraba como peón, mediero, arrendatario y llegaba a ser propietario, cosa que no pasaba con el trabajador argentino que, en cambio, tenía una movilidad descendente”. (Benencia, en IDES. 2004: 6).

⁷⁰ Alberto Pate, dirigente de la Asociación de Productores Hortícolas de La Plata y actual presidente de FEBAPRI, sostiene que “en 1968-69 empezamos a traer los primeros bolivianos. Los sueldos eran altos y el productor no los podía pagar. Pensábamos que iban a ser empleados nuestros toda la vida.” (1/6/11). Matías García (2011: 75) sostiene que “si bien tenían cierta presencia en la actividad hortícola bonaerense desde mitad del siglo XX, su fuerte protagonismo (cuanti y cualitativo) aparece en los últimos 20 años”.

⁷¹ Mediería: los migrantes arreglan con los patrones un contrato por el cual reciben un lote dentro de una quinta, para producir una verdura con su propia mano de obra, recibiendo 50 % o menos de lo ingresado (generalmente un 40 %) por ventas al mercado cuando el patrón comercialice lo producido. (Benencia, 2006:150). No constituye una instancia de trabajo asalariado ni supone la conformación de una sociedad: es un arreglo de palabra. El patrón tiene como obligaciones dejar la tierra preparada, proporcionar insumos y se ocupa de la venta. El mediero aporta su propia mano de obra, la de su familia (mujer y niños) y contrata eventualmente a otros peones medieros (en ese caso, se diferencia un capataz mediero del resto de los medieros). De esta forma, el patrón minimiza riesgos, pues no tiene que controlar ni supervisar el proceso productivo, mientras que al mediero este esquema económico basado en la autoexplotación le permite acumular capital (Pizarro, 2008). “Hay diversas formas de este tipo de pacto laboral; según determinados acuerdos, la familia mediera pone todo el trabajo y la propietaria dispone de todos los insumos e instrumentos de labranza. La familia cultivadora recibe entonces entre un 25 a 30% del producido. Pero si ésta propone correr con algún insumo o parte de los instrumentos de labranza, puede percibir hasta 40% del rendimiento bruto. La mayoría de nuestras entrevistadas medieras percibe el 30% y la paga se realiza los días sábados de forma inexorable.” (Barrancos, 2000). “A fines de los '80, con un equipo interdisciplinario desde la Facultad de Agronomía tuvimos como objeto estudiar los cambios productivos y tecnológicos que ocurrían en las periferias de Buenos Aires. Ahí escuchamos hablar de la mediería por primera vez, la que conocíamos como una forma pre-capitalista de producción agrícola de la cual no se podían obtenerse tasas de ganancia. Esta nueva figura estaba representada por el migrante boliviano, que venía con su sistema familiar de trabajo.” (Benencia, en IDES. 2004: 4). Matías García (2011: 73) señala que, con el paso del tiempo, los bolivianos pasaron de una primera etapa de “unión defensiva” a otra de “organización ofensiva”.

movimiento expansivo que se produjo en la década del noventa y cuyo epicentro se localizó en la zona Sur: el desarrollo de la horticultura bajo cubierta (principalmente tomates y pimientos) a través de la mediería como relación de trabajo⁷². Mientras que la zona Norte consolidaba la producción a campo (Pilar) y el periurbano Oeste tendió a decaer, la zona Sur (La Plata) se transformaba en el espacio de producción hortícola bajo invernáculo más importante del país⁷³.

⁷² “Durante los años noventa, y como consecuencia de los cambios operados en las dos décadas anteriores, la horticultura del cinturón verde presentaba un panorama en el que se destacaban: a) la existencia de procesos de concentración y diferenciación entre productores; b) la consolidación de la mediería, ligado a la inmigración de familias bolivianas; c) el avance de un proceso de modernización tecnológica, junto a los atisbos de una incipiente especialización productiva en el marco de recurrentes crisis de sobreoferta de productos y un mercado que estaba dispuesto a pagar buenos precios sólo por productos de excelente calidad y presentación; y d) la crisis económico-financiera que atravesaban gran parte de los productores, que ponía en muchos casos en serio peligro su continuidad en la actividad. (...) La difusión del invernáculo (para cultivos hortícolas de clima templado: apio, tomate, pimiento) se complementó a la perfección con los cambios operados en el mercado de consumo y trajo aparejado un proceso muy acelerado en lo que respecta a la transformación de la estructura productiva del área periurbana” (Benencia. 1997: 39-41; texto levemente modificado).

⁷³ “Hacia fines de los años noventa, el sector hortícola entra en crisis. La misma se explicitaba en una fuerte caída de la demanda y, por ende, de los precios. (...) Una de las estrategias adoptadas en este contexto fue la incorporación masiva del invernáculo, buscando la diferenciación del producto hortícola. A pesar de resultar una estrategia de características individualista, el efecto agregado y “no deseado” del invernáculo en cuanto al aumento de la productividad y producción agravó la situación. (...) En enero del 2002 se deroga la Ley de Convertibilidad y la moneda se devalúa. (...) La horticultura platense resulta inicialmente afectada, debido a su sistema de producción bajo invernáculo altamente dependiente y demandante de insumos importados (...) Sin embargo, la fuerte expansión económica del país entre 2002 y 2010 compensó tales perjuicios. La importante y sostenida reactivación implicó que la demanda se incrementa gradualmente. Sumado a ello, los precios también aumentaron debido a la fuerte contracción de la oferta (de hortalizas en particular). De esta manera, desde el 2002 hasta el 2010 se puede afirmar que para la horticultura platense siempre hubo una demanda que superó a la oferta. Todo esto permitió un crecimiento sostenido de la actividad en los últimos ocho años. El mismo, principalmente para la horticultura de La Plata, fue logrado en base a la intensificación de la incorporación del invernáculo. Así, y a pesar del tipo de cambio que incrementa los costos de los insumos importados característicos de esta tecnología, la superficie bajo cubierta pasa de las 472 has en el 2001 a más de 2500 has en el 2010.” (Stavisky, 2010; en García, 2011: 132).

Mapa N° 7. Flujos migratorios de bolivianos a La Plata y al resto del área hortícola bonaerense

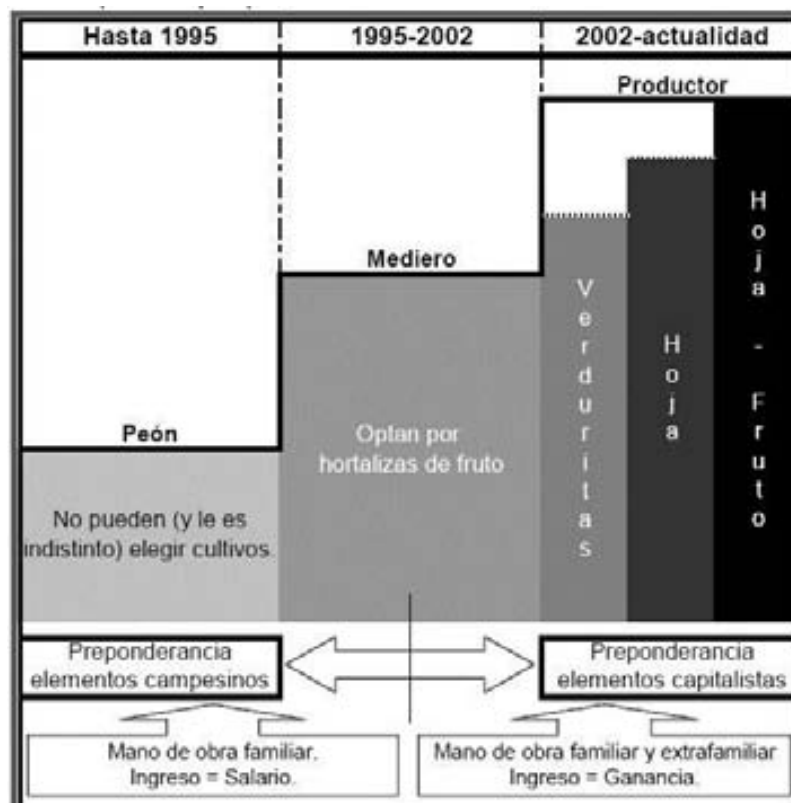


Fuente: García (2011: 142). AHB= Área Hortícola Bonaerense

Como se desprende de las investigaciones de Roberto Benencia, los migrantes bolivianos han transitado por diferentes zonas hortícolas del país hasta que se asentaron en Buenos Aires. En un cierto número de años, entre diez y quince, los bolivianos han ido ascendiendo económicamente a través de un proceso que el especialista, basándose en una investigación pionera de Carolina Feito (1990), denominó “escalera hortícola boliviana”⁷⁴, es decir, ocupando distintas posiciones laborales en la actividad: peones, medieros, arrendatarios, propietarios y puesteros. De igual modo, el autor destaca la flexibilidad que ha presentado la red para expandir el área hortícola hacia otros sectores de la RMBA en la medida en que el mercado de tierras presentó restricciones para seguir desarrollando la producción.

⁷⁴ Carolina Feito (1990) describe por primera vez el proceso de movilidad social ascendente que protagonizaban los productores bolivianos en el área hortícola bonaerense, al cual Benencia denominaría “escalera boliviana” (1997).

Figura N° 3. Evolución del comportamiento económico del productor boliviano en función de su ascenso a través de la “escalera hortícola”



Categoría o status social		Movilidad Vertical	Fuentes de Ingreso	Posibilidad de Acumulación
Trabajadores	Peón	1º peldaño	Salario	+
	Mediero	2º peldaño	% de las ventas	++
Patrones	Productor	3º peldaño	Beneficio por las ventas	+++

Fuente: García (2011: 144; 156)

Como se ha señalado, el arribo de personas de nacionalidad boliviana, muchas de ellas de origen andino campesino, ha dotado a la periferia metropolitana de una particular impronta cultural. Vale destacar que este fenómeno se produce un cuarto de siglo después de que finalizaran las migraciones campo-ciudad durante la etapa madura del modelo de sustitución de importaciones (1952-1975). Buenos Aires, capital de un país de ingresos medios-altos cuya población se había urbanizado mucho antes que sus pares latinoamericanas, no protagonizó los fenómenos característicos de urbanización relacionados con el arribo de una migración campesina característica que, incluso hoy

en día, aún pueden observarse en varias capitales de la región⁷⁵. El actor social boliviano no es el campesino “típico” que, de acuerdo a la literatura sociológica clásica latinoamericana, reproduce su modo de vida en los alrededores o el interior de la ciudad hasta que se descampesiniza al comenzar a trabajar como asalariado o proletario urbano (Comerci, 2008; Ruiz Rivera y Delgado Campos, 2008), sino un agente social que opera en red y puede desempeñarse versátilmente en la construcción, en los talleres textiles o en la horticultura periurbana según sea su conveniencia^{76 77}.

En la actualidad, el ciclo de “bolivianización” está en una etapa de madurez y consolidación, en el sentido de que los bolivianos controlan gran parte de la producción⁷⁸ y comercialización hortícolas del periurbano y el medio urbano respectivamente⁷⁹. Por otra parte, así como el avance de la urbanización influye en la

⁷⁵ En Buenos Aires no existe, como en otras ciudades del mundo en desarrollo, una agricultura urbana que comercialice su producción (salvo muy pequeños excedentes), sino que la agricultura destinada al mercado es enteramente periurbana. Tampoco el desarrollo de la agricultura periurbana responde a migraciones internas “clásicas” del campesinado a la ciudad como ocurre en otros países, ya que fueron inmigrantes europeos de ultramar quienes comenzaron a practicarla desde fines del siglo XIX. Por otra parte, nunca se registró en el país la presencia de un porcentaje significativo de población campesina en los términos en que se lo dimensiona para otras realidades de América Latina. Las migraciones campo-ciudad se produjeron fundamentalmente en las décadas del cincuenta y sesenta, inducidas por el desarrollo de la industria, lo que generó una urbanización acelerada de la periferia de Buenos Aires protagonizada por población predominantemente mestiza del interior del país. Dos décadas después, cuando Argentina ya había alcanzado un grado maduro de urbanización y las migraciones internas no resultaban significativas, migrantes bolivianos de origen campesino arribaron a Buenos Aires para conchabarse en las quintas periurbanas de los portugueses, a quienes posteriormente irían reemplazando en el circuito de producción y comercialización hortícola.

⁷⁶ Esta afirmación de ninguna manera minimiza las situaciones de vulnerabilidad económica y social a las que se encuentran expuestos, en muchas oportunidades, los núcleos bolivianos. Al respecto, véase Pizarro (2009).

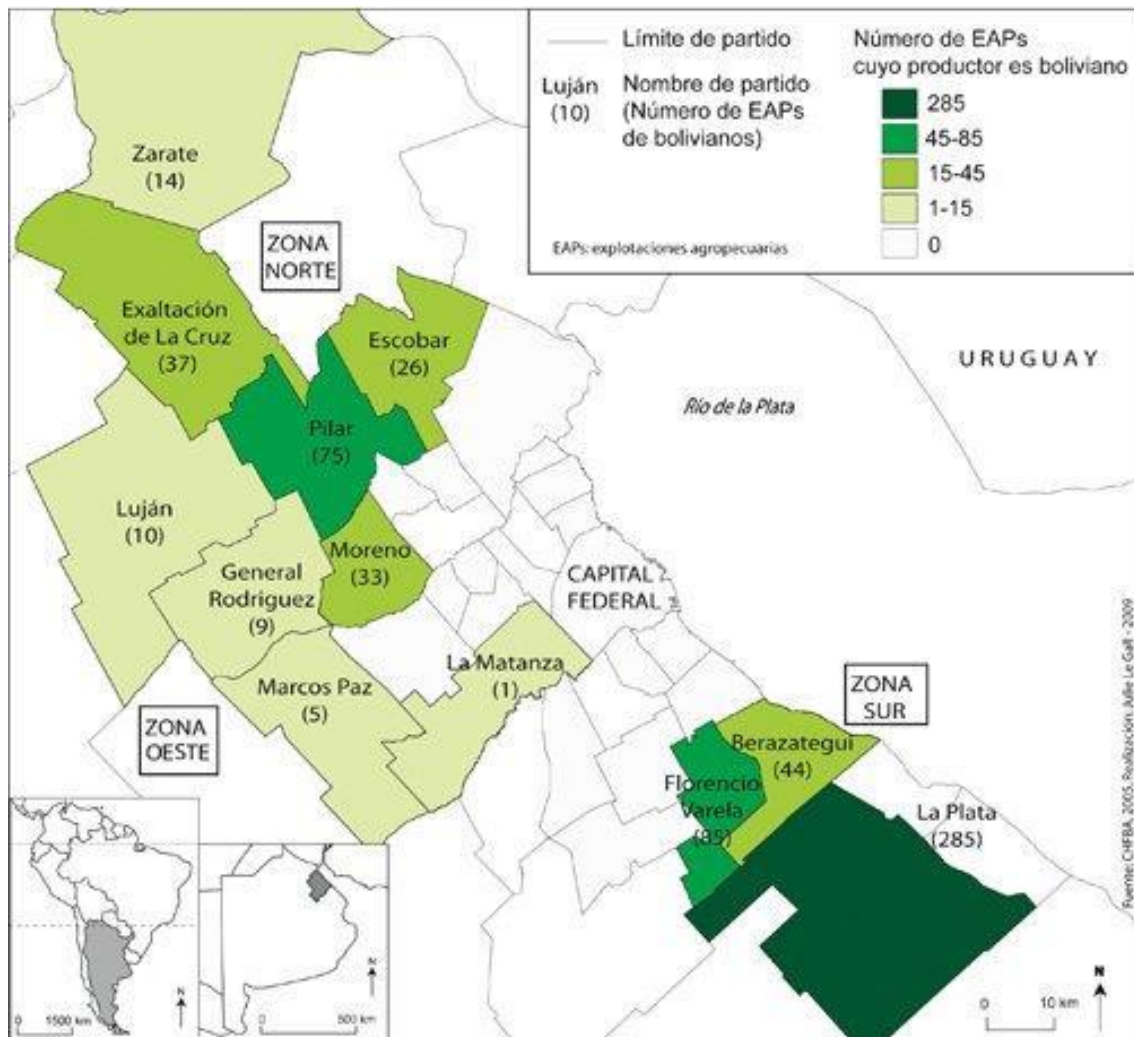
⁷⁷ García (2011: 156) hace referencia a una situación de semi-proletarización y señala que “en la actual etapa de discusión acerca del campesinado, ya no es tan importante saber si desaparece o no el sujeto en cuestión, sino entender cómo y cuánto se transforma. Y si esa transformación implica la pérdida de su categoría. (...) en el proceso de diferenciación (tanto hacia abajo como hacia arriba), este sujeto conserva (hasta la actualidad) elementos campesinos.” (García, 2011: 157).

⁷⁸ Germán Quaranta (2012) hace referencia a un nuevo modelo de gestión de la explotación hortícola: la del productor boliviano predominantemente arrendatario.

⁷⁹ La horticultura periurbana tiene baja consideración en la sociedad. Es realizada por grupos de inmigrantes que trabajan en ella por una o dos generaciones, hasta que acumulan capital y pasan a otras actividades. Por ejemplo, en Australia fue desarrollada a principios de 1800 por población de origen anglo-celta y germánico. En las últimas décadas de ese siglo fue reemplazada por chinos, que llegaron al país atraídos por la fiebre del oro. A principios de 1900 fueron migrantes del sur de Europa, italianos y yugoeslavos, los que se encargaron de la actividad. Desde mediados de siglo en adelante, vietnamitas y camboyanos expulsados por la guerra de Vietnam. En la actualidad, horticultores somalíes abastecen de hortalizas a las ciudades (Wikipedia, 2008). “La fuerza de trabajo hortícola muestra una imagen de trabajo intensivo, duro, continuo, monótono, repetitivo y, por lo general, mal pago. Estos preconceptos se confirman en parte en la práctica al visualizarse que en el sector hortícola la misma corresponde -

expulsión de agricultores periurbanos hacia espacios más lejanos de la tercera corona, especialmente en la zona Norte, vale señalar que nuevas generaciones de bolivianos están instalándose en partidos de la cuarta corona, protagonizando un ciclo más joven de la actividad en el borde exterior del periurbano (Exaltación de la Cruz y Zárate).

Mapa N° 8. RMBA. Distribución de explotaciones hortícolas manejadas por migrantes bolivianos, según partido



Fuente: Le Gall y García (2010). Elaborado por Julie Le Gall, en base a datos del Censo Hortiflorícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires

mayoritariamente e históricamente- a migrantes. Es decir, mano de obra que acepta condiciones laborales rechazadas por el resto de la población.”. (García, 2011:173).

3.4) Estructura agraria y organización de las explotaciones hortícolas

En función de las transformaciones metropolitanas descritas en el apartado precedente, las tendencias reconfiguracionales productivas del cinturón periurbano en las últimas dos décadas han sido las siguientes (Pizarro, 2008):

- a) Estancamiento de la superficie cultivada con aumento de la producción, tras décadas de retracción en el número de explotaciones y área cultivada.
- b) Heterogénea conformación de la estructura agraria, debido a procesos de diferenciación social entre los productores;
- c) Consolidación de la figura del horticultor boliviano, peón cuando se conchababa para los portugueses durante los primeros años posteriores a su arribo, mediero cuando fue reclutado por empresarios argentinos (descendientes de europeos) más capitalizados o por sus propios compatriotas, y arrendatario cuando pudo manejar su propia explotación (expansión flexible).
- d) Consolidación de la zona sur, que se ha especializado en determinados cultivos bajo cubierta (intensificación tecnológica) y adquirió mayor perfil empresarial, *versus* retracción de las zonas norte y oeste, que continúa trabajando en cultivos a campo diversificados de manera familiar.

La complejidad de los tipos de agentes económicos existentes en la estructura agraria del cinturón periurbano y sus estrategias pueden apreciarse en el cuadro que sigue a continuación, realizado por la antropóloga Cynthia Pizarro (2008):

Cuadro N° 1. RMBA. Situaciones de expansión o persistencia de unidades productivas en el cinturón hortícola, según tipo, superficie, régimen de propiedad, organización del trabajo y disponibilidad de tecnología y capital

Tipo de explotación	Superficie	Propiedad	Organización del Trabajo	Tecnología y capital	Proc. de diferenciación
Explotaciones Familiares	menos de 5 ha	Arrendamiento/ propiedad	Trabajo familiar (entre 3 y 4 personas)	Poco invernáculo	Expansión
				No invernáculo Maquinarias viejas Poco capital	Resistencia
Empresas Familiares con asalariados	4 - 8 ha	Arrendamiento/ propiedad	2 asalariados (lógica familiar)	No invernáculo Maquinarias viejas Poco capital	Resistencia
	8 - 15 ha		3 a 5 asalariados		
	26 - 40 ha		+ de 5 asalariados (lógica empresarial)	Invernáculo	Expansión
Empresas Familiares con mediero	5 ha	Propiedad/ Arrendamiento	Patrón (2 trab) más 1 mediero (4 trab) (lógica familiar) 50% tienen 1 mediero	No invernáculo Maquinarias viejas Poco capital	Resistencia
	10 ha o más		Más (2-3 o más medieros) lógica empresarial - patrón y sus familiares trabajan menos	Invernáculo	Expansión
Empresas familiares con medieros y asalariados	3 - 27 ha	Propiedad y arriendan a otros según necesidad	Más típica de la lógica empresarial. Puede ser explotación extensiva.	Invernáculo	Expansión

Fuente: Pizarro (2008).

En el segmento de las explotaciones familiares con menos de 5 hectáreas es donde se registra la expansión de productores bolivianos que emplean mano de obra familiar y diversifican cultivos a campo (este tipo de situaciones fueron las que predominaron en el estudio en profundidad realizado en Pilar en el periurano norte y que se presenta en el capítulo 5). Son activos procesos de reemplazo generacional mediante los cuales las camadas de bolivianos vienen sucediendo a productores portugueses e italianos desde la década del setenta arrendándoles la tierra. Productores estos últimos que, en el mejor de los casos, persisten –envejecidos o con sus hijos a cargo- con bajos niveles de tecnología y capital.

Las situaciones que se registran en los siguientes segmentos suponen distintos grados de articulación entre lógicas familiares que van confundiéndose con lógicas empresariales, a medida en que el tamaño de las explotaciones aumenta y aumenta también el grado de intensificación (cultivos bajo cubierta), y en los que el trabajo asalariado y la mediería aparecen articulando y complementando esas estrategias,

especialmente en el periurbano sur. Los bolivianos tienen, en cada caso, diferentes tipos de participación que a su vez varía de acuerdo a cada zona del periurbano.

Por lo tanto, la diferenciación entre las distintas zonas puede caracterizarse de la siguiente manera (Pizarro, 2008):

- a) Periurbano sur: es la zona más desarrollada y consolidada. Tuvo una temprana difusión del invernáculo, que alcanza actualmente al 54 % de las explotaciones; registra mayor presencia de empresas familiares con asalariados y medieros. Las empresas más capitalizadas son manejadas por argentinos (descendientes de portugueses e italianos) y los asalariados provienen mayoritariamente de provincias del noroeste argentino. El origen de los productores familiares del segmento medio y bajo, así como el de los trabajadores medieros, se remite a Tarija (Bolivia).
- b) Periurbano norte: tiene mayor presencia de explotaciones familiares, debido a que antiguos medieros bolivianos que trabajaban para los portugueses lograron arrendar la tierra y en algunos casos llegaron a ser propietarios. Desarrollo incipiente del invernáculo (menos del 20 % de las explotaciones). Los productores y medieros provienen predominantemente de Potosí (Bolivia).
- c) Periurbano oeste: conforma la zona con mayor retroceso del cinturón periurbano. Predominan empresas familiares con asalariados que realizan producciones extensivas, las unidades productivas son más grandes y la presencia del invernáculo se limita al 15 % de las explotaciones. Sus agricultores son descendientes de inmigrantes europeos y bolivianos potosinos que se desplazaron desde del periurbano norte.

En los siguientes cuadros, puede distinguirse los tipos de establecimientos hortícolas por zona y la presencia de los productores de origen boliviano, cuya presencia en la manejo de las explotaciones va disminuyendo en los niveles más capitalizados:

Cuadro N° 2. RMBA. Distribución numérica y porcentual de las explotaciones hortícolas del cinturón verde por tipo de establecimiento, según zona

Tipo	Zona Sur	Zona Norte	Zona Oeste
Explotaciones familiares	486	106	95
	53,20%	70,60%	50%
Empresas familiares con asalariados	113	17	80
	12,40%	11,40%	42,10%
Empresas familiares con medieros	264	22	12
	28,90%	14,70%	6,30%
Empresas familiares con medieros y asalariados	50	5	3
	5,50%	3,30%	1,60%
Total	913	150	190
	100%	100%	100%

Fuente: Benencia y Quaranta (2005) y Quaranta (2012), en base a Censos Hortícolas de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2001.

Cuadro N° 3. RMBA. Distribución numérica y porcentual de las explotaciones hortícolas del cinturón verde manejadas por productores bolivianos por tipo de establecimiento, según zona

Tipo	Zona Sur	Zona Norte	Zona Oeste
Explotaciones familiares	89	48	18
	64%	64,90%	50%
Empresas familiares con asalariados	27	20	6
	19,40%	27%	16,70%
Empresas familiares con medieros	20	5	6
	14,40%	6,8	16,70%
Empresas familiares con medieros y asalariados	3	1	6
	2,20%	1,40%	16,70%
Total	139	74	36
	100%	100%	100%

Fuente: Benencia y Quaranta (2005) y Quaranta (2012), en base a Censos Hortícolas de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2001.

En lo referido al mecanismo de acceso a la tierra por parte de los productores bolivianos, si bien se registra cierto porcentaje de explotaciones que están bajo propiedad, predomina el arrendamiento.

Cuadro N° 4. RMBA Modalidad de tenencia de la tierra en las explotaciones hortícolas del cinturón verde manejadas por productores bolivianos

Formas de tenencia de la tierra	N° Total de explotaciones	%
Sólo propiedad	59	23,7
Propiedad y arrendamiento	6	2,4
Sólo arrendamiento	184	73,9
Total	249	100.0

Fuente: Benencia y Quaranta (2005) y Quaranta (2012), en base a Censos Hortícolas de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2001.

En definitiva, la creciente presencia de los agentes económicos de origen boliviano puede apreciarse en el siguiente cuadro, del cual puede deducirse que alcanzan el 40 % del total de productores. Los cálculos fueron realizados por Benencia y Quaranta, quienes pudieron trabajar con datos desagregados a nivel metropolitano de los años 1998 y 2001.

Cuadro N° 5: RMBA. Nacionalidad de los productores a cargo de las explotaciones hortícolas del cinturón verde, por porcentaje y según zona

Nacionalidad de los productores	Zona			Total
	Sur	Norte	Oeste	
Argentina	57.3 %	32.6 %	44.1 %	50.5 %
Bolivia	32.1 %	54.6 %	52.9 %	39.3 %
Otros países	10.6 %	12.8 %	2.9 %	10.2 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Benencia y Quaranta (2005) y Quaranta (2012), en base a Censos Hortícolas de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2001.

Como se mencionó en la primera parte del trabajo, el Censo Hortiflorícola bonaerense del año 2005 estimó que de un total de 2.934 explotaciones hortícolas de la totalidad de la provincia de Buenos Aires, 893 casos (30 %) correspondían a titulares o

encargados bolivianos; siendo el 60 % restante argentinos y 10 % de otras nacionalidades. Pero el Censo no proporcionó esta información por distrito, por lo cual no se pudo realizar la estimación a nivel metropolitano. De todas formas, un 30 % de establecimientos con presencia boliviana en todo el territorio provincial es un dato altamente significativo del fenómeno.

Por último, en el siguiente cuadro puede determinarse la cantidad de personas que trabajan en la agricultura periurbana de la RMBA (alrededor de 5.000) y la importancia que ha adquirido la mediería como mecanismo de conchabo en las explotaciones (los medieros bolivianos y sus familias representan el 30 % de la mano de obra):

Cuadro N° 6. RMBA. Mano de obra permanente en las explotaciones del cinturón verde por categoría ocupacional, según zona

Categoría ocupacional	Zona Sur	Zona Norte	Zona Oeste
Productores	913 (18,4%)	166 (25,1%)	231 (24%)
Familiares del productor	1927 (38,7%)	270 (40,9%)	280 (29%)
Asalariados	609 (12,2%)	91 (13,8%)	358 (37,2%)
Medieros	659 (13,3%)	52 (7,9%)	35 (3,6%)
Familiares del mediero	863 (17,4%)	81 (12,3%)	59 (6,2%)
Total	4971 (100%)	660 (100%)	963 (100%)

Fuente: Benencia y Quaranta (2005) y Quaranta (2012), en base a Censos Hortícolas de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2001.

En este sentido, vale señalar que los trabajos de Roberto Benencia y Germán Quaranta fueron los últimos especialistas que pudieron medir la presencia de la mediería en la horticultura a nivel metropolitano. Este tipo de contratación flexible, fundamental para entender la expansión del agente económico boliviano en la estructura agraria del periurbano, estaba contemplada para la frutihorticultura por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional del año 2001 (145/2001) que procuró, por primera vez, encuadrar “la regulación específica del Contrato de Mediería Frutihortícola”. Hasta ese momento, la relación entre el productor y el mediero había estado contemplada, indirectamente, a través de la figura del contrato de aparcerías, utilizados en las explotaciones agropecuarias, en el marco de la ley 13.246 de 1947, modificada por la ley 22.298 de

1982. El nuevo marco legal obligaba al mediero al pago de sueldos, jornales, aportes y contribuciones por el personal en relación de dependencia que se desempeñara en la explotación. El productor debía denunciar al mediero en caso de considerar que éste no estaba cumpliendo con las obligaciones laborales y provisionales correspondientes (La Capital, 3/3/01).

Por presión de la gremial rural UATRE (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores), que sostenía que se estaba avalando desde el Estado “una mentirosa figura de relación societaria y así se encubre una realidad de trabajo subordinado”, a fines del año 2003 salió un nuevo decreto del Poder Ejecutivo, el 1.056/03, que derogó el anterior argumentando que sostenía “una especie de aparcería rural de dudoso carácter asociativo, pues en ninguna parte de los cinco artículos (..), se prevé la distribución por mitades de la producción sino que deja este punto librado a la voluntad de las partes y pone en cabeza del mediero la responsabilidad por la misma” (El Santafesino, 6/12/03). A partir de ese momento, los medieros pasaron a quedar formalmente considerados como “empleados”. Por lo tanto, a partir del Censo Hortiflorícola provincial de 2005 –el último realizado para el sector- no fue incluida más esta modalidad. Es decir que, como consecuencia de buscar el objetivo de encuadrar la situación de los productores medieros en una relación formal de dependencia, el Estado se quedó sin instrumentos para monitorear este tipo de relaciones laborales. Al respecto, Matías García (2011) ha realizado recientemente esfuerzos metodológicos para estimar el grado de persistencia de la mediería en La Plata y un equipo de la Universidad Nacional “Arturo Jauretche”, dirigido por Germán Quaranta, se encuentra en la actualidad (julio de 2013) encuestando a la totalidad de los productores de Florencio Varela, a los fines de contar con información actualizada.

3.5) Referencias a la temática del género

De la información tratada en el apartado anterior sobre los actores productivos de la estructura agraria del cinturón periurbano y sus articulaciones, cuyas fuentes de origen son censales, se desprende que la temática del género no ha sido considerada. En este sentido, vale señalar que el rol de las mujeres resulta fundamental para explicar la intensa “bolivianización” que se ha producido en el periurbano productivo de la RMBA en el transcurso de las últimas décadas, especialmente en lo que tiene que ver con el rol central de la mujer en los mercados de comercialización hortícola. Haciendo referencia a que “en América Latina (donde la migración femenina es calculada en un 56% del

total), la Directora del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Carmen Moreno, señala que: “se ha establecido una obligación adicional para las mujeres, quienes siguen siendo las responsables del cuidado, la salud, la educación y además ahora ya emigran como proveedoras económicas” ” (Archenti, 2008).

En este punto, vale señalar que los estudios pioneros en geografía del género en Argentina remiten a inicios de los años noventa. En 1992, Mónica Colombara realizaba sus primeras aportaciones y organizaba años más tarde las Primeras Jornadas Latinoamericanas de Género y Geografía; seguida por Nidia Tadeo en 1995 -quien venía estudiando la zona hortícola de La Plata y luego se dedicó a la zona citrícola de la provincia de Entre Ríos- lo hacía desde la geografía rural (ambas con filiación institucional en la Universidad Nacional de La Plata); posteriormente –entre 1998 y 2000- continuaron ampliando la línea de investigación temática Elba Kloster, de la Universidad Nacional de Comahue (Neuquén), Leticia García, Patricia Lucero e Irene Martínez, de la Universidad Nacional de La Pampa, y Diana Lan, de la Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires (Tandil), entre otras especialistas. La cronología de estos hechos ha sido sistematizada en el trabajo de Susana Veleza Da Silva y Diana Lan (2007)⁸⁰.

Paralelamente, es a fines de la década del ochenta y principios de la década del noventa que se publican los primeros estudios sobre la situación de la mujer boliviana en Argentina, a través de los aportes de Cecilia Plá (1988) y Carlos Balán (1990). En lo referido más específicamente a la agricultura perirubana, en 1994 Benencia y Karasik presentan un estudio sobre feriantes bolivianas en Florencio Varela y en el año 2000, Dora Barrancos realiza un profundo trabajo con las quinteras y comercializadoras bolivianas en Escobar. A partir del año 2004, Adriana Archenti y Marcela Tomás, quienes venían estudiando desde 1997 la cuestión de las identidades asociadas a la migración boliviana en el cinturón hortícola platense, se enfocan en analizar experiencias de vida desde la perspectiva de las mujeres migrantes. En 2006, Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin compilan una publicación sobre las migraciones regionales bolivianas a la Argentina, en el que se hace alusión a la temática del género. Más

⁸⁰ En la consolidación de este campo temático en Argentina ha tenido un papel relevante la influencia de la producción de los geógrafos catalanes como Maria Dolors Garcia Ramon y Antoni Tulla-Pujol. Garcia Ramon visitó Buenos Aires en 1997 en ocasión del 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina y se reunió con las principales referentes nacionales en la temática, a fines de darle apoyo y continuidad a esa línea de trabajo (Veleza Da Silva y Lan, 2007).

adelante, María José Magliano presentó un estudio en el que destaca la versatilidad del desempeño femenino en el periurbano de la ciudad de Córdoba, en un contexto de “naturalización y legitimación de las diferencias étnico-nacionales que ‘culturalizan’ la desigualdad social” (Magliano, 2009:359)⁸¹. En los últimos años, la geógrafa francesa Julie Le Gall tomó en consideración el rol de la mujer boliviana en la ocupación física y territorial de los puestos en los mercados mayoristas de los suburbios y el periurbano del espacio metropolitano de Buenos Aires, desplazando a los puesteros argentinos. Lo referenció como “La influencia de la colectividad boliviana en los mercados: feminización y nuevas prácticas” (García, Le Gall y Mierez, 2008:12; Le Gall, 2011).

La caracterización de cómo la mujer boliviana ha llegado a constituirse en un actor social fundamental a la hora de analizar el avance de la red boliviana en el perirubano de Buenos Aires está muy lograda en el citado trabajo de Dora Barrancos sobre Escobar. Comienza señalando que “...en los años 1950, las producciones familiares en manos de portugueses contrataban mano de obra por jornal masculina. Ninguna memoria relata, al menos, una presencia femenina continua en el trabajo de la tierra. (..) Fue a inicios de la década del setenta que contingentes bolivianos se asentaron en la región desplazando la mano de obra local. (..) Lo cierto es que nuevas organizaciones de trabajo se pusieron de manifiesto vinculando el sistema de producción familiar existente con la producción familiar boliviana, viniendo a escena un nuevo carácter contractual (aunque se refiera sólo a pactos verbales) bajo la forma de medieros o medianeros. (..) Escobar vivió, pues, una intensa transformación de la organización productiva incorporando al paisaje de la producción hortícola (..), una abigarrada presencia de mujeres que han matizado étnicamente el trabajo en la tierra de la región” (Barrancos, 2000:1;4).

En función de una serie de entrevistas en profundidad y encuestas realizadas a las horticultoras bolivianas, la autora pudo corroborar sus capacidades para organizar su trabajo entre las tareas domésticas, la quinta y el puesto en el mercado, tipificando sus actividades y el tiempo que las mismas demandan⁸². A partir de sus investigaciones,

⁸¹ “Los migrantes bolivianos en Córdoba se concentran material y simbólicamente en un barrio de la ciudad, Villa El Libertador, ubicado al sur de la misma, siendo el lugar de referencia para esta población. (..) Un alto porcentaje de las mujeres bolivianas desempeñan sus principales funciones laborales en el servicio doméstico, la venta ambulante, la actividad agrícola en el cinturón verde de la ciudad – esto es el área agrícola que circunda la ciudad – y también en los cortaderos de ladrillos como parte de un trabajo familiar.” (Magliano, 2009:351).

⁸² “5 - 5.30. Levantarse y preparar el desayuno para toda la familia. Suelen ser ayudadas por el marido y los hijos varones, aunque se trata de algo frugal (generalmente a base de mate). Se realizan pequeños

pudo establecer que las mujeres “no permanecen sólo en el circuito de los quehaceres domésticos, ya que suelen hacerse cargo de ciertas tareas relacionadas con la producción. A menudo son las protagonistas principales de los puestos de venta en el mercado (...). La elección definitiva de la mercadería, el regateo y el manejo del dinero está a cargo generalmente de mujeres” (Barrancos (2000:5). En este sentido, pudo comprobar cuán preparadas están para desempeñarse en las transacciones económicas, lidiar con las complejidades del mercado⁸³ y desarrollar notables capacidades para el gerenciamiento⁸⁴. El manejo de situaciones en los mercados mayoristas, donde las diferencias de precios pueden ser por centavos, significó un salto muy importante para el trabajo de las mujeres. “¿Puede sorprender que estas singulares habilidades femeninas, que para el resto de la sociedad argentina son consideradas, de manera

quehaceres domésticos. En época de clases se preparan a niños y niñas para ir a la escuela. 6 - 11. Trabajo en la quinta; las tareas varían según estaciones y cultivos pero las acciones generales son: *Preparar la tierra; *Sembrar; *Carpir; *Mochilear” (acción de pasar insecticida con una mochila); *Regar; 11-12. Preparar almuerzo. Suelen ser ayudadas por el resto de la familia; 13 - 14. Arreglar la casa y a veces hacer una pequeña siesta. Una buena proporción ve TV; 15 -16. Al menos tres veces por semana, se lava la ropa; en algunos casos, dependiendo del número de familiares, se lava todos los días. También es la hora de planchar (pero ha sido poco mencionado); 16 - 19. Continúan los trabajos en la quinta; 20. Preparar la cena; 20.30 - 21-30. Cena y TV; 22 -23. Trabajos vinculados a la quinta (ayudar a cargar lo embalado, asistir en la recolección); 23-24. Ir a dormir. (...) A una arrendataria se le agrega el trabajo de mercadeo, que se realiza entre las 2 y 10 de cada día en el mercado de la comunidad. Su día comienza a las 2 y termina a las 23 horas. Puede descansar al regresar del mercado (se baña y se acuesta hasta alrededor de las 12; luego prepara la comida y descansa entre 13 y 14). Hacia las 15, lava la ropa y después va a trabajar a la quinta hasta las 19 horas. Luego de la cena, entre las 22 y 23, se realiza la tarea de embalaje.” (Barrancos, 2000:7).

⁸³ “Resulta conocido el preponderante protagonismo de las mujeres bolivianas, sobre todo del altiplano, en materia de manejo pecuniario. Sin duda remite a una larga tradición que remonta a orígenes seculares, aspecto que debe ser indagado aún. Lo cierto es que desde la niñez se han acostumbrado, al lado de sus madres, a transaccionar por dinero. Poseen por lo tanto notables habilidades para lidiar con los consabidos intercambios de mercado, conocen sus reglas, dominan con mucha perspicacia los valores puestos en juego, son actrices afiladas del regateo, la puja, manejan la persistencia y la desistencia si no están convencidas de que habrá beneficios. (...) La destreza para los cálculos matemáticos recorre un trayecto independiente de los aprendizajes formales escolares. (...) deben realizar diariamente el mercadeo de los productos y aunque la “mano invisible” se impone sobre las voluntades individuales, hay que saber jugar entre las márgenes y para eso nada mejor que la astucia de las mujeres.” (Barrancos, 2000:10).

⁸⁴ “Esa notable habilidad gerencial proviene de ellas: la administración de la quinta se compadece estrictamente con la administración del hogar y nadie más confiable que una mujer para esa tarea. (...) Es necesario por lo tanto agudeza, fina percepción de las cosas y de los acontecimientos; a menudo la selección de las puesteras debe obedecer a fenómenos que huyen de las reglas del mercado en sentido estricto, expresiones de un orden no racional de los actores y actrices, aunque paciencia, persistencia y buen trato (algo que no falta a estas mujeres) constituyen aspectos fundamentales para ganar y mantener clientes. No hay que sobreactuar, ni sobreofertar. Los procesos neurovegetativos desnudan su “lógica” y aparecen como motivaciones profundas de las transacciones. Es probable que sean estos aspectos los que dominen de manera sabia, aunque no verbalizable, las mujeres bolivianas” (Barrancos, 2000:12).

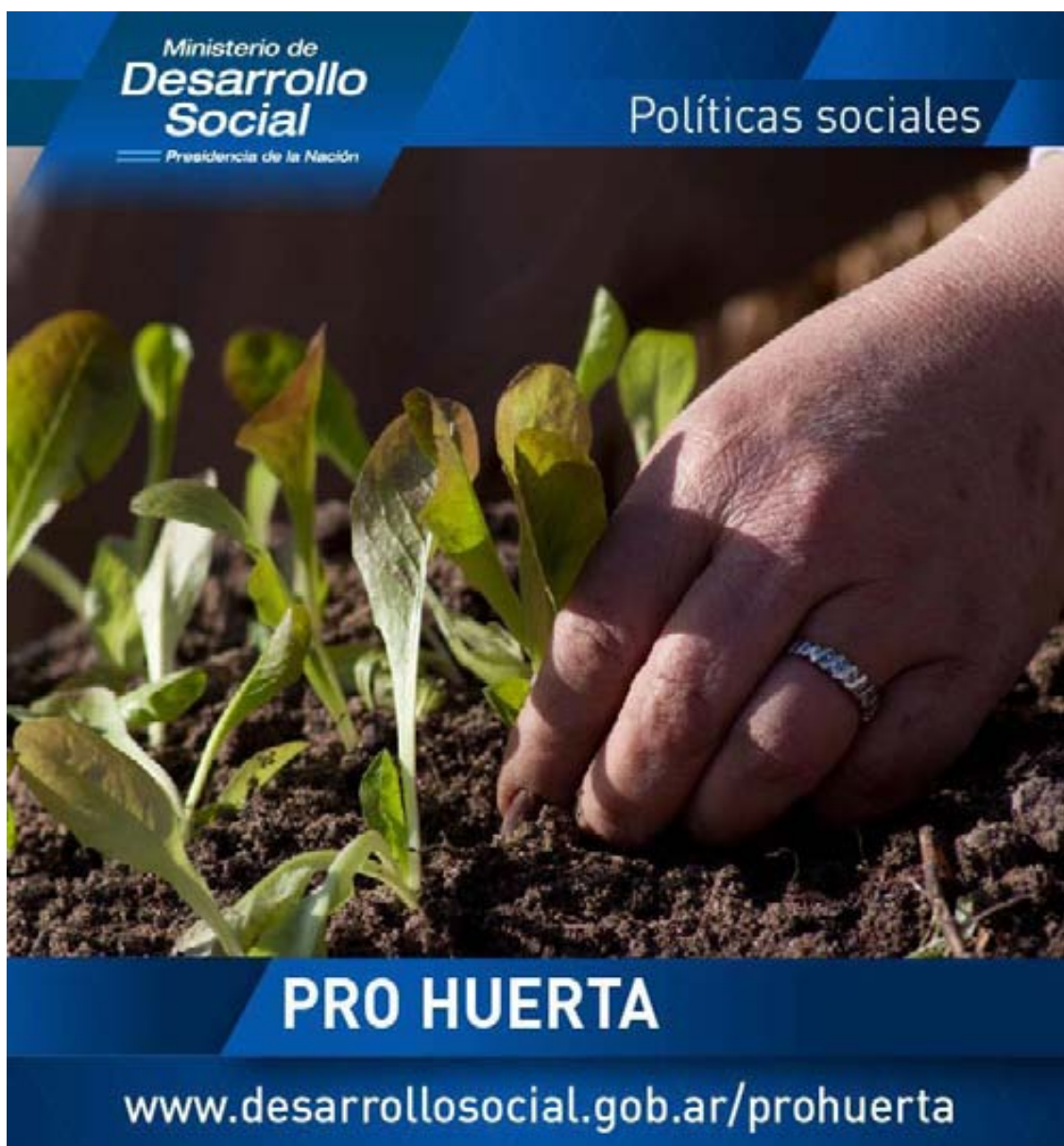
inexcusable, como propias de los varones, no se reflejen en la asociación étnica que conduce el mercado y cuyos directivos son varones?” (Barrancos, 2000: 12)⁸⁵.

En definitiva, a pesar de la importancia de la cuestión del género para la comprensión de cómo las redes de agentes bolivianos se han expandido en el nivel metropolitano, son escasos los estudios especializados y el fenómeno no ha sido cuantificado, es decir, no se dispone de estadísticas sobre el tema. Como línea de investigación, aún se encuentra en una etapa de desarrollo incipiente.

⁸⁵ Vale señalar que en los últimos años se ha constituido en Escobar la Asociación de Mujeres Bolivianas, cuya presidenta es la dirigente Clementina Huaranca. En la actualidad, entre otras actividades, trabajan activamente en la regulación migratoria de sus compatriotas, así como están movilizadas políticamente para que el directorio de la Expoferia de las Colectividades Bolivianas cuente con un 50 % de mujeres entre sus miembros.

4. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL PARA EL ABORDAJE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CASO ARGENTINO

En este capítulo se aborda la situación actual del servicio civil del Estado Argentino, producto de la situación emergente de la reforma administrativa de los años noventa y la crisis económica del año 2002. La heterogeneidad y fragmentación que caracteriza al accionar de sus estructuras.



Publicidad oficial del Plan Pro-Huerta, diseñado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario (INTA) y gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

4.1) El caso argentino visto desde los paradigmas organizacionales que orientaron la constitución del aparato burocrático-administrativo: la Reforma del Estado llevada a cabo en los años noventa

Siendo la cuestión central del trabajo de tesis la implementación de un conjunto de políticas de carácter técnico y social sobre el cinturón productivo periurbano de la RMBA, debe necesariamente acudirse a una serie de conceptos vinculados con la coherencia organizativa y racionalidad técnica que presenta el aparato del Estado en su conjunto a la hora de diseñarlas y “bajar” al territorio. De acuerdo a Mularz (2005:2), “la administración pública es el aparato co-constitutivo o brazo burocrático del Estado, del que el mismo dispone para canalizar las demandas sociales a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, es decir mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones” (texto levemente modificado)⁸⁶.

En lo referido al concepto de burocracia, una definición enciclopédica básica sostiene que: “Es la estructura de organización del personal mediante la cual se realizan actividades gubernamentales, a través de una división de tareas basada en la especialización funcional, establece una jerarquía bien delimitada que opera según un conjunto de normas y reglamentos que definen los derechos y deberes de los funcionarios”⁸⁷. García Pelayo (1974:115) la define, desde un punto de vista teórico weberiano, como un “sistema de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertos aspectos como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y reglas técnicas objetivas e impersonales”. En la concepción clásica weberiana, una burocracia que se completa como tal se constituye como una burocracia objetiva, sin intereses propios, su funcionamiento implica “la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensiblemente personales, de todos los elementos irracionales” en su accionar. La

⁸⁶ De acuerdo a una definición generada desde el Estado argentino, “la administración pública es el conjunto de órganos con los que el Estado realiza la función administrativa que se requiere para dirigir los múltiples mecanismos de organización y acción pública. La administración pública, por ende, constituye un dispositivo orgánico de gestión que utiliza procesos de producción para generar bienes, servicios y regulaciones por medio de los cuales se realizan las tres actividades principales del Estado las de defensa y seguridad públicas, de fomento (promoción y estímulo de actividades de particulares) y de prestación de servicios públicos (satisfacción de necesidades públicas)” (Secretaría de la Gestión Pública, 2007: 36).

⁸⁷ Tomada de www.definicion.org.

burocracia es racional (porque la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad dominan su conducta); la burocracia es legítima (porque los ciudadanos votan libremente a los gobiernos y estos cumplen con una administración profesional basada en las leyes) y, sobre todo, no resulta “contaminada” por la política partidaria.

Con una mirada más cercana a contextos sociales como los de América Latina, Oszlak (1984: 254-256) asocia la conformación de la burocracia al surgimiento de un grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se convierte en un fin en sí mismo. (...) la burocracia no constituye una mera expresión de la clase dominante sino un factor social diferenciado y complejo, vinculado a ella a través de intereses cambiantes y contradictorios”. Guy Peters (1999) critica la idea según la cual la política y la administración constituyen actividades separadas. Para él esta supuesta separación es artificial y las decisiones administrativas siempre son influenciadas por la política, ya sea de manera formal o informal⁸⁸. En este sentido, Mercedes Iacoviello (1996) afirma que, si bien en todas las organizaciones los procesos decisorios están sujetos a procesos de influencia, en las organizaciones públicas esta situación se exagera. Cada decisión en las organizaciones públicas está sujeta a presiones desde diferentes grupos, que tratarán de influenciar los resultados. La distribución del poder en las organizaciones públicas está repartida entre grupos de interés, proveedores, medios de comunicación, partidos políticos, funcionarios, sindicatos. Una fuente de poder fundamental de estas organizaciones es el control de los recursos humanos. Es decir, que las designaciones y promociones son armas efectivas para la construcción de alianzas y coaliciones al interior del Estado. En definitiva, el debate acerca de los alcances del concepto de burocracia forman parte de una extensa literatura sociológica que no puede ser sintetizada aquí. Se trata simplemente de mencionar un concepto que es central para el presente trabajo de tesis doctoral, aplicado a un conjunto de políticas de un caso argentino⁸⁹.

⁸⁸ La clasificación que utiliza Peters para describir la relación entre burocracia y sociedad es la siguiente: “Formal interna: se refiere a la asesoría. Ningún responsable político puede poseer un total conocimiento sobre la materia que debe decidir, por lo cual necesita asesores. Formal externa: se refiere a la obtención de apoyo político y de presupuesto para realizar los objetivos de su competencia. Informal interna: es la relación de los funcionarios administradores con los grupos de presión, por lo que éstos podrán influir en la formulación de políticas. Informal externa: es la relación entre grupos de presión, el pueblo y los burócratas que tratan de obtener apoyo para sus programas”.

⁸⁹ “Cada uno de esos aspectos –la política y la administración– define un ámbito de análisis con dinámicas y estructuras particulares, en cuya articulación se juega buena parte de las características y resultados de las políticas públicas. Así es abordada en enfoques que privilegian la relación entre *policies* y *politics* – como los de Oszlak (1980) y Medellín Torres (1997 y 2006), que pivotan en torno del régimen político

En las últimas décadas, se ha producido a nivel mundial una creciente tendencia a modificar el rol del Estado, aplicando las teorías de gestión procedentes del ámbito empresarial al funcionamiento del sector público. En los años noventa, bajo la administración del presidente Carlos Menem, en Argentina se implementaron la Primera y Segunda Reforma del Estado (o Plan de Modernización del Estado), cuyos ejes centrales fueron la venta de activos y concesiones de servicios públicos, la liquidación de entes reguladores, la descentralización de servicios de la órbita nacional hacia las provincias y la reestructuración del aparato administrativo central. En este sentido, la generación de reformas ha apuntado a una serie de transformaciones “hacia adentro” del aparato estatal –apoyadas, como se ha mencionado, en las ideas provenientes de las ciencias de gestión-, tales como la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y la búsqueda del incremento de la productividad de los empleados públicos (Oszlak, 1999). De este modo, se ha procurado que las estructuras burocráticas del pasado sean sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles, orientadas a la demanda, al usuario, al ciudadano. Paulatinamente, fueron cobrando fuerza los conceptos de “adaptabilidad”, “innovación”, “representación” y “participación”, como ideas-fuerza para la configuración de lo que podría denominarse un “paradigma post-burocrático” (Barzeley y Armajani, 1992; citados en López, Andrea, 2003). Este nuevo escenario generó una profunda alteración de las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de la administración pública. Se apuntó a una disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el público, con el fin de reducir la ineficiencia en el sector estatal; se puso el acento en la “gestión por resultados”^{90 91}.

para la explicación de las políticas públicas desarrolladas y el estilo que ese desarrollo adquiere.” (Carmona, 2021: 6).

⁹⁰ Se declamaba la búsqueda de los niveles más óptimos de eficacia-eficiencia en la aplicación de las políticas públicas. La eficacia se refiere a los resultados de los programas, mientras que la eficiencia se focaliza en los procedimientos (Arroyo, 1997).

⁹¹ Para el caso argentino, una forma de profesionalizar el funcionamiento del Estado fue la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que estableció un escalafón para el personal de la Administración Pública Nacional caracterizado por los principios del mérito, polivalencias y flexibilidad funcional. Mercedes Iacovello (1994) señala que en realidad el SINAPA contiene elementos del modelo burocrático tradicional, pero “sazonado” con aspectos más gerenciales.

Durante la década del 80, aún imperaba para los agentes estatales de Argentina un sistema en el que la retribución estaba basada en el puesto y la antigüedad⁹². En el año 1991 se estableció un nuevo escalafón para el personal del servicio civil de la Administración Pública Nacional, caracterizado por principios de polivalencias y flexibilidad funcional⁹³. Este nuevo régimen se aplicó a todos los agentes de la administración central. Se imponía entonces un nuevo sistema de gestión pública llamado *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP) en el que la retribución debía estar asociada al desempeño y productividad del agente estatal⁹⁴. Se tomó como modelo la gestión empresarial. Si se supone que los empresarios deben competir en el mercado preocupándose por ser eficientes y obtener resultados, la “nueva generación de reformas” priorizaba transformaciones por las cuales las estructuras y culturas burocráticas del pasado fueran sustituidas por regímenes más flexibles⁹⁵. “La NGP, como es sabido, promocionaba el uso de herramientas de *management* utilizadas en el sector privado “tales como la planificación estratégica, la gestión por resultados, y

⁹² Con el retorno al sistema democrático en 1983, “en el año 1984, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, se lanza el programa de Formación de Administradores Gubernamentales que seguía el modelo de la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA). El Programa, dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tenía por objetivo la capacitación de profesionales en conocimientos de planificación, asesoramiento, organización, coordinación etc., para ser preparados con el fin de desempeñar funciones en áreas de importancia y prioridad para las autoridades políticas”. (Podestá y Brid, 2011: 8).

⁹³ “Con el nuevo gobierno de Carlos Menem, los primeros hitos pueden encontrarse en lo que se llamó la Primera Reforma del Estado, de corte más bien administrativo y financiero (ubicable entre los años 1989 y 1994/5). En esta etapa se produce la sanción de la Ley 23.696 (Reforma del Estado), y la Ley 23.697 (Emergencia Económica), que acorde a la concepción política económica de la época, planteaban la reducción de la intervención estatal. La Ley 24.156, llamada de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público, del año 1992, resultaba en el aspecto financiero y de regulación un punto clave en el proceso de ordenamiento del Estado.”. (Podestá y Brid, 2011: 8).

⁹⁴ La NGP constituyó un paradigma que tuvo fuerte predicamento en la orientación de las políticas públicas a nivel internacional. Desde un punto de vista teórico, la NGP implica la aplicación de las tecnologías de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. Supone estrategias de organización que apuntan a la conformación de un nuevo nivel gerencial que debe llevar a cabo una serie de transformaciones en el funcionamiento del Estado. Entre otras, el establecimiento de planes estratégicos y metas a cumplir, orientando la gestión a resultados; un manejo flexible de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades institucionales y una especialización polivalente de los mismos; y, como se ha señalado anteriormente, un perfil de la gestión “orientado al ciudadano” o “al cliente”, lo que supone la identificación de un “usuario”, demandante de los servicios del Estado (Longo, 2004; Iacoviello et al., 2003).

⁹⁵ Basándose en Bresser Pereira, Cormick (2004) correlaciona las etapas de desarrollo económico de la Argentina con la tendencia organizacional en la burocracia estatal. Durante el modelo agroexportador (1880-1930), de orden político conservador, la burocracia se regía por el patrimonialismo. En el modelo de sustitución de exportaciones (1930-1975), que combinó democracias ampliadas con regímenes burocrático-autoritarios, predominó la influencia del modelo burocrático weberiano; y con la inserción en la globalización, acaecida en la etapa de la restauración democrática (década del ochenta en adelante), la NGP pasa a ser el modelo de referencia hasta la crisis del modelo neoliberal en el año 2002.

la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras”. Constituía un paradigma que surgía en contraposición al modelo weberiano, caracterizado por la observación de cuestiones normativas y procedimientos y rutinas burocráticas.”. (Podestá y Brid, 2011: 3).

Según Oszlak (1999), la Reforma del Estado incluyó los siguientes aspectos: a) transformación del papel del Estado; b) reestructuración y reducción de su aparato institucional; c) recortes en la dotación de su personal. Según el autor, existen reformas “hacia afuera” o de primera generación, en las que “predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero”; o “hacia adentro” o de segunda generación, donde “las transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural”. En definitiva, la reforma administrativa comprende un proceso de transformación del aparato burocrático del Estado en un sentido pleno. Un fenómeno al que, como afirma Groisman (1988), muchos autores generalmente asocian a cambios estructurales, es decir, “proyectos generales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública”. Para el caso argentino, el término “Reforma del Estado” supuso un alcance más amplio que el concepto de reforma administrativa, ya que hizo alusión a un conjunto de fuerzas sociales que actuaron, en determinado contexto histórico y político, sobre el aparato del Estado Nacional a fines de modificar profundamente su función.

La política de reforma del Estado llevada a cabo durante los años noventa apuntó a la modernización de los organismos nacionales a fines de implementar una “Gestión de calidad total para acercar la administración al ciudadano”, inspirada en los principios de la NGP. Ello suponía un abandono de la rígida cultura burocrática por un nuevo tipo de involucramiento y motivación del agente público en las metas institucionales. Sin embargo, la política de recursos humanos va a consistir en: reducción de personal, retiros voluntarios y el congelamiento de vacantes, entre otras medidas, lo que imposibilitó que se cumplieran muchos de los objetivos formales de eficientización, paradójicamente impulsados en el marco de la misma Reforma. Esta tensión entre el ajuste fiscal y la profesionalización de los empleados estatales va a tener repercusiones importantes en organismos descentralizados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) –cuyo papel en la generación de políticas relacionadas con agricultura periurbana será tratado en esta tesis-, lo que se reflejará en la no

incorporación de nuevos agentes públicos y un envejecimiento de su plantel profesional⁹⁶.

Retomando el concepto de políticas públicas de Subirats al que se hacía mención al inicio del trabajo, vale señalar que los elementos contextuales van a jugar un papel central a la hora de pensar cómo se dan las condiciones de surgencia de los actores que van a protagonizar el avance de la agricultura periurbana en la agenda del Estado. En una situación de profunda crisis económica y social como la del año 2002, no solamente entra en crisis un modelo económico aperturista de carácter neoliberal, sino también la fuerte reorientación hacia la NGP a la que se había intentado redireccionar el accionar estatal durante los años noventa. El especialista Prats I Catalá (2003) sostiene que en América Latina “la reforma administrativa fracasó no porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo había dado un rendimiento eficiente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no ha llegado a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales, pero en ausencia de los condicionamientos socio-económicos-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales” (citado por Cormick, 2004)⁹⁷.

Por otra parte, la Reforma del Estado de los años noventa se propuso llevar a cabo un conjunto de políticas tendientes a obtener la descentralización de funciones, recursos y procesos, que se transfirieran desde el nivel gubernamental central (Nación) hacia las provincias y los gobiernos municipales. Bajo el instalado discurso del

⁹⁶ La tensión entre el ajuste fiscal y la profesionalización de los agentes estatales fue comentada por Cormick (2004).

⁹⁷ “Las dos críticas principales que se le han realizado a la NGP son, en primer lugar, suponer, que los países habían superado el modelo weberiano en forma completa. “Este escenario no era tan común en América Latina, ni tampoco en nuestro país, ambos caracterizados por avances dispares en las administraciones públicas, y por el reconocimiento de la existencia de Estados patrimoniales y preburocráticos, que aún precisaban atravesar rutinas y procedimientos propios del modelo “weberiano” exigidos por su maduración”. La segunda crítica importante se refería a la pretensión de aplicar, de manera poco neutral, las herramientas que habían sido exitosas en el ámbito privado, directamente al sector público, sin contemplar las particularidades de las administraciones públicas y su contexto. “En su versión ortodoxa plantea traspasar del sector privado al sector público técnicas de management, cuyo significado aproximado es gerenciamiento, presentadas como neutrales políticamente y aplicables a cualquier contexto y organización, con la finalidad de reorientar el servicio público hacia la demanda bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía”. (Podestá y Brid, 2011: 3).

desarrollo local, la descentralización supuso mayores competencias “de hecho o de derecho” hacia los niveles inferiores de gobierno, lo que significaría una mayor presión para las administraciones locales por tener que enfrentar las nuevas demandas de una sociedad cada vez más fragmentada (García Delgado, 1997). Por lo tanto, en un contexto de creciente deterioro económico se produjo en Argentina lo que Daniel Arroyo (1997) denominó como “municipalización” de la crisis. Ello supuso una dificultad creciente en los niveles locales para hacerse cargo de las prestaciones estatales⁹⁸.

En ese escenario de profundo debilitamiento de las políticas nacionales y provinciales como el de principios de la década del dos mil, de eclosión social, de emergencia económica y alimentaria, funcionarios municipales y cuadros técnico-políticos de distritos de la periferia profunda de la RMBA (Moreno y Florencio Varela) van a adoptar un carácter reactivo e implementar políticas de desarrollo local endógenas para gestionar sus territorios productivos periurbanos⁹⁹ y desde allí van a avanzar activamente hacia las estructuras de los niveles provincial y nacional, ocupando espacios de decisión política y de poder, hasta lograr que se instale el tema de la agricultura periurbana en la agenda estatal en su conjunto¹⁰⁰.

⁹⁸ Daniel García Delgado (1997:54) sostiene que en los municipios “se plantea la paradoja de tener exceso de personal y, a la vez, falta de personal especializado. Se caracterizan por tener tradiciones clientelares en el reclutamiento y una carrera administrativa asociada a enfoques burocráticos centrados en la antigüedad, más que basados en lo meritocrático y en la productividad. Se observa entonces una crónica de falta de técnicos.” (texto levemente modificado).

⁹⁹ Un especialista destaca la relevancia de “los programas socioproductivos y de promoción económica (llevados a cabo por los municipios de la provincia de Buenos Aires), por la importancia que han adquirido como estrategia de reducción de las desigualdades sociales, y el amplio espectro de actores no estatales involucrados en su gestión; además de la consideración de distintos espacios de participación y articulación Estado-sociedad que tienen como objeto viabilizar demandas y promover el desarrollo del territorio” (Carmona, 2012: 4; el agregado es nuestro).

¹⁰⁰ “Es posible inscribir la conceptualización de las políticas públicas como expresión del “estado en acción”, como intervenciones del Estado en el desarrollo de cuestiones socialmente problematizadas que operan como “nudos” en ese proceso de interacción entre Estado y sociedad –como sostiene Oszlak y O’Donnell-. En este sentido, se propone que el análisis de las políticas se comprenda en el marco de la interacción entre actores estatales y no estatales que movilizan las cuestiones que conforman la agenda pública. (...) El proceso histórico de construcción de las agendas de gobierno o el desarrollo de los procesos de políticas, expresan relaciones entre actores políticos y socio-económicos que se han ido construyendo y redefiniendo con el paso del tiempo, según los cambios experimentados en el complejo vínculo entre política, economía y sociedad. (Carmona, 2012: 3; 5).

4.2) La situación del servicio civil en el Estado argentino en el contexto posterior a la crisis del año 2002

Tras un gobierno de transición en el año 2002 a cargo del presidente Eduardo Duhalde, y con el advenimiento de la actual administración kirchnerista a partir de 2003, en un contexto de transición hacia la salida de la crisis, se priorizó la retención primero y la recuperación del salario público de los agentes estatales y el mejoramiento de sus condiciones de contratación después, pasándose al numeroso personal contratado bajo modalidades precarias a revistar bajo una “Ley marco” (planta semi-transitoria o contratados con aportes), es decir a situaciones más intermedias de inserción del empleado público en la estructura del Estado. Se abandonó toda pretensión de profesionalización de la burocracia en los términos planteados por la NGP¹⁰¹.

En ese sentido, una vez superada la etapa más crítica de la crisis económica, fue durante el segundo gobierno kirchnerista, en el año 2009, que se lanzó el “Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad”, presentado por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Presidencia de la Nación. En el documento, se señalaba que el “paradigma de la NGP, surgido en los años ochenta e implementado a nivel mundial, propuso privilegiar el cumplimiento de objetivos como el eje del accionar estatal, a diferencia del tradicional paradigma “weberiano” orientado al cumplimiento de las normas y los procesos burocráticos. (..) En Estados con sólidas burocracias y con un fuerte apego a las normas, el paradigma “weberiano” devino en una fuente de rigideces que obstaculizaban, en determinadas situaciones, la eficacia en la implementación de las políticas. La NGP surge como respuesta a ello. Es decir que el cambio de paradigma apareció en países donde el modelo anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Pero ése no es el caso de nuestro país. (..). En los países desarrollados donde la NGP se aplicó con mayor vigor se observa que varios de sus postulados están sujetos a revisiones importantes. La búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada también consecuencias negativas, entre las que se encuentran: a) desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son

¹⁰¹ A fines de los años noventa, un dirigente político de orientación centro-derechista de Argentina, actual Jefe de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, lamentaba que exista “..una idea arraigada en los teóricos o expertos en el sector público de nuestro país, según la cual las medidas que apuntan al “*managerialism*” (gerenciamiento) en el Estado son transitorias. Es decir, ven a estas propuestas como maneras de resolver situaciones de emergencia pero pronostican que hacia el largo plazo prevalecerá una burocracia de carrera, los regímenes reglamentaristas de administración de recursos humanos y materiales” (Rodríguez Larreta *et. al.*, 1998:25).

imprecisos o ambiguos; b) discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas; c) falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas; d) **excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal**. Esto reveló que en el Estado se deben buscar soluciones interinstitucionales para el conjunto de la organización, y no solamente para unidades separadas. En definitiva, estas dificultades han reflejado claramente que la administración de lo público es -y debe ser- cualitativamente distinta a la administración privada. Por lo tanto, es fundamental que mientras avanzamos hacia una administración orientada a resultados, consolidemos algunos aspectos del modelo “weberiano” que nunca se arraigaron cabalmente. (..) Entonces, el desafío consiste en recoger los elementos útiles y valiosos del enfoque de la Nueva Gestión Pública implementándolos desde las características propias del Estado argentino. (..) En este sentido, (..) es imprescindible realizar un cuidadoso proceso de planificación estratégica (..). La planificación estratégica provee una guía de acción en el mediano y el largo plazo, evitando aquellos problemas y las permanentes alteraciones de rumbo con cada rotación de funcionarios.” (Secretaría de Gabinete, 2008: 15-20; las negritas son nuestras).

Por lo tanto, el énfasis estuvo puesto en cuestionar el paradigma de la NGP, paradójicamente como causante de inconsistencia en el accionar del Estado. Y en delinear un Plan Estratégico para la Administración Pública Nacional, cuyos objetivos fueron los siguientes: 1) Incrementar el desarrollo y uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el ámbito público; 2) Modernizar el Sistema Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios; 3) Fortalecer el sistema de empleo público y su efectiva aplicación; 4) Generalizar enfoques y herramientas de Buenas Prácticas en la gestión pública; 5) Cooperar para la modernización de los gobiernos subnacionales (provincias). Como se señala más adelante, en los últimos años las distintas dependencias gubernamentales (76 en total) presentaron planes estratégicos y este contexto formará parte del análisis a realizar aquí acerca de la incidencia de las nuevas políticas estatales en la agricultura periurbana.

En definitiva, “en oposición al esquema neoempresarial de la NGP, se reconoce la necesidad de revalorizar lo público, fortaleciendo las capacidades estatales, pero desde una perspectiva *neopública* “que reivindica el valor de las culturas organizativas y la primacía de la política por sobre la autorregulación económica de la sociedad”. Una vez priorizado el valor público, se podrán adaptar los instrumentos de innovación a las

características de la organización. (..)“...es importante distinguir entre aquellos enfoques que conciben y aplican las herramientas de la NGP desde un paradigma neogerencialista o desde uno neopúblico. Esta visión, que postula un rol activo de la ciudadanía en todos los niveles de la gestión pública, es la que sustenta tanto al marco interpretativo del modelo gestión por resultados y el de planeamiento estratégico”.” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007; citado en Podestá y Brid, 2011: págs. 3-4)¹⁰².

En la actualidad, y en un contexto de mayor disponibilidad de recursos económicos, se registran numerosas diferencias al interior de cada dependencia estatal. Respecto de las situaciones de inserción laboral, tales heterogeneidades persisten: en líneas generales ha aumentado notablemente el ingreso de personal a las dependencias estatales, tanto en calidad de personal contratado como mediante concursos públicos, así como se ha aumentado significativamente el presupuesto en ciencia y tecnología¹⁰³.

De esta manera, puede afirmarse que en los últimos años “es cada vez menor la inclinación de los gobiernos de América Latina por establecer sistemas de servicio civil únicos para el conjunto de la administración pública. Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas” (Oszlak, 2001; citado en Cormick, 2004). Para el caso de estudio del presente trabajo de tesis, se hará referencia a la idea de “complejidad fragmentaria” para describir el accionar del Estado para gestionar, desde distintos niveles, el territorio periurbano (Barsky, 2011 y 2012).

¹⁰² Vale señalar que esta nueva generación de reformas estatales no son consideradas necesariamente como de ruptura con las anteriores sino como nuevas variantes enmarcadas dentro del denominado “Segundo Proyecto de Modernización del Estado”. “El primer Proyecto de Modernización del Estado (préstamo BIRF 4423/AR) fue aprobado en 1998 y fue concebido para contribuir a la solución de la problemática conocida como “efecto Y2K” en organismos de la Administración Pública Nacional. Superada esa instancia, en 2001, el proyecto fue modificado para enfocarse a la reforma del sector público, a nivel integral. La primera etapa finalizó en 2007. Luego de la experiencia del primer Proyecto, considerada exitosa, el Gobierno argentino negoció un nuevo préstamo que financiaría las acciones enmarcadas en el actual Proyecto de Modernización del Estado.” (Podestá y Brid, 2011: 11; texto levemente modificado).

¹⁰³ Por ejemplo, el presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) –institución analizada en este trabajo- aumentó diez veces entre 2003 y 2012, manejando en la actualidad fondos que rondan los 1.800 millones de pesos (cuando comenzó la administración kirchnerista en 2003, su presupuesto era de 180 millones). Su planta se duplicó entre 2003 y 2009, aumentando a 7.200 agentes y se estima un personal de 10.000 personas para dentro de 5 años. Durante 2012, el INTA solicitó 400 nuevas vacantes al Congreso Nacional. La inversión del INTA entre 2003 y 2010 fue 20 veces mayor respecto de la inversión del período 1995-2002. En este caso se puede comprobar la celeridad de las nuevas situaciones en las que se registraron mayores recursos económicos disponibles y contrataciones en el Estado. (www.inta.gov.ar).

5. LAS POLÍTICAS LOCALES EN AGRICULTURA PERIURBANA EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Este capítulo hace referencia a las políticas de tres municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Moreno, Florencio Varela y Pilar) que desde el año 2000 se propusieron gestionar sus territorios periurbanos a través de distintas iniciativas. Y de cómo las mismas constituyeron valiosos antecedentes para posteriores políticas provinciales y nacionales en agricultura periurbana.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
Presidencia de la Nación

Florencio Varela
Municipalidad

"INTEGRANDO LA AGRICULTURA FAMILIAR DE FLORENCIO VARELA"

13 DE OCTUBRE 2011
9:30 HS

II JORNADA INFORMATIVA SOBRE EL REGISTRO NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR

DIRIGIDO A PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES

RENAF
Registro Nacional
de la Agricultura Familiar

IDEL
INSTITUTO DE DESARROLLO LOCAL
MUNICIPALIDAD DE FLORENCIO VARELA

Cooperativa Agropecuaria el Progreso de familias
rurales Calle 1145 N° 961 e/ 1118 y 1120 Ing. Allan

Para mayor información comunicarse al Instituto de Desarrollo Local
Programa Tierras Productivas Tel: 4275-8400/8029 | info@idel.gov.ar | www.idel.gov.ar

Publicidad oficial del Municipio de Florencio Varela: actividad vinculada con agricultura familiar.

5.1) La creación de instituciones territoriales descentralizadas: Las experiencias pioneras de las Municipalidades de Moreno y Florencio Varela

5.1.1) Municipio de Moreno. Características generales¹⁰⁴

Moreno es un partido de la segunda corona metropolitana que se halla situado al oeste de la aglomeración Gran Buenos Aires. Limita con Pilar al noroeste, San Miguel y José C. Paz al noreste; Ituzaingó al este; Merlo al sur, y General Rodríguez al oeste. Posee una población de 462.242 habitantes de acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas 2010. Si bien generalmente se considera al distrito como parte de la aglomeración urbana¹⁰⁵ y del denominado "segundo cordón" es especialmente su sector sur el que presenta zonas consolidadas residenciales e industriales¹⁰⁶ (Paso del Rey, Moreno centro, Trujui, La Reja). La sección norte (Francisco Alvarez en el extremo oeste y Cuartel V), intersticial entre el *hinterland* de las líneas de comunicación del oeste (ex-Ferrocarril Sarmiento y ex-ruta 7) y las del noroeste (ex-Ferrocarril San Martín y ex-ruta 8), constituye un área de características periurbanas o urbano-rurales, con usos del suelo altamente heterogéneos usuales en este tipo de espacios de borde: actividades primarias (explotaciones hortícolas, florícolas, avícolas, apícolas y ganadería marginal); actividades primario-extractivas (hornos de ladrillos y tosqueras); establecimientos industriales dispersos; áreas residenciales discontinuas (*country-clubs*, asentamientos y barrios humildes), etc.¹⁰⁷

¹⁰⁴ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky *et. al.* (2002).

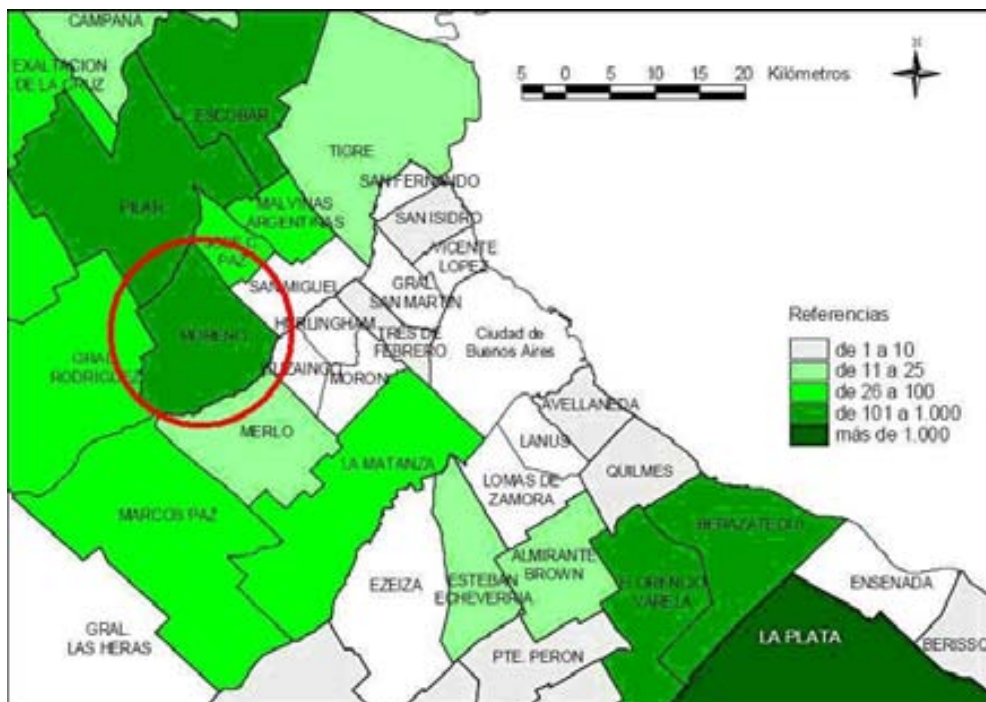
¹⁰⁵ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) no ha realizado cartas de suelo del partido por considerarlo urbano en su totalidad. Asimismo, gracias a una oportuna gestión por parte de la Municipalidad, Moreno fue incluido en los censos hortícolas provinciales de 1998 y 2005.

¹⁰⁶ "La importancia del sector industrial en el producto bruto del partido es mucho menor que la que registran partidos más industrializados como Morón o Pilar; en contrapartida, el comercio, los servicios y las actividades estatales generan una alta proporción de su producto bruto" (Akiyama *et. al.*, 2001:4).

¹⁰⁷ "Moreno es un partido donde aún se desarrollan algunas actividades agrícolas extensivas, como el cultivo de diversos granos y forrajes y la ganadería, e intensivas, como horticultura y la floricultura. Esto se ve reflejado en el paisaje, en el uso del suelo y en las cuentas regionales, aunque la incidencia en el empleo sea muy pequeña. (...) Sobre las rutas 24 y 25 encontramos actividades típicas de las rutas del Conurbano, como parrillas en precarias instalaciones, gomerías y talleres mecánicos, corralones de materiales de construcción y depósitos de chatarra. (...) Cercano a la planta de cerámica Stefani se encuentra uno de los basurales más grandes de la RMBA. La existencia de tosqueras favorece la degradación del suelo; actualmente el municipio prohibió esa actividad. (...) Entre las nuevas actividades establecidas en los últimos años pueden mencionarse: plantas fabriles, un cementerio parque, centros de distribución, barrios cerrados y *countries*" (Akiyama, 2001:3-5). Zonas como la descrita suponen una cuña en una aglomeración que "...se consolida en torno a un sistema de centros y corredores, que estructuran un sistema de vinculaciones y de densidades urbanas." (CONAMBA, 1995: 63).

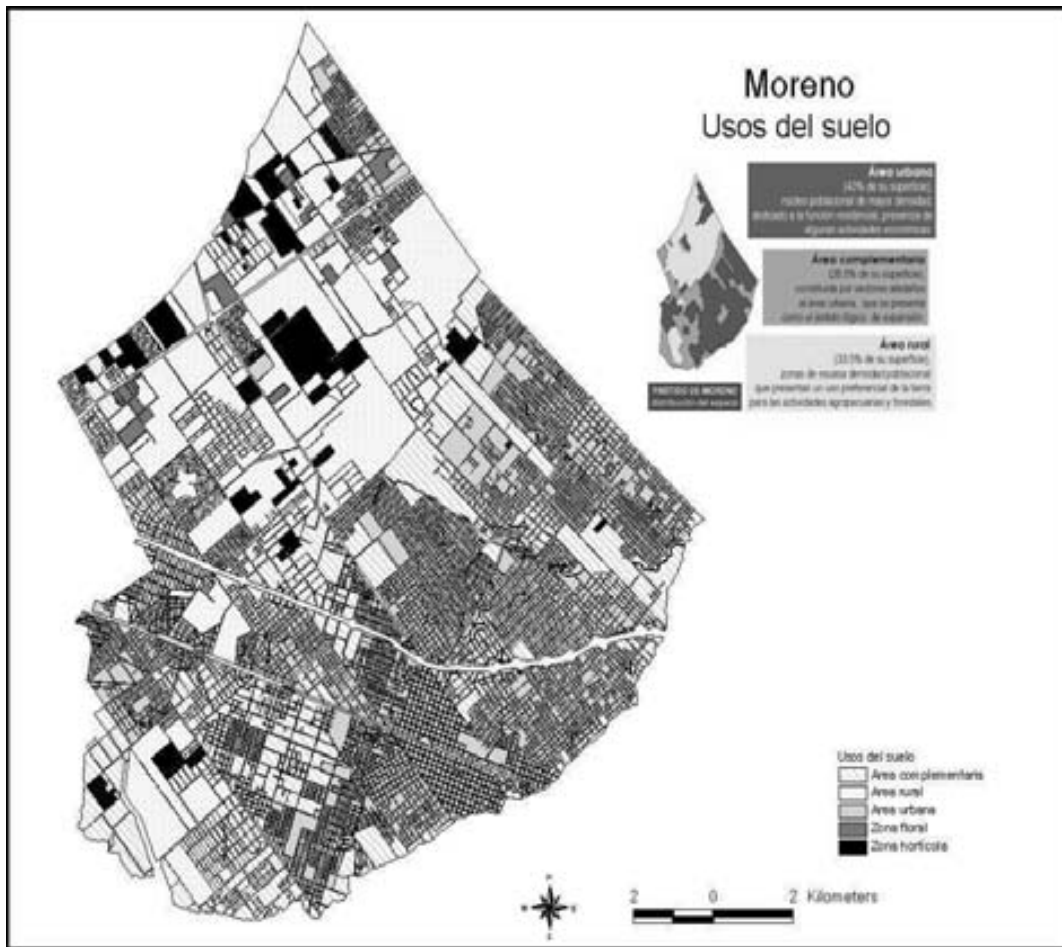
Teniendo en cuenta las actividades primarias, Moreno es uno de los 14 partidos que forman el llamado cinturón verde de la RMBA (18.000 hectáreas), junto con La Plata, Florencio Varela, Berazategui, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Cañuelas, Lobos, Marcos Paz, Merlo, General Rodríguez, Luján, Pilar y Escobar. Por lo tanto, una considerable porción del partido posee características propias del tercer cordón.

Mapa N° 9. Municipio de Moreno. Ubicación del municipio en el cinturón verde de la RMBA



Fuente: Elaboración propia en base a mapa del Censo Hortiflorícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires.

**Mapa N° 10. Municipio de Moreno.
Diferenciación de usos del suelo urbanos y rurales**



Fuente: Municipalidad de Moreno.

En el siguiente mosaico de fotografías aéreas, se puede apreciar la diversidad de usos del suelo de la zona periurbana de Moreno y las colectividades a cargo de la floricultura (mayoritariamente japoneses) y la horticultura (bolivianos) en la actualidad. Cuestión que se deduce de los apellidos de los productores.

Figura N° 4. Municipio de Moreno. Actividades productivas en el periurbano



Referencias:

A: Colonia japonesa “Los Molinos”

Productores florícolas:

1. Nomura Kazuhisa - Takata
2. Nakasone Hiroyuki
3. Raúl Namioka
4. Kawabata Kazuc
5. Leonardo Andrés Nakasone
6. Juan Raúl Cóceres
7. Kikuo Kitayama
8. Leandro Guibu
9. Eduardo Martelli
10. Alberto Hirai
14. Elsa Yabiko
15. Productor Fiorentino
16. Ishikame Yasushi
19. Carlos Agostinelli
21. Julio Shinzato
22. Productor Kasatima
27. Nilda Fermani
28. Productor Kuroda
29. Jorge Oscar Solá
33. Vivero Di Carlo
35. Eduardo Taira
36. Marcelo Caporaietti
37. Matsuo Teiji
40. Productor Ogasawara
41. Productor Yoshida

Productores hortícolas:

11. Eliseo Choque
12. Isidro Aguilas
13. Francisco Nina Yucra
17. Timoteo Rodríguez
18. Productor Colque
20. Néstor Gramajo
23. Jorge Ponte Couaco
24. Francisco Ponte Couaco
25. Eusebio Oscar Chalco
26. Javier Choque Calibaya
30. Relo Méndez
31. Sarmiento Mamani
32. Sixto Chambi
34. Gabriel Eduardo Honda
38. Isidro Proenca

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos realizados por el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) de la Municipalidad de Moreno (Barsky, 2002 y 2010).

5.1.1.1) El sector florícola: aspectos sociales, tecnológicos y ambientales

La colectividad japonesa se asentó en la zona oeste-noroeste del AMBA con posterioridad a la IIª Guerra Mundial. Poseedores de una cultura individualista, competitiva y de muy elevada productividad y eficiencia, los productores han desarrollado, con el paso de los años, un manejo muy eficiente de la producción de "flor de corte" y "plantas en maceta" bajo cubierta¹⁰⁸. Distintos testimonios sugieren que muchos productores inicialmente desarrollaban sus actividades en el vecino partido de Merlo, trasladándose posteriormente a su ubicación actual en Moreno. La mayor parte de los japoneses y sus descendientes son propietarios de sus explotaciones.

En la actualidad, se destinan aproximadamente 30 hectáreas a la actividad florícola bajo cubierta y la misma ocupa a 107 productores, de los cuales más del 90 % se localizan sobre la Ruta 24 en Cuartel V. Unos 90 productores trabajan 17 hectáreas y se especializan en la planta en maceta. 13 productores lo hacen en 7 hectáreas y se especializan en la flor de corte¹⁰⁹. Vale señalar que en los últimos años Moreno se ha dedicado fuertemente a la planta en maceta¹¹⁰, actividad que requiere una altísima especialización tecnológica, el empleo de mano de obra calificada y una inversión

¹⁰⁸ Puede señalarse que "...la floricultura periurbana se caracteriza por realizarse en superficies reducidas, en general menores de 5 hectáreas, en las cuales se producen gran cantidad de especies y numerosas variedades en cada una de ellas. Estas pequeñas unidades se agrupan espacialmente, reconociéndose cierta especialidad productiva por zonas. Con la incorporación de tecnología, la floricultura periurbana va perdiendo la característica de la estacionalidad de los cultivos, la forma de trabajo al aire libre y aumentando la presión sobre el medio ambiente con el uso de diversos insumos necesarios para lograr la artificialidad de la producción." (Mao *et.al.*, 1998:293).

¹⁰⁹ También se registra en la zona la producción de herbáceas perennes, árboles y arbustos, llevada a cabo en gran parte por descendientes de italianos. La misma no es nada despreciable en cuanto a superficie ocupada y a inversión. Ocupa unas 18 hectáreas de superficie y es llevada a cabo por 4 productores.

¹¹⁰ De acuerdo a información brindada por la especialista Daniela Nieto, de la Universidad Nacional de La Plata, la Cooperativa Argentina de Floricultores realizó un empadronamiento de sus miembros en abril de 1998 (total de asociados: 658). En Moreno, la superficie cubierta por especie dio, por metro cuadrado, las siguientes cifras: clavel (uniflora por 50), 17.400; clavelina, 11.620; gypsophila, 1.540; macetilla, 3.500; crisantemo, 6.040; san vicente, 7.340; gerbera, 3.400; freesia, 1.260; rosa, 2.640; stalice, 40; godetia, 1.000; lisianthus, 1.000; y coral, 1.200. De la superficie al aire libre se obtuvo la siguiente información: reina margarita, 100; gladiolo, 25.240; alelí, 280; dalia, 400; stalice, 500; nardo, 22.000; helecho plumoso, 9.200; macetas grandes, 39.620; alegría del hogar, 1.200; verdes varios, 3.000. En total, la superficie cubierta fue de 108.000 metros cuadrados y la superficie al aire libre de 51.520 metros cuadrados. En definitiva, un 70 % de la superficie estaba cubierta y un 70 % (unos 100.000 metros cuadrados) se destinaba a flor de corte. Sin embargo, para mayo del 2001 el IMDEL registró una fuerte tendencia a la producción bajo invernáculo y a la especialización en planta en maceta. Relevó un total 251.784 metros cuadrados cubiertos, de los cuales un 37 % se destinan a plantines florales y 24 % a plantas de interior, totalizando unos 150.000 metros cuadrados; 20 % a flor de corte, es decir, unos 70.000 metros cuadrados; y 9 % a herbáceas perennes y 5 % a árboles y arbustos, sumando unos 35.000 metros cuadrados y 5 % de la superficie se destina a los puntos de venta concentradores de la localidad (mercados: del Oeste, Uniflora, Mercaflor y Floricultores del Oeste).

intensiva en capital¹¹¹. La flor de corte ocupa a los productores menos capitalizados y, debido a la competencia de otras zonas, a la estructura de costos y comercialización y a la importación, es un rubro con importantes problemas económicos en la localidad¹¹².

Con respecto a las variedades producidas de "planta en maceta", encontramos plantas herbáceas florales de temporada y todo tipo de plantas ornamentales: de interior, herbáceas perennes, medicinales, aromáticas, árboles, arbustos, etc., sumando alrededor de 1.500 especies. Alegría del hogar, petunia, coqueta, pensamiento, viola, violeta de los alpes, caléndula, conejito, clavelina, lavanda, pastos ornamentales, potus, helechos, malvón y jazmín del cabo, entre otras. De "flor de corte": gerbera, crisantemo, san vicente, clavel, clavelina, lisianthus, helecho plumoso, gladiolo y rosa, entre otras, con destino al Mercado de Flores de Buenos Aires.

La actividad florícola genera unos 1.000 puestos de trabajo¹¹³. Para el gajeo y el repique se precisan trabajadores especializados, pero se emplea a pocas personas y generalmente son los mismos. Para el movimiento de tierra y el enmacetado se precisa gran cantidad de mano de obra, la cual reside en la zona. Pero la misma es de baja calificación, sus condiciones de contratación son flexibles y la demanda varía de acuerdo al momento del año.

¹¹¹ El IMDEL estima que la actividad florícola factura más de 10 millones de dólares por año en la zona. La especialización de Moreno en planta en maceta se explica, entre otros factores, a la estructura socio-cultural presente en la localidad y a su situación de cercanía con respecto al gran mercado de consumo (Buenos Aires), una variable muy sensible en este rubro. Sin embargo, esta situación forma parte de una transformación producida en el AMBA en los años noventa. La fuerte apertura económica "impulsó la reconversión productiva. Para ello la Cooperativa Argentina de Floricultores (CAF), que agrupa al 90 % de los productores de la zona, incorporó personal técnico del exterior que formó a los técnicos locales. Los floricultores comenzaron a utilizar nuevas tecnologías como fertilizantes importados, nuevas variedades de semillas, modernos sistemas de riego. Incorporaron también sofisticados invernáculos importados, que en muchos casos requerían una inversión inicial de 187 mil dólares por hectárea (...). Mejoraron las técnicas de manejo de los cultivos, incorporaron cámaras de germinación, sembradoras, plantadoras, empaquetadoras, pulverizadores de ultra-bajo volumen, uso de plantines obtenidos por cultivos de tejidos, etc." (Mao *et. al.*, 1998:294). En este punto, puede agregarse que mientras que Escobar al norte y La Plata al sur son muy fuertes en flor de corte, la mayor parte de los productores de Moreno han tendido a especializarse en la planta en maceta bajo cubierta.

¹¹² En la reciente apertura de la Fiesta Nacional de la Flor en Escobar, su presidente Telmo Hisaki "pidió al Gobierno que frene la importación indiscriminada de plantas y flores que ingresan al país sin ningún tipo de trabas. Al menos en los meses de mayor producción nacional, que es entre octubre y mayo. "Esto ayudará a evitar la fuerte retracción que estas importaciones indiscriminadas provoca en la mayoría de los floricultores argentinos", advirtió. Según detalló, el 70 % del total de la producción de flores se comercializa a través de cooperativas, que "ya no resisten más las presiones impositivas, las altas tasas de interés, ni la falta de acceso al crédito" (Clarín, 29-9-01).

¹¹³ "Esta actividad cuenta con la capacidad de generar 1400 puestos de trabajo. En la actualidad sólo están cubiertos 800, más los 200 obtenidos a través de los subsidios gestionados por el Instituto ante el Ministerio de Trabajo.." (IMDEL, 2001:4).

Una temática que se analizará más adelante en la tesis tiene relación con que una funcionaria de la Municipalidad de Moreno, Carla Campos Bilbao, ingeniera agrónoma y especialista en plantas ornamentales y viverismo, se va a transformar en una protagonista clave en lo referido a la instalación de la agenda de la agricultura periurbana en los niveles provincial y nacional.

En cuanto al manejo de agroquímicos¹¹⁴, la complejidad de la actividad lleva a realizar una descripción muy general de la misma: para esterilizar la tierra, un aspecto central para la producción, se realiza el bromurado del suelo, un procedimiento que requiere cuidados intensivos dado el riesgo para la salud humana (actualmente se encuentra próxima su prohibición definitiva). Al trabajar con plantines se utilizan muchos preventivos en el almácigo y el plantín. Para el control de pulgones, mosca blanca, ácaros y "vaquita" se utilizan insecticidas. Es poco usual la aplicación de bactericidas o herbicidas y es muy continua, por las necesidades de presentación en el mercado, la utilización de fungicidas¹¹⁵. En la flor de corte, los gajos suelen transmitir enfermedades y deben realizarse aplicaciones permanentes¹¹⁶. En la planta en maceta, el proceso productivo atraviesa por varias etapas en las que se realizan trasplantes a otras macetas con tierra esterilizada. Las aplicaciones se realizan directamente sobre maceta¹¹⁷.

¹¹⁴ Los floricultores adquieren semillas y agroquímicos en los establecimientos Datto (Cuartel V), Roca (Los Molinos), Del Sol y Agropecuaria Panamericana (Moreno), Florenza (Mercado Central) y Raffo (Pilar).

¹¹⁵ También reguladores de crecimiento y fertilizantes foliares.

¹¹⁶ Los productores de flor de corte utilizan el suelo como medio para la producción. La infiltración de agroquímicos es directa, pero no hay estudios precisos sobre qué impacto pueden estar teniendo en las napas. Por otra parte, la utilización de agua con importante presencia de sodio impacta negativamente en el suelo, salinizándolo, y requiriendo costosos tratamientos para remediar este problema. La presencia de sales en ciertas secciones del acuífero Puelche en el AMBA se debe a la complejidad de la circulación del agua subterránea y su relación con la extracción y con otros acuíferos, especialmente el Pampeano, con el cual se relaciona por flujos de circulación verticales (Sileo, 2001:43). La contaminación difusa de aguas subterráneas depende del espesor, la capacidad de drenado y la textura del suelo. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que los procesos físico-químicos involucrados son bien complejos: desde la aplicación sobre la tierra hasta que llegue a la napa existe degradación, modificación de los productos, por acción microbiana, de la luz, etc. En definitiva, este tipo de agentes económicos, que presentan problemas para su reproducción social, se enfrentan a consecuencias ambientales negativas derivadas de su actividad.

¹¹⁷ Los productores especializados en planta en maceta están expuestos a riesgos en su salud al esterilizar la tierra. El bromuro de metilo es un gas que los estudios internacionales generalmente vinculan con los problemas de deterioro de la capa de ozono. Con respecto a la infiltración de agroquímicos hacia el suelo, vale señalar que este tipo de floricultores compran los *plugs* y/o almácigos con plantas, después se las trasplanta a bandejas más grandes y esterilizadas y, por último, a las macetas, las cuales finalmente se venden. Es decir, que el agroquímico queda depositado en el fondo de la maceta y sólo sale una cantidad sobrante por un orificio. En situaciones productivas similares de Estados Unidos, se estima que un 25% del agua aplicada escurre hacia las napas, con agroquímicos en solución.

Con respecto a la utilización del agua, la misma se extrae de los acuíferos Pampeano y Puelche. Sin embargo, se registran distintas situaciones en cuanto a su calidad: la producción florícola es muy sensible a las aguas duras o salinizadas. En la zona conocida como Cuartel V, lindante con José C. Paz y Pilar, en líneas generales el agua es de buena calidad para consumo humano cuando se extrae del Puelche, presentando concentraciones moderadas a altas de sodicidad y de bicarbonatos. Por otro lado el acuífero Pampeano que se encuentra sobre el Puelche, en algunas zonas no es apto para consumo humano pero presenta menores contenidos de carbonatos. Los contenidos de sales de estos acuíferos presentan variaciones entre las zonas topográficamente altas y las bajas. Toda el área de Cuartel V presenta importantes problemas de sodificación del agua. Diversos productores han buscado estrategias para atenuar sus efectos: acidificar el agua con ácido sulfúrico, fosfórico o nítrico, acidificar el sustrato con azufre en polvo, utilizar agua de lluvia como complemento en algunos casos o mediante el uso de equipos de ósmosis inversa¹¹⁸.

5.1.1.2) El sector hortícola: aspectos sociales, tecnológicos y ambientales

La actividad hortícola es económicamente menos importante, pero espacialmente mucho más extendida que la florícola, y es llevada a cabo por trabajadores en su mayoría de origen boliviano¹¹⁹. La presencia de inmigrantes bolivianos en Moreno, arrendando quintas de viejos productores portugueses, es un tema poco estudiado. Sí se han realizado trabajos de investigación en la zona sur del AMBA y es conocida la importante colectividad boliviana del partido de Escobar.

Como se ha mencionado, el circuito geográfico de los migrantes bolivianos es complejo: desde la década del sesenta, migrantes de la zona sur de Bolivia han ido “bajando” hacia la zafra azucarera de Salta y Jujuy, a la cosecha de la vid en Cuyo y finalmente han recalado en la zona periurbana del AMBA, donde muchos se radican. En la actualidad también hay trabajadores bolivianos en otras zonas del país (por

¹¹⁸ Deben tenerse en cuenta factores complejos: "A causa de la excesiva extracción de agua, se presenta como consecuencia fundamental la formación de grandes conos de depresión de niveles hidráulicos, cuyos ápices se sitúan en muchos casos sobre el techo mismo de los acuíferos semiconfinados. Los efectos que traen aparejados los conos de depresión y su expansión son: filtración vertical descendente del acuífero freático-pampeano, que lleva a su agotamiento; intrusión salina desde la planicie aluvial del Río de la Plata y desde sus tributarios; y acceso de contaminantes agroquímicos usados en la zona frutihortícola periférica al conurbano" (Hernández M., citado en Sileo S., 2001: 44).

¹¹⁹ "El 63,2 % de la población del sector hortícola es boliviana; el 18,3 es argentina; el 10,2 % italiana o portuguesa, y el 8,2 % pertenece a argentinos hijos de bolivianos" (IMDEL, 2001b:12).

ejemplo, Mar del Plata, Gaiman, etc.). El ciclo de ascenso económico de un trabajador boliviano (de peón golondrina a mediero y de mediero a propietario de un lote) le insume de unos 10 a 12 años. Ha sido denominado por Benencia como “escalera hortícola boliviana”.

El Censo Hortícola de 1998 señala que en Moreno 56 explotaciones trabajan un total de 362,72 hectáreas. 54 explotaciones (186,65 hectáreas) ocupan a 172 personas y 8 explotaciones (125 hectáreas) están trabajadas por 77 medieros¹²⁰ (las modalidades no son necesariamente excluyentes). En cuanto a los cultivos, se distribuyen de la siguiente manera: 79 hectáreas de lechuga, 63,35 de acelga, 48,8 de zapallito de tronco, 16,32 de tomate redondo y perita, 15,2 de chaucha, 14,03 de cebolla de verdeo, 13,47 de remolacha, 12,78 de puerro, 11,82 de berenjena, 11,28 de perejil, 10,73 de choclo, 10,12 de repollo blanco, 8,33 de espinaca, 7,54 de frutilla, 6,31 de pimiento, 5,63 de repollo colorado, 4,33 de bróccoli, 1,14 de escarola, 0,51 de hinojo y 0,4 de coliflor. Es decir, que si bien se nota una gran diversidad de cultivos, el 52,7 % de la superficie está plantada con lechuga, acelga y zapallito. Sin embargo, hay un sector de productores más especializado que cultiva frutilla y tomate, cultivos de mayor rentabilidad. La superficie promedio de las explotaciones ronda entre 3 y 6 hectáreas (80 por ciento de los productores) y se requiere un alto nivel de inversión inicial por unidad de superficie y un importante flujo de capital circulante a lo largo del año; lo intensivo de la actividad se traduce en que los cultivos son de un nivel de rentabilidad elevado (IMDEL, 2001b:2).

La actividad genera unos 900 puestos de trabajo¹²¹. Usualmente arriban a la zona familiares provenientes de Bolivia. Por lo general, trabajan varias familias por explotación (5 en promedio). Esta es la modalidad mayoritaria. También aparece la figura del mediero: va a porcentaje (25 o 30 por ciento) de lo obtenido en la venta final y asume el mismo riesgo (climático, de mercado, etc.) que el productor, siendo uno de los agentes más vulnerables del circuito y un complemento necesario para la reproducción de la unidad económica familiar. A su vez, el mediero contrata otros trabajadores. Otro actor social es el tantero, generalmente de la zona, el cual realiza la escardillada (desmalezamiento del surco con escardillo) y también la cosecha. Cobra

¹²⁰ El IMDEL establece una tipología diferente para clasificar la unidad productiva de los horticultores. Estima que son 267 familias productoras, reunidas en 67 explotaciones que ocupan unas 450 hectáreas (incluidas las no utilizadas para la producción: casas y tierras bajas).

¹²¹ "Los puestos de trabajo que ocupa este sector ronda los 800 trabajadores estables y unos 145 provenientes de los subsidios gestionados por el Instituto..." (*op.cit.*:4).

por líneas o canteros escardillados o por cantidad cosechada. Por último, puede darse el caso de otras personas que llegan de Bolivia a las que los productores les subalquilan tierra para producción o compran tractores y arado y se desenvuelven como contratistas. La experiencia de campo demuestra que es difícil saber quiénes y en qué condiciones trabajan en las explotaciones, dada la complejidad de la red de relaciones sociales existentes¹²².

En cuanto a la tenencia de la tierra, el 77 % de los horticultores no son titulares de las tierras. El 60 % son arrendatarios y el 17 % ocupantes. Están en una situación de precariedad: el arrendamiento es un arreglo informal de palabra con el propietario. En los últimos años, la Municipalidad logró en varios casos que se estableciera un comodato de uso, un documento en papel que regularice la situación¹²³. La producción la venden en mercados de concentración secundarios, como Caseros, Tres de Febrero, Liniers (cooperativa) y Matanza, o canales informales.

En cuanto al manejo de agroquímicos, debido a las condiciones de humedad reinantes en la zona, puede destacarse especialmente la utilización intensiva de fungicidas y, en menor medida, de insecticidas o acaricidas. No se utilizan compuestos organoclorados sino fosforados y azufrados (atracinas y triacinas). Generalmente las aplicaciones son con mochila, pero suelen darse situaciones en que los productores no utilizan máscaras ni guantes, con todos los riesgos para la salud que esto conlleva. De los envases se deshacen quemándolos, una opción contaminante pero lógica dentro de sus posibilidades. Con respecto a los fertilizantes, vale señalar que realizan compost para reutilizar la tierra con guano o excremento de pollos.

Sin embargo, en este caso vale señalar que se dan situaciones de complejidad: para el cultivo de la lechuga, llevado a cabo por la mayoría de los productores, se realizan pocas aplicaciones, siendo menos intensiva en agroquímicos. Mientras que para

¹²² Otros dos sistemas de producción presentes en la zona, a cargo de productores históricos de la localidad (no bolivianos), y que ocupan al 10 % de las explotaciones son: el empresarial combinado con mediería (productor a cargo de la administración y comercialización, y de ciertas labores mecanizadas; y el mediero y su familia ponen la mano de obra manual); y el empresarial tecnificado (franja de productores capitalizados, con alto nivel tecnológico y que manejan altos volúmenes de producción y venta; relacionados con industrias y otros circuitos). No se puede dejar de señalar que el 23 % de los productores, que son propietarios, trabajan unas 200 hectáreas, concentrando la mitad de la superficie hortícola.

¹²³ De todas formas, los horticultores pueden ser desplazados de la localidad, en la medida en que surjan actividades que incrementen el valor inmobiliario en la zona (countries, barrios, etc.). En los últimos años, "los predios rurales han adquirido un valor inmobiliario (...) en valores que van de 40 a 70 \$ por ha por mes. Algunos productores han podido acceder a la compra del terreno donde tienen ubicada su vivienda, lo que les da una cierta estabilidad." (IMDEL, 2001b:3).

el tomate y la frutilla, cultivos llevados a cabo por productores más capitalizados, se hace un suministro mucho más continuo y se bromura. Asimismo, debido nivel tecnológico general de los horticultores, el desmalezamiento se realiza mediante el escardillo y no se utilizan herbicidas. Es decir, que un mejor posicionamiento económico permitiría una opción mucho más dañina ambientalmente.

Con respecto al manejo del agua, la actividad se sirve de los acuíferos Pampeano y Puelche y parcialmente del agua de lluvia, siendo muy intensiva la demanda en el verano. Generalmente se riega abundantemente sobre el surco, pero para el tomate y la frutilla se riega con goteo, lo cual puede generar mayores problemas de salinidad en los suelos. Debido a los elevados costos que implica el encamisado de los pozos, la mayoría de los productores hortícolas no lo ha hecho. Ello puede constituir un problema para el consumo humano, pues las aguas más aptas se mezclan con las de las napas superficiales más contaminadas¹²⁴.

5.1.1.3) El surgimiento del IMDEL y el IDUAR como organismos descentralizados

En 1995, el dirigente peronista Mariano West, quien durante la década del ochenta se había desempeñado en el municipio de Moreno como secretario de Bienestar Social, director de Tierras y Vivienda y había fundado la ONG “Madre Tierra”, resulta electo intendente, logrando su reelección en el año 1999.

Durante los años noventa, actores vinculados con la política local comenzaron a percibir que la temática del periurbano crecía en importancia: “Hay un efecto muy claro que dejó el modelo económico anterior, en lo que tuvo que ver con la migración forzosa que se registró a partir de que avanzó la frontera agrícola porque la soja se empezó a sembrar en todos lados. (...) Las familias fueron a buscar más trabajo y bienestar en otros lugares. Y en los años ochenta, noventa, empezamos a ver claramente cómo las grandes ciudades empezaban a ser rodeadas por estos espacios que se conocen como áreas periurbanas, que eran habitadas básicamente por productores. Y ahí se empezó a desarrollar todo lo que es la producción de alimentos para el abastecimiento de estas ciudades, pero con un déficit muy grande porque todas las áreas de gobierno dedicadas a la política agropecuaria no pensaron nunca cómo intervenir en ese lugar. Lugares que son estratégicos y claves. Hablo del Gran Buenos Aires, de la enorme cantidad de

¹²⁴ Las nacientes de la subcuenca Las Catonas se encuentran localizadas en el corazón de la zona hortícola del partido de Moreno. Por lo tanto, es altamente probable su escurrimiento por las pendientes y la contaminación de los cursos hídricos. Este tipo de problemáticas es muy usual en zonas periurbanas.

quintas de verduras, de plantaciones, de plantas ornamentales, de granjas... ¿Cómo podíamos acercar la política agropecuaria también a ese sector?" (Carla Campos Bilbao, 29/8/11).

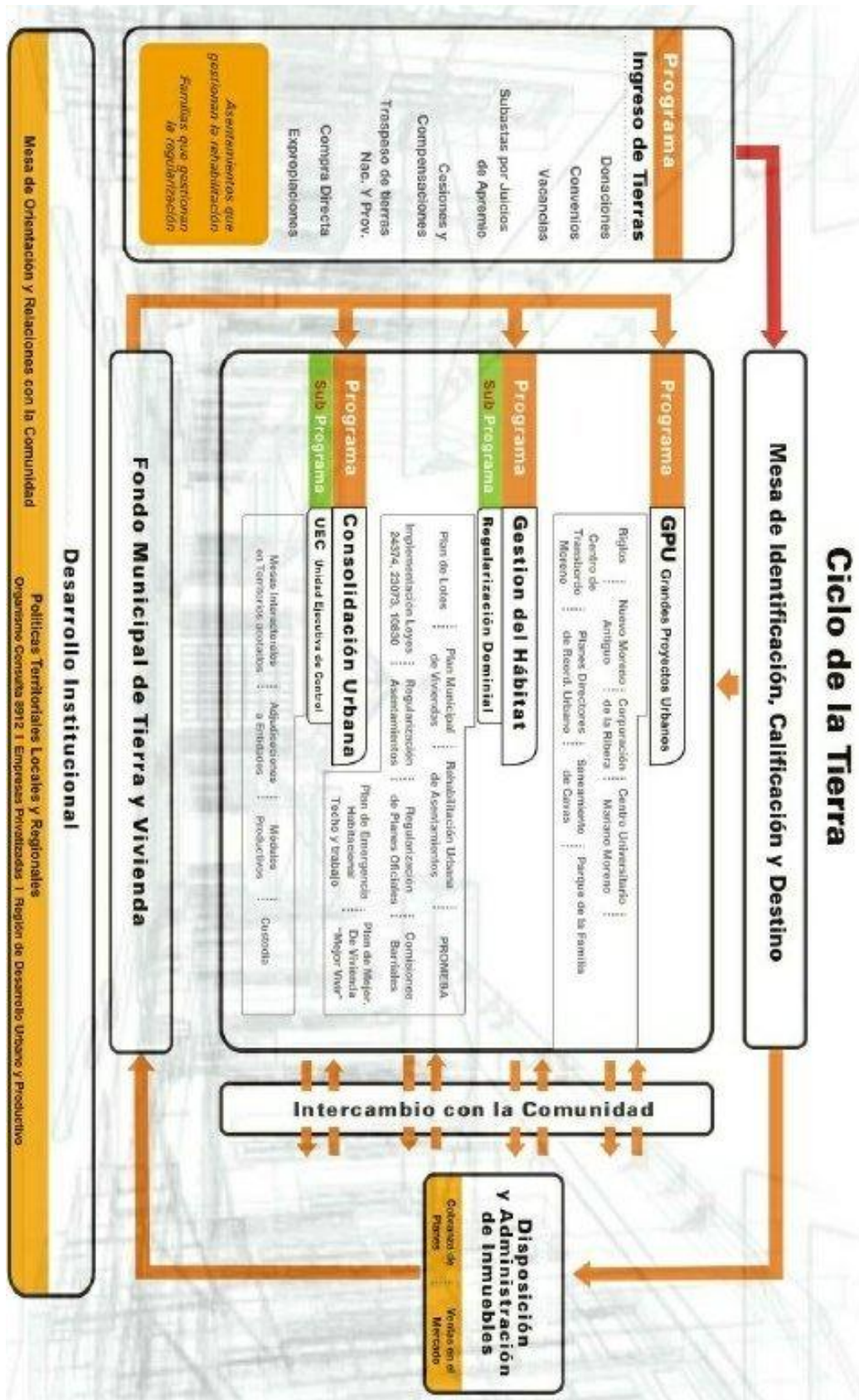
En abril del año 2000, la Municipalidad estableció mediante Ordenanza Municipal N° 553 la institucionalización de dos organismos de carácter descentralizado: el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). Mientras el IMDEL se propuso como metas la asistencia técnica para el sector primario del distrito¹²⁵, el IDUAR se planteó generar una política específica de suelo en los espacios urbanos y periurbanos del partido¹²⁶ (IMDEL, 2001:4). La labor de ambas dependencias ha continuado hasta la actualidad, en función de que se sucedieron en el poder intendentes de una misma orientación política (Mariano West y Andrés Arregui, del Partido Justicialista).

El esquema que se muestra a continuación (Micieli, 2005) da la pauta de cómo la tierra es evaluada –desde el IDUAR- como un activo potencialmente disponible para distintos tipos de intervención pública.

¹²⁵ "Dentro del sector primario, el IMDEL viene trabajando junto al sector hortícola y floral (...). Los sistemas productivos contaron con el beneficio del Regimen de Regularización del Sector Primario (Ordenanza Municipal del año 2000), que significó que el 82,2 % de los productores florales y el 50 % de las explotaciones hortícolas se habilitaran. Como medidas para el desarrollo local, el IMDEL tiene como metas lograr un incremento en la productividad por invernáculo y mejorar el nivel tecnológico y productivo del sector primario." (IMDEL, 2001:4).

¹²⁶ Objetivos específicos del IDUAR: a) Administrar los espacios públicos, promover y dictar normas que regulen su uso; b) Recuperación de espacios públicos; 3) Gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición; 4) Creación de un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional; 5) Volcar en soporte GIS todas las acciones generadas en el Instituto; 6) Seguimiento de los planes, proyectos y casos, desde su generación, ejecución y conclusión, tanto los propios o los transferidos; 7) Articular en lo que normativamente proceda, la relación en el territorio entre el Municipio y las empresas de servicios privatizadas; 8) Formular planes de conservación de edificios, monumentos y sitios públicos; 9) Administrar los bienes de capital y otros recursos que le fueran transferidos; 10) Incrementar la conectividad del territorio, a partir de los ejes de desarrollo regionales, a través de la mejora en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones; 11) Promover el equilibrio de conjunto, posibilitando una actuación concertada con las distintas administraciones con las que el organismo descentralizado se vincule; 12) Formular el Plan Urbano Ambiental.

Figura N° 5. Municipalidad de Moreno. Esquematzación del “Ciclo de la tierra”, según el Instituto de Desarrollo Urbano Regional (IDUAR)



Fuente: www.moreno.gov.ar

El IMDEL se divide en una Administración General, una Coordinación General de Programas de Economía Social, una Coordinación General de Promoción del Empleo y PyMEs y una Coordinación General de Programas Agropecuarios y Agroindustriales, del cual depende el PRO.IN.SE.R (Programa de Incentivo al Sector Rural). El IMDEL ha sido un actor clave en la promoción de la economía social en el distrito a través del microcrédito (constitución del Banco Social Moreno en 2001). En lo referido más específicamente al sector primario, logró la habilitación de la mayoría de los establecimientos florícolas y hortícolas de Moreno a través del Régimen de Regularización del Sector Primario (ordenanza municipal del año 2000 que exceptuaba de la Tasa de Seguridad e Higiene), logrando la firma de comodatos de uso entre propietarios y arrendatarios de la tierra (pues era un requisito para la regularización) y la implementación de programas como el de Armado de Bolsones de Verdura, el de Consolidación de la Agricultura Urbana (Pro.Con.AU), el de Consolidación para la Autoproducción de Alimentos (Pro.Con.A.Al.) y el de Servicio y Manejo de Espacios Verdes (Pro.M.E.Ve); la constitución del mercado Norchichas (cooperativa de comercialización hortícola), el establecimiento de la exposición anual “Moreno Florece”, etc. Desde el punto de vista de la gestión territorial se logró la promulgación del Código Rural¹²⁷.

Entre las acciones más importantes realizadas por el IDUAR, se puede destacar que se apuntó al establecimiento, a través de distintos programas, de un banco de tierras en el distrito. Para ello, se procedió a la implementación del Fondo Municipal de Tierra y Vivienda, del Registro Único de Tierras y la “Casa de Tierras”, así como a formular el plan urbano-ambiental del partido. La protección de suelo rural fue considerada de manera explícita en varios de estos emprendimientos (Micieli, A. 2005).

En función de su trayectoria en asistencia técnica, el IMDEL constituyó la sede institucional donde se realizó, en octubre de 2008, la firma del convenio entre el INTA y los 8 municipios de la región (Moreno, Escobar, Pilar, Exaltación de la Cruz, Mercedes, Luján, Gral. Rodríguez y Marcos Paz), para subsidiar la horticultura bajo cubierta con fondos dispuestos por Presidencia de la Nación (Programa Nacional de Subsidios a la Agricultura Periurbana para la Región Metropolitana de Buenos Aires).

¹²⁷ El intendente Andrés Arregui señalaba en una disertación en la feria nacional Expoagro la importancia de aprovechar “los baldíos rurales y el incentivo que significa para la producción el aprovechamiento de los espacios complementarios” (Moreno Noticias, 22/3/07).

5.1.2) Municipio de Florencio Varela.

5.1.2.1) Características generales

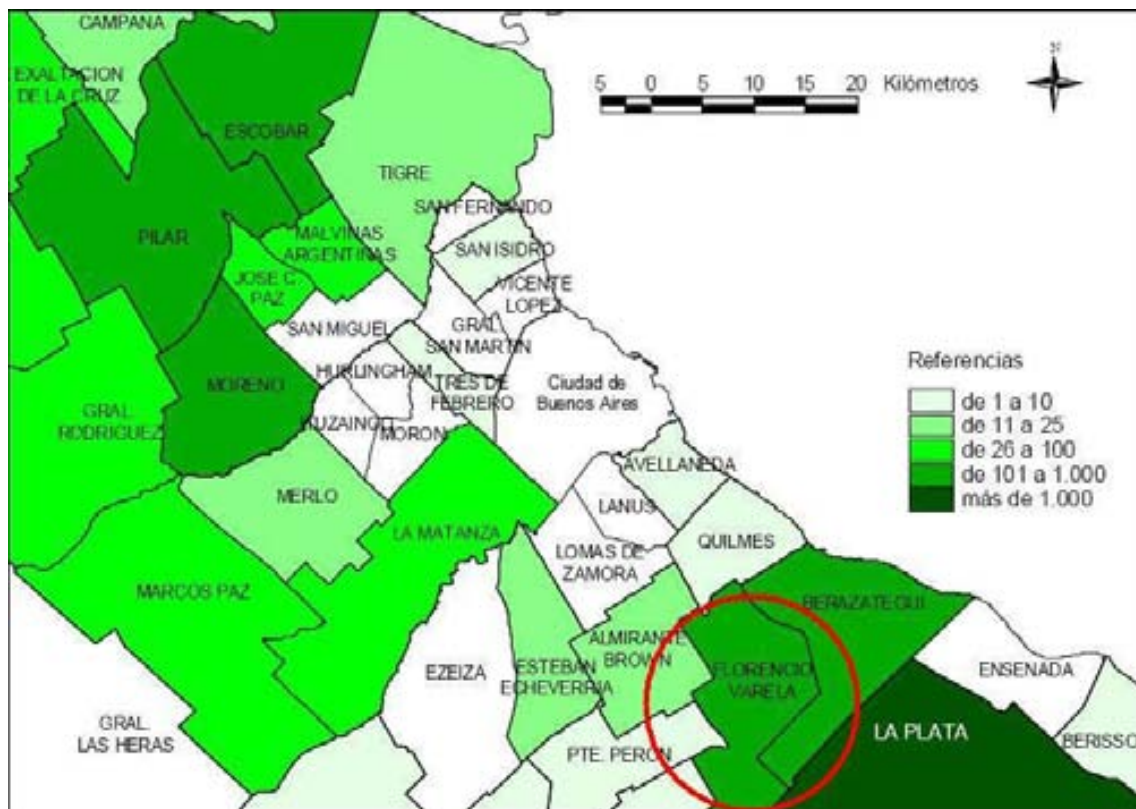
Florencio Varela es un partido de la segunda corona del Gran Buenos Aires ubicado en el extremo sur. Al igual que Moreno y otros partidos localizados en el borde de la aglomeración, ha sido tradicionalmente considerado como “ciudad-dormitorio” por su bajo desarrollo industrial y la dependencia de su población de fuentes de trabajo externas a su propio territorio. Posee una estructura demográfica joven, es decir, cuenta con una elevada tasa de fecundidad y, junto con José C. Paz –otro partido limítrofe con Pilar- se ha caracterizado por ser históricamente uno de los distritos con mayor nivel de pobreza estructural e informalidad económica (“economías de subsistencia”) en el espacio metropolitano. Su población actual, de acuerdo al Censo Nacional de Población 2010, es de 423.992 habitantes.

Su superficie es de 190 kilómetros cuadrados, de los cuales 68 (36 %) son urbanos, 3 (1,5 %) semiurbanos, 9 (5 %) industriales, 65 (34 %) de expansión urbana complementaria y 45 (23,5 %) rurales. Junto con La Plata y Berazategui, Florencio Varela forma parte del periurbano sur, es decir, el espacio de producción primario-intensiva más desarrollado de la RMBA. Tal como puede apreciarse en el mapa, sus zonas hortícolas y florícolas se localizan principalmente en las localidades semirurales de Ing. Allan, La Capilla, Villa San Luis y Villa Brown. Las zonas netamente urbanizadas son San Juan (donde está el centro del distrito) y Zeballos, mientras que Gobernador Costa, Santa Rosa, Villa Matteone y Bosques están parcialmente urbanizados y presentan espacios productivos remanentes.

Florencio Varela cuenta con 10.000 hectáreas de zona rural. La horticultura a campo la practican aproximadamente el 40% de los productores, a campo combinada con algún tipo de invernáculo 55 % y horticultura exclusivamente en invernáculo alrededor del 5 %. El destino de la producción es exclusivamente el consumo fresco, abasteciendo diariamente al consumo de la RMBA. La comercialización es a través de distintos mercados concentradores del Gran Buenos Aires y La Plata. El Censo Hortiflorícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires registró 232 establecimientos hortiflorícolas en Florencio Varela (183 hortícolas y 49 florícolas y combinados), con un total de 781 hectáreas, de las cuales 655 son a campo y 126 a cubierta. En la actualidad, se calcula que hay un número mayor de productores, unos 500 aproximadamente. El partido de Florencio Varela se ubica en el tercer lugar de la

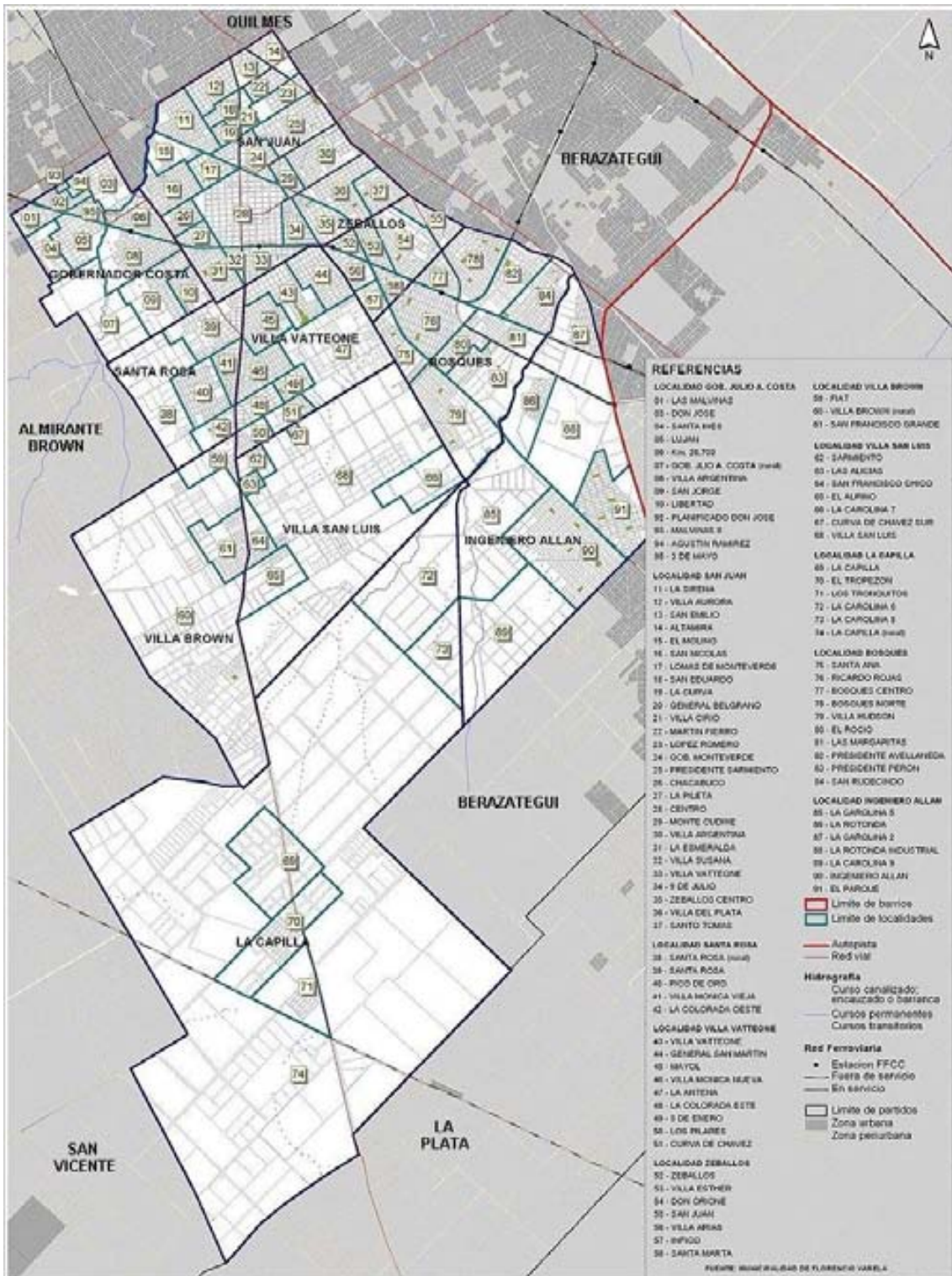
Provincia de Buenos Aires y segundo de la RMBA, con el 8% de la superficie, detrás de La Plata -que posee el 62%- y Gral. Pueyrredón (cinturón verde de la ciudad de Mar del Plata, el segundo más importante del país) -que tiene el 16%-. Según estimaciones municipales, el 62% de los productores son propietarios, el 30% arrendatarios, el resto se encuentra bajo otras modalidades de tenencia de la tierra. En definitiva, Florencio Varela cuenta con un grado de intensificación mayor al del periurbano norte, estando en una situación intermedia entre éste y La Plata.

Mapa N° 11. Municipio de Florencio Varela. Ubicación del municipio en el cinturón verde de la RMBA



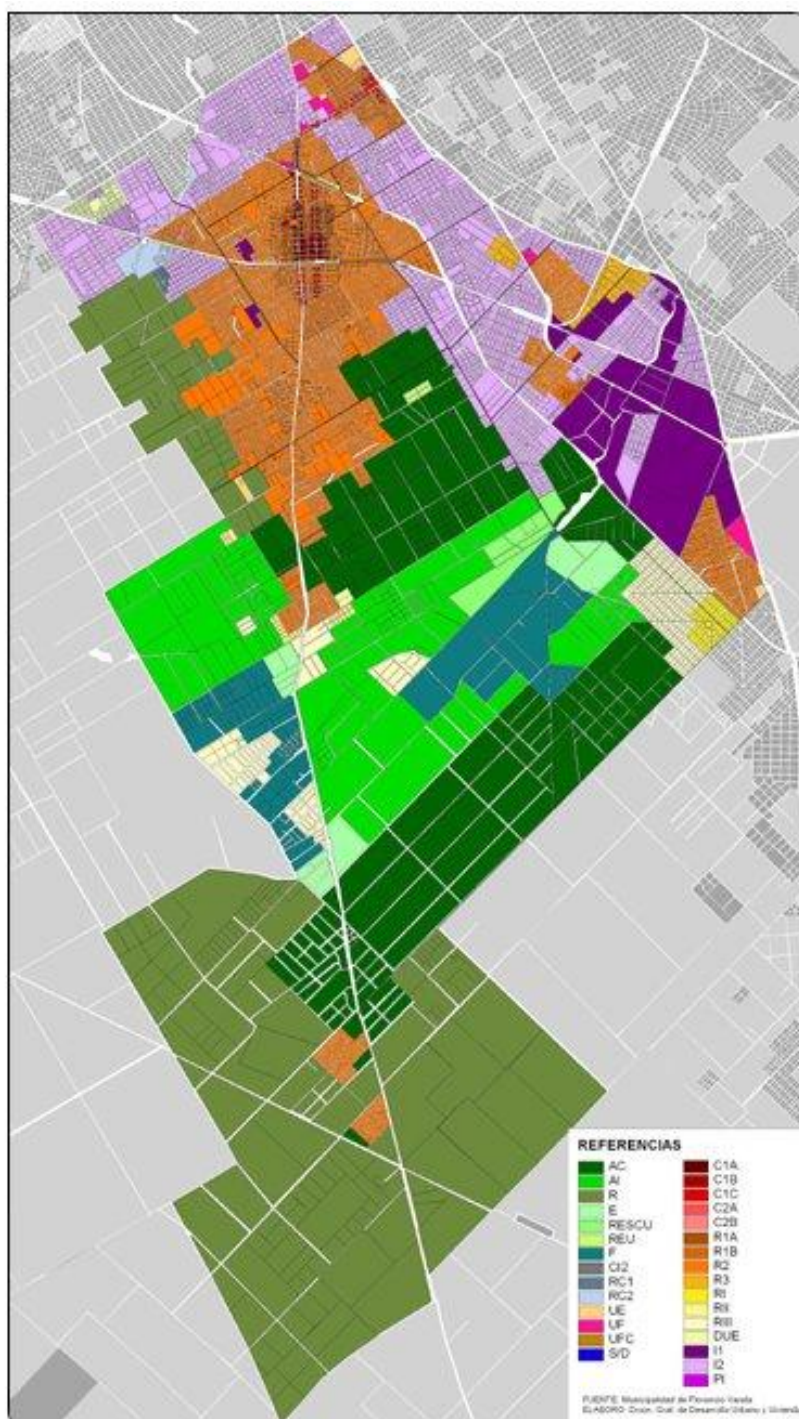
Fuente: Elaboración propia en base a mapa del Censo Hortiflorícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires.

Mapa N° 12. Municipio de Florencio Varela. Localidades.



Fuente: Municipalidad de Florencio Varela

Mapa N° 13. Municipio de Florencio Varela. Zonificación de los usos del suelo, según ordenanza 596/80



Fuente: www.idel.gov.ar

5.1.2.2) La creación del Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL) y el programa “Tierras productivas”

Los partidos de la segunda corona de la RMBA fueron espacios profundamente afectados por la crisis económica y social del año 2002, con un alto deterioro de su tejido social y productivo (se estima que los niveles de pobreza superaron el 60 %). El programa “Tierras Productivas” de la Municipalidad de Florencio Varela fue creado durante ese año con auspicio de la FAO, una vez que el distrito se declaró en estado de emergencia alimentaria.

En ese momento, y tras años de contar con una política discontinua en el acompañamiento a los sectores productivos¹²⁸, el gobierno local recurrió a la Universidad Nacional de Quilmes en busca de asesoramiento, la cual le dió soporte desde su Unidad Estado Provincial y Municipal del Centro de Estudios e Investigaciones para llevar a cabo la puesta en funcionamiento del Instituto de Desarrollo Económico Local (IDEL)¹²⁹. Su fecha de creación remite al 14 de agosto de 2002; fue institucionalizado en julio de 2003 mediante Ordenanza Municipal N° 4.238/03 y reglamentado por el Decreto Municipal N° 665/03. A diferencia del IMDEL y el IDUAR de Moreno, cuyas estructuras y ubicación en el organigrama municipal poseen *status* de descentralizadas, el IDEL fue ideado con una estructura simple, “flexible y profesionalizada”, orbital al Poder Ejecutivo municipal, con una dirección de la que dependen cuatro programas (el mencionado Tierras Productivas, Competitividad, Fortalecimiento de Capacidades Locales y “Florencio Varela emprende”). Sus metas fueron “tener a cargo la promoción de una instancia articuladora entre los sectores productivos locales y las cámaras empresariales, incluyendo los emprendimientos existentes y generando nuevos, con el objeto de aumentar la productividad y dinamizar la economía local, para de este modo poder erradicar el desempleo a través de la

¹²⁸ “Hasta el año 2002, la política de desarrollo local en este municipio podría ser calificada como errática. El área encargada en el municipio había sido creada, con el rango de Secretaría, en plena explosión del tema a mediados de los noventa, cuando la provincia de Buenos Aires favoreció el desarrollo de proyectos productivos mediante el otorgamiento generoso de préstamos y subsidios dedicados a las microempresas, buscando paliar los efectos del creciente desempleo estructural. Inclusive cuando la estrategia provincial se profundizó con la creación del Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB), creado en julio de 1996 por Ley N° 11.807, un funcionario ligado políticamente al distrito fue elegido como presidente, lo permitió al gobierno local obtener prerrogativas importantes”. (Cravacuore, 2005:9).

¹²⁹ En el año 2003, la administración pública municipal contaba con 2.806 agentes, perteneciendo la mitad a la planta estable. De su personal, sólo un 20 % contaba con estudios secundarios y no contaba con ninguna persona con estudios universitarios (Villamonte, 2005:5).

generación de nuevos puestos laborales en un marco sostenible” y “hacer partícipes del desarrollo productivo a las cámaras comerciales e industriales, los productores rurales, los microempresarios y las universidades nacionales con radio de acción en el distrito (Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata)” (Villamonte, 2005:4)¹³⁰.

El IDEL está integrado por un director ejecutivo, tres coordinadores de programas y tres asistentes, a los cuales se suma un Consejo Asesor integrado por los representantes de las cámaras empresariales locales (Asociación de Comerciantes y Amigos del Cruce Varela, Asociación de Productores Hortícolas de Berazategui y Florencio Varela –APHOVABE-, Cámara de Comercio e Industria y Unión Industrial de Florencio Varela), más representantes de las dos universidades mencionadas y seis empresarios considerados como líderes innovadores en sus actividades productivas. Este consejo se conformó para elaborar el Plan Estratégico Productivo del municipio. El IDEL se pensó como un organismo de capacitación empresarial, vinculado al otorgamiento de créditos y microcréditos a pequeños y medianos empresarios locales¹³¹.

En un escenario de crisis, Tierras Productivas fue creado inicialmente con el objetivo central de promover una agricultura urbana y periurbana de pequeña escala frente a la emergencia alimentaria: “la instalación de granjas comunitarias y huertas domiciliarias, fomentando la constitución de microemprendimientos hortícolas familiares, a fin de lograr el autoabastecimiento alimentario de la población”. Desde sus comienzos, Tierras Productivas se propuso apuntar al fomento de la economía social, es decir promover “la auto-producción de alimentos (y de allí avanzar) hacia la comercialización”. En un contexto en el que era necesario articular la distribución de alimentos en comedores comunitarios, centros de salud y escuelas en setenta barrios del municipio, el Programa contribuyó a la constitución de huertas familiares y comunitarias en las que fueron capacitados y trabajaron beneficiarios de planes sociales

¹³⁰ En el año 2007, especialistas de la Universidad de Quilmes dictaron en el IDEL el curso “Formación de Agentes del Desarrollo Local”, cuya coordinación estuvo a cargo de Daniel Cravacuore y Alejandro Villar. Se trabajó, particularmente, con el Manual del Agente del Desarrollo Local generado por la Diputación de Barcelona y el entonces Instituto Nacional de Empleo (INEM), actual Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). La versión del documento, adaptada y traducida al castellano, revisada por Manuel Albuquerque, así como el resto de los materiales del curso están disponibles en: <http://www.idel.gov.ar/biblioteca/agentes/>

¹³¹ La página web del Instituto www.idel.gov.ar tiene un formato moderno, se actualiza permanentemente y está disponible en el portal un servicio de novedades desde el año 2006 así como una biblioteca virtual y un servicio de atención por e-mail. Ello contribuye positivamente al acceso de la información.

como el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Su objetivo fue primordialmente de contención social.

Sin embargo, una vez absorbido por el IDEL¹³², y considerando el territorio urbano-rural en el que se inserta Florencio Varela, el Instituto avanzó en la generación de una agenda de promoción del desarrollo para el sector primario local, vinculándose con todo tipo de instituciones técnicas y educativas para darle soporte al sector primario del partido¹³³. El Instituto ha demostrado, a través de una activa agenda, poseer una importante capacidad operativa para promover desarrollos sectoriales (horticultura, apicultura, plan de negocios para cunicultores, etc.), vincularse con programas del INTA o el Ministerio de Agricultura, con instituciones educativas de enseñanza agropecuaria, promover buenas prácticas en conjunto con el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), etc.

Entre sus logros vinculados con la horticultura, el Programa consiguió –en sus primeros años- que productores locales se transformaran en proveedores del programa “Super Sopa” de la Universidad Nacional de Quilmes¹³⁴; la articulación con una empresa secadora de hortalizas radicada fuera del distrito para venderle la producción que los productores no logren vender en el mercado de comercialización en fresco. En 2004 gestionó un subsidio ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el fin de destinarlo a la construcción de 1.300 metros cuadrados de invernáculos en Villa Hudson (Bosques), para utilizarlos en la producción y rusticación de plantines. A partir de 2005 se comenzó con el trabajo de producción de plantines en tierra. Ese mismo año recibió subsidios por parte del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la provincia de Buenos Aires para la constitución del “Fondo Productivo Varelense”. En 2006, el IDEL firmó un convenio marco con el INTA, a fines de “promover el desarrollo de acciones conjuntas tendientes a (...) dar apoyo a iniciativas de fomento de

¹³² El programa pasó a estar bajo la órbita de la Secretaría Privada del Intendente Municipal.

¹³³ “Trabajar en forma permanente con quienes poseen huertas familiares y comunitarias, para que puedan comercializar sus productos de forma individual o asociada, en el marco del nuevo impulso que se busca brindar a la agricultura urbana y periurbana del distrito. (...) aumentar la productividad y la remuneración del trabajo familiar, consolidando las economías locales, de modo de combinar múltiples actividades económicas que contribuyen al ingreso de las familias. Desde esta perspectiva, actualmente el programa trabaja en el diseño de estrategias para generar mayor eficiencia y eficacia en la comercialización de los productos obtenidos. Así también, generar nuevos canales de comercialización” (www.idel.gov.ar).

¹³⁴ Se subsidió a la Finca Imava S.R.L., una empresa familiar dedicada a la frutihorticultura con la que el Departamento de Ingeniería en Alimentos de la Universidad Nacional de Quilmes ha llevado a cabo el emprendimiento de la “Super Sopa”. La misma está radicada en el barrio Villa San Luis, de la localidad de San Luis (Florencio Varela). A fines de enero de 2013 se constituyó como una unidad demostrativa del IDEL.

la auto producción de alimentos a través de huertas familiares, escolares y comunitarias, pequeños productores”. En 2007, “Tierras Productivas” pasó a integrarse a las actividades del Proyecto “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas” del INTA. (www.idel.gov.ar). A partir del año 2010, se habilitó la posibilidad de que productores hortiflorícolas presentaran proyectos a través del IDEL, financiados por el Programa Nacional de Agricultura Periurbana. En 2012 se realizaron acciones de regularización migratoria de los productores hortícolas bolivianos. A fines de ese año, Florencio Varela recibió un importante subsidio en concepto de asistencia económica destinados a 149 productores afectados por el grave temporal de principios del mes de noviembre. El mismo provino de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación. A principios de 2013, se seguían realizando acciones de regularización de los productores hortícolas a través del RENSPA, así como se realizaron entregas de maquinarias, herramientas e insumos para horticultura y floricultura a través del Proyecto “Varela Verde”, financiado por el Plan Nacional de Agricultura Periurbana¹³⁵ ¹³⁶. El funcionamiento del Plan se analiza en el capítulo 7.

A principios de 2011, se implementó un proyecto denominado “Proyecto del conurbano bonaerense de producción de agricultura periurbana del partido de Florencio Varela”, en el marco del cual se firmó un convenio entre la Facultad de Ciencias Agrarias (Extensión Universitaria) de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) con el propio IDEL para recibir pasantes que desarrollen prácticas de “asesoramiento, capacitación y acompañamiento” a pequeños productores hortícolas y florícolas que están recibiendo aportes no reintegrables del Plan Nacional de Agricultura Periurbana. Asimismo, se puso en funcionamiento el Proyecto de Cooperación Regional FAO-IAEA RLA 5052/9005/01 “Prácticas de manejo de cultivos

¹³⁵ “Desde la asociación Varela Verde, de Florencio Varela, describieron que las extensiones de tierra, en la agricultura familiar pampeana, suelen ser de una hectárea o menos. En esta porción los productores logran mejoras productivas mediante sistemas de goteos, invernáculos y talleres en los cuales aprenden las nociones básicas sobre las buenas prácticas agrícolas. Esto se logra con fondos que el Estado, luego de aprobarse ciertos requisitos básicos, les otorga a las familias. Los préstamos suelen cubrir hasta un 70 por ciento del proyecto, mientras que lo restante corre por cuenta de los productores. “Sólo en Florencio Varela, casi 500 familias –portuguesas, bolivianas, entre otras comunidades– viven dignamente de esta manera”, remarcaron desde la asociación, cuyos miembros recorren las producciones para evaluar qué tipos de herramientas e insumos necesitan, además de ayudarlos a entrar en el circuito formal de la economía mediante inscripciones como el monotributo social.” (INTA informa, 28/9/11).

¹³⁶ En la actualidad más de 380 hectáreas son asistidas por el Proyecto “Varela Verde”, dedicado a fomentar la capacitación de productores y la incorporación de tecnología a través de la presentación de proyectos financiados. Por ejemplo, más de 150.000 metros cuadrados de superficie bajo cubierta (invernáculos) se han sumado a los ya existentes en el partido.

y de fertilidad de los suelos adecuadas para la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y para incrementar los ingresos de los productores de bajos recursos”, organizado por la División Aplicaciones Agronómicas de la Comisión Nacional de Energía Atómica (C.N.E.A.). El proyecto constituyó un espacio de confluencia entre el IDEL, la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNLZ y el Programa Nacional de Agricultura Periurbana. Los estudiantes recibieron un entrenamiento intensivo de 2 años asesorando y haciendo sus prácticas con productores varelenses en el territorio y una titulación de Tecnicatura en Desarrollo Local. El proyecto finalizó sus actividades a principios de 2013¹³⁷. En lo referido a estas iniciativas, ha jugado un papel central Mariano Purtic, catedrático de Economía Agropecuaria de la UNLZ, quien ingresó como asesor al IDEL en 2009 tras desempeñarse como Director Provincial de Agricultura Periurbana y Secretario de Producción de la Municipalidad de Almirante Brown (ver apartado 6.3).

A diferencia del IDUAR de Moreno, la meta de sostenimiento del sector productivo a través de acciones de extensión no es acompañada por la enunciación de una política explícita de gestión del suelo, destinada a preservar la ruralidad en el contorno urbano. Como se verá a lo largo del trabajo, ésta suele ser una cuestión recurrente en la mayoría de las iniciativas estatales que buscan incidir en el sector productivo del cinturón verde (FAO, 1999; Tacoli, 1998; Allen, 2003).

La estrategia inicial de no descentralizar el funcionamiento del Instituto al momento de su creación tuvo relación con el escaso presupuesto que manejaba el gobierno local en ese momento. En una situación de emergencia, el municipio destinaba prácticamente la mitad de su presupuesto al gasto social, viéndose imposibilitado en esas circunstancias de invertir en la generación de políticas de promoción productiva. El Instituto no sólo financia su funcionamiento con fondos municipales sino que recibe aportes externos que se administran desde la Fundación de la Universidad Nacional de Quilmes, la cual a su vez es monitoreada por el Consejo Asesor. En definitiva, “Florencio Varela ha decidido crear el IDEL como una organización estatal, no posee su propia Carta Orgánica (no posee autonomía), por lo que debe regirse bajo las normas de “La Ley Orgánica de la Provincia de Buenos Aires” y del “Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para la Municipalidades”, las cuales pueden generar impedimentos para una gestión flexible y ajustada a las necesidades. En base a lo recién

¹³⁷ Entre el 4 y el 8 de febrero de 2013 se llevó a cabo en Buenos Aires la reunión de cierre de proyecto bajo el lema: “Experiencia de interacción entre universidad, municipio y productores en desarrollo local en el periurbano del Gran Buenos Aires”. La misma incluyó la participación expositores internacionales, visita a productores de Florencio Varela y la graduación de los pasantes en Técnicos en Desarrollo Local.

explicado, queda claro que el IDEL por más que intente ser descentralizado no puede serlo, ya que está sujeto a normas que no se lo permiten” (Villamonte, 2005: 3-4; 9; 11-12; texto levemente modificado).

El IDEL cumple en 2013 una década de trayectoria dentro de la gestión municipal de Florencio Varela. Su continuidad ha estado garantizada, entre otros factores, por la estabilidad en la conducción del municipio. Su intendente, Julio Pereyra, perteneciente al Partido Justicialista (peronismo), ha sido elegido por el voto de la ciudadanía en 1993, 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011. Vale señalar que, como actor político, tiene un desempeño de alto perfil en lo vinculado a las cuestiones de gobernanza municipal a nivel nacional: desde 2003 preside la FAM (Federación Argentina de Municipios) y desde 2010 hace lo propio en la FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones).

En síntesis, el caso de Florencio Varela expresó un tipo de respuesta desde el nivel municipal a la crisis de 2002, logrando una experiencia de articulación con una universidad pública y una importante inserción en el medio productivo local institucionalizando el IDEL.

Figura N° 6. Florencio Varela. Organigrama actual del IDEL



Fuente: www.florencio Varela.gov.ar

5.2) La aplicación de un programa de Buenas Prácticas Agropecuarias en el periurbano: La experiencia del PRO.A.A.S. (Programa de Agricultura Sustentable) en el municipio de Pilar. Estudio de caso¹³⁸.

5.2.1) Municipio de Pilar. Características generales¹³⁹

El partido de Pilar posee una superficie 355 kilómetros cuadrados y se encuentra localizado en un espacio perimetral distante a unos 50 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires, en la tercera corona de la Región Metropolitana y sobre el denominado eje norte de crecimiento, al cual se dirigió el 80 % de la inversión en la RMBA durante la década del noventa, así como ha sido el distrito bonaerense receptor de los mayores volúmenes de flujos de capital en los últimos 20 años (más de 10.000 millones de dólares), predominando los emprendimientos ligados a la construcción de infraestructura urbanística y de servicios, así como el sector industrial manufacturero.

La zona ha sido una de las áreas de mayor crecimiento demográfico en la provincia de Buenos Aires en las últimas décadas. De acuerdo a los censos nacionales de población, pasó de 47.700 habitantes en 1970 a 84.500 en 1980, a 134.000 en 1991, a 231.000 en 2001 y a 298.000 en 2010. Es decir, que durante el modelo económico neoliberal (1975-2002) la población creció un 485 % y si se incluye el nuevo escenario neodesarrollista de poscrisis (2002-2010), en las últimas cuatro décadas aumentó un 625 %. En los últimos años ha incrementado su población al 14,7% anual, el triple de la media provincial (4,3%). Desde 1970, Pilar encabeza el *ranking* metropolitano de crecimiento demográfico en términos relativos. Se estima que en 2020 se aproximará al medio millón de habitantes.

En definitiva, en las últimas décadas (especialmente desde los años noventa en adelante), los territorios de borde de Buenos Aires vienen registrando intensas transformaciones socioespaciales. La denominada “tercera corona metropolitana” se ha perfilado como el escenario geográfico donde se llevan a cabo en la actualidad activos procesos de periurbanización. Los cambios en los usos del suelo encuentran su

¹³⁸ Como se ha mencionado, el proyecto PICTO UNGS N° 36.833/06-ICO N° 30/2026: “Aspectos sociales, ambientales y territoriales relacionados con el desarrollo del periurbano productivo en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Pilar, 1990-2005” se llevó a cabo, bajo la dirección del autor, en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento entre los años 2006 y 2010. En el estudio de caso aquí expuesto se presentarán los resultados del mismo.

¹³⁹ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky (2008).

expresión más acabada en el partido de Pilar, un distrito del noroeste cuya población experimentó un fuerte crecimiento.

Con este escenario territorial de urbanización acelerada “convive” la producción primario-intensiva. El Censo Nacional Agropecuario 2002 señala que en Pilar se destinan 1.185 hectáreas a la producción agropecuaria, de las cuales 467,9 (40 %) se utilizan para la producción hortícola. Esto marca su nivel de especialización. Por otra parte, de un total de 101 explotaciones en el partido, 59 son arrendadas (59 %) y de 1591,7 hectáreas de tierras privadas, 790,6 (50 %) están en arrendamiento. Todas situaciones clásicas de áreas hortícolas. La horticultura en Pilar se desarrolla especialmente en las zonas de Zelaya, Parque Industrial y Ruta 25, ubicado en el norte y sur del partido respectivamente¹⁴⁰. Con respecto a los estudios sobre la agricultura periurbana en el partido de Pilar, debe señalarse que, a pesar de la intensidad de los cambios en los usos del suelo registrados en la última década y media, hay una notoria ausencia de estudios específicos al respecto. Sí los hay sobre el “desembarco” de *countries* y barrios cerrados en el partido. En ese sentido, los urbanistas Horacio Torres, Juan Lombardo, Iliana Mignaqui, Daniela Szajnberg y Sonia Vidal-Koppmann, entre otros, se han preguntado por las implicancias socio-espaciales resultantes de estos procesos de periurbanización acelerados acaecidos en Pilar. De igual manera, una preocupación sobre el impacto de estos emprendimientos identificando el periurbano como unidad de análisis puede encontrarse en el trabajo de Paiva *et. al.* (2000) y Gómez *et. al.* (2001). Por otra parte, en el año 2000 la Universidad Nacional de General Sarmiento –a través de su cátedra “Laboratorio Intermenciones: Diagnóstico Ambiental de Ciudades”- realizó un relevamiento del partido (Herrero *et. al.*, 2002), y generó un documento que señala algunas de las importantes reestructuraciones territoriales ocurridas en la localidad. Ese mismo año, la cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires -cuyo titular es David Kullock- realizó un diagnóstico urbano del partido coordinado por Daniela Szajnberg (Addeo Leivas *et.al.* 2000). Desde la gestión pública, en 2002 la Municipalidad de Pilar

¹⁴⁰ Los horticultores se localizan fundamentalmente en tres zonas del partido: en las inmediaciones del Parque Industrial Pilar, considerado uno de los polígonos más grandes de América Latina; a lo largo de la ruta 25, un camino secundario perpendicular a las autopistas donde se localizan las principales urbanizaciones cerradas; y en la zona de Zelaya, un espacio limítrofe con otro distrito donde los procesos de periurbanización y crecimiento demográfico han sido muy intensos: Escobar.

ha realizado un relevamiento y actualización de los usos de usos del suelo a través de un estudio encargado a la consultora Tecsapilar¹⁴¹.

Caracterizar el periurbano implica, entre otras cuestiones, estudiar a los actores sociales que están detrás de su construcción. El presente capítulo se preocupará por analizar la situación de la horticultura en una jurisdicción que se ha constituido como el epicentro de las principales transformaciones socioespaciales acontecidas en la periferia de Buenos Aires. Para alcanzar dicho objetivo, se realizará un análisis de las estrategias territoriales desplegadas por un tipo particular de actor social, cuya trama de quintas sostiene el cinturón verde alimentario de la ciudad en el marco de una creciente valorización del suelo: el horticultor periurbano.

De acuerdo a trabajos anteriores (Barsky, 2005; Barsky y Vio, 2007), Pilar constituye un espacio epicéntrico en lo referido a la inversión de capital industrial e inmobiliario, con su correlato en un crecimiento vegetativo acelerado de la población y migraciones que protagonizan fenómenos de autoconstrucción popular, lo que trae como resultado agudos contrastes sociales.

Asimismo, y de acuerdo al tema de interés del presente trabajo, Pilar conforma el distrito más importante del llamado “periurbano norte” de Buenos Aires en lo concerniente al desarrollo de la horticultura de proximidad¹⁴². La misma es llevada a cabo fundamentalmente por núcleos de población provenientes de Bolivia que se localizan en los intersticios que ofrece el periurbano, entre urbanizaciones cerradas y espacios industriales, aprovechando la buena conectividad que ofrecen ciertos caminos secundarios.

¹⁴¹ El urbanista Leonardo Fernández, investigador del Área de Ecología de la Universidad Nacional de General Sarmiento, participó en este trabajo y sostiene, a partir de su conocimiento del tema, que más de un 25 % del territorio del partido estaba en 2006 en trámite de cambios de usos del suelo ante la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁴² De acuerdo al Censo Florihortícola 2005, La Plata es el partido con mayor cantidad de establecimientos hortícolas y florícolas de la Región Metropolitana, más de 1.000, donde la horticultura a campo y bajo cubierta posee su mayor densidad. Forma parte del “periurbano sur” de la aglomeración, que es el más desarrollado. Pero el segundo distrito en importancia es Pilar, ubicado en el “periurbano norte”, con 117 explotaciones hortiflorícolas que ocupan 576 hectáreas (PRO.A.A.S., 2007). El dato difiere levemente del indicado por el Censo Agropecuario.

5.2.2) Pilar en los años noventa: la expansión acelerada de un “urban sprawl” americanizado sobre una periferia anterior¹⁴³

Durante la mayor parte del siglo XX, Pilar constituyó una jurisdicción perteneciente al espacio perimetral de Buenos Aires, caracterizado por actividades rurales que iban desde las más extensivas a otras más periurbanas. Formaba parte de la denominada “Zona de Abasto Norte”, que procuraba a la ciudad de lácteos y verduras. Desde mediados de siglo, parte de su territorio también se fue fraccionando para destinarlo a residencia de fin de semana (quintas). La ciudad del Pilar, es decir su casco urbano, constituía una tradicional localidad satélite bonaerense, cuya jerarquía y posición en la trama de centros y subcentros estaba determinada por la disposición radial de corredores del ferrocarril. Este medio de transporte constituyó el principal eje inductor estructurante del crecimiento metropolitano durante más de ochenta años.

Durante la década del sesenta se registró en el partido cierta localización industrial dispersa, como consecuencia de la saturación de las zonas industriales urbanas. En los años setenta, la implementación del Parque Industrial Pilar, actualmente de los más importantes de Latinoamérica, constituyó un tipo pionero de loteo altamente especializado y generó un impacto territorial de consideración (Briano, 2002). Pero fue en los años noventa, cuando Pilar pasó a convertirse en el epicentro de una serie de inéditas transformaciones económicas y socioespaciales, que se alteraría profundamente el patrón de organización de la periferia de la ciudad. Ocurrió cuando “por vía de la consolidación de un modelo de desarrollo económico aperturista -un nuevo régimen de acumulación comandado por los sectores financiero y de servicios, con una importante presencia del capital internacional-, una serie de emprendimientos, tecnologías y servicios urbanos desembarcaron a través de la construcción de nuevas autopistas más allá del segundo cordón, hasta unos 90 kilómetros de distancia, reconfigurando y complejizando el periurbano” (Barsky, 2005).

Torres (1998) advirtió que el último período del desarrollo urbano de la Región Metropolitana tuvo su expresión más acabada en el Partido de Pilar. El autor señaló como uno de los rasgos particulares de este período el reemplazo del ferrocarril por la autopista como eje difusor de la urbanización. Las nuevas formas de suburbanización, que no se desarrollarían dentro del perímetro de influencia de la extensa red de ferrocarriles de Buenos Aires sino fuera de él, en los ejes de influencia de las nuevas

¹⁴³ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky y Vio (2007).

autopistas, no siendo sus protagonistas los trabajadores urbanos sino, por el contrario, grupos de ingresos superiores (Clichevsky, 2003)¹⁴⁴.

Por lo tanto, se produjo una profunda modificación de la estructura metropolitana a través del desarrollo de nuevas formas de urbanización protagonizadas por sectores medios y altos, basadas en la utilización del automóvil. Las nuevas urbanizaciones cerradas, caracterizadas por un alto consumo de suelo por habitante, contribuyeron a generar la ruptura de la continuidad del espacio público y a introducir nuevos patrones de segregación, generando grupos humanos altamente diferenciados, a pesar de compartir un mismo territorio. “La ruptura de la estructura territorial de la ciudad tradicional comienza a expresarse en (..) la dispersión de las nuevas áreas urbanizadas (*sprawl*), que conviven con un entorno de urbanizaciones precarias. (..) De modo que la ciudad, que evolucionaba sobre la base de pautas previsibles, con un centro potente y un suburbio en permanente construcción, incorpora nuevos patrones que la aproximan a la realidad de otras ciudades latinoamericanas” (Subsecretaría de Urbanismo, 2006).

De esta manera tuvo lugar un proceso de reestructuración urbano-territorial determinado principalmente por el rediseño y la ampliación de la red de transporte metropolitano. La emergencia de este nuevo patrón de urbanización propició además, la aparición y el desarrollo de nuevas formas de residencia y consumo que tienen su expresión material en la consolidación de extensas áreas destinadas a urbanizaciones cerradas (barrios cerrados, clubes de campo) y a grandes equipamientos de consumo, entretenimiento, turismo y espectáculo. Se ha estimado que durante los años noventa entre el 75 y el 80% del total de inversiones se han localizado en el área central de la ciudad de Buenos Aires, y el eje norte de la ciudad y de la RMBA, habiéndose concentrado allí tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales (Mignaqui, 1997; Szajenberg, 1999; Batalla, 2004). Con el advenimiento de la crisis política y social argentina de los años 2001 y 2002, se registró una desaceleración de todos estos intensos fenómenos de reestructuración territorial, pero desde la recuperación de la economía desde fines de 2002 se revirtió el panorama, a tal punto que a partir del nuevo escenario se hace

¹⁴⁴ Lejos de acotar este fenómeno de conformación de las urbanizaciones cerradas a un proceso de “suburbanización de las élites”, tal como lo caracterizaba una expresión clásica de Horacio Torres, debe considerarse que el mismo es mucho más amplio y que ha abarcado, por ejemplo, a un gran número de parejas jóvenes de clase media y media-alta que se han visto imposibilitadas de acceder a la propiedad en las zonas cotizadas de la Capital y partidos del Gran Buenos Aires.

referencia a un “*neoboom*” económico. En los últimos años, el monto de inversiones privadas en Pilar se aproximaba a 100 millones de dólares anuales y continuaba en crecimiento.

Durante los años noventa, Pilar recibió inversiones privadas del orden de los 5.500 millones de dólares. En la segunda mitad de la década se registró el momento máximo de la ola de inversiones, dirigiéndose 970 millones al sector inmobiliario, 300 millones al sector industrial y 80 millones al sector comercial. A mediados de la década aconteció el auge de las urbanizaciones cerradas. De acuerdo a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Provincia de Buenos Aires, actualmente en el partido de Pilar existen aproximadamente 200 barrios que corresponden esas características, bajo diferentes formas: clubes de campo y barrios cerrados principalmente. Se estima que al menos el 50 % de sus habitantes viven de forma permanente en los mismos, habiendo comenzado esta tendencia residencial en la primera mitad de la década del dos mil, generándose un tipo particular de “*conmuterización*” por vía del automóvil¹⁴⁵.

Uno de los impactos territoriales más importantes que ha generado el desembarco de inversiones en Pilar durante la década del noventa ha sido la consolidación de un área de nueva centralidad, cuya localización geográfica tiene lugar en el Kilómetro 50 de la autovía. Precisamente en esta área se ha concentrado una parte muy importante de la oferta comercial, gastronómica y de servicios personales¹⁴⁶. En consecuencia, Pilar posee hoy en día dos centros. Uno corresponde al centro histórico, que comenzó a consolidarse en torno a la estación de tren de Pilar desde fines del siglo XIX, y otro, consolidado durante los últimos quince años y asociado al desarrollo de las urbanizaciones cerradas alrededor de la autopista. Actualmente, el centro histórico sigue concentrando las actividades de servicios bancarias y las atinentes a la administración pública local, mientras que el segundo posee una relevancia y alcance metropolitanos en tanto atiende una demanda que trasciende a la del distrito¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Considerando que un porcentaje significativo de estas urbanizaciones se crearon a partir de la ampliación de la Autopista Panamericana, inaugurada en el año 1994, podría decirse que la superficie urbanizada del partido, es decir la tierra convertida en suelo urbano, creció en el lapso de los últimos quince años aproximadamente en un 15%.

¹⁴⁶ Los centros comerciales Torres del Sol, Hipermercado Jumbo e Easy Home y el centro de entretenimientos Village, así como a la oferta comercial y de servicios que nuclea ambos equipamientos.

¹⁴⁷ Durante los años noventa, en el centro de la ciudad se pusieron en marcha emprendimientos comerciales con la intención de atraer a los *countristas*. No tuvieron demasiado éxito, pues no fueron realizados en el marco de un plan de ordenamiento urbanístico. Durante 2006, se inauguró una calle peatonal con el objetivo de competir con el desarrollo del Kilómetro 50. Sin embargo, y a pesar de que el

Otra cuestión importante a señalar es que, a pesar de la fuerte impronta residencial y de servicios que ha adquirido el territorio de Pilar en la última década y media, la principal actividad económica es la industria. El Parque Industrial Pilar, que concentra la mitad de la industria del partido, posee 130 establecimientos distribuidos en 920 hectáreas, emplea a 12.000 personas y factura 3.000 millones de dólares por año. Por lo tanto, si se analiza la estructura económica del partido el 89 % corresponde a industria, el 6 % a comercio y el 5 % a servicios, caracterizándose fundamentalmente por un perfil industrial. Desde el punto de vista del empleo, del total de empleados cada 1.000 habitantes el 50 % trabaja en la industria, 21 % en los servicios y 20 % en el comercio.

En lo relacionado con la organización del territorio, el carácter periurbano del partido es evidente si se considera la alta heterogeneidad de los usos de suelo existentes y se estima la participación de cada uno de ellos respecto de la superficie total. Según una estimación realizada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Provincia de Buenos Aires, el suelo destinado al uso agrícola intensivo y extensivo es el dominante, alcanzando el 57% del total de su superficie, mientras que el uso residencial en todas sus formas (abierta, cerrada, chabolas y asentamientos) abarcan un poco menos del 30%. Las áreas destinadas a la actividad industrial corresponden a un poco menos del 3% y la destinada a equipamiento comercial, educativo, de salud, etc. al 1%. Se señala un porcentaje significativo (10%) que corresponde a tierra vacante.

Cuadro N° 7. Municipio de Pilar. Usos de suelo, superficie en kilómetros cuadrados y porcentaje de participación de cada uso en el territorio del partido

Superficie afectada según uso (km²)	km²	%
Uso agrícola intensivo y extensivo	183,60	57,13
Residencial barrios abiertos	38,48	11,97
Residencial urbanizaciones cerradas	54,12	16,84
Chabolas y asentamientos	0,08	0,02
Equipamiento	3,37	1,05
Industrial	8,48	2,64
Áreas verdes	0,36	0,11
Vacios urbanos	32,88	10,23
TOTAL	321,35	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones de la Dirección de Desarrollo Urbano de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2007).

problema de la pérdida de centralidad del centro tradicional de Pilar continúa siendo hoy en día motivo de discusión por parte de la opinión pública local, se realizó recientemente la construcción de otros cuatro centros comerciales entre el kilómetro 42 y el kilómetro 50.

En el territorio de Pilar acontecen en la actualidad situaciones socioeconómicas altamente heterogéneas. Por un lado, Pilar representa para, desde el punto de vista del *marketing* territorial, un espacio diferenciado y prestigioso para los sectores medios altos y altos. Para dar algunos ejemplos puede mencionarse que, desde el punto de vista de su oferta educativa y de servicios, Pilar posee una de las principales escuelas de formación de ejecutivos de Latinoamérica, ranqueada 25° a nivel mundial, uno de los hospitales privados del país mejor equipados y centros de convenciones que concentran muchos de los principales eventos nacionales e internacionales que se realizan en Argentina. En lo deportivo, el partido cuenta con 5 clubes de rugby, 21 canchas de golf y 140 canchas de polo –dentro y fuera de las urbanizaciones cerradas- que ocupan más de 500 hectáreas. Sobre la ruta 28, en la zona limítrofe con General Rodríguez, se encuentra la principal zona de clubes de polo de Buenos Aires y una de las zonas de mayor concentración de establecimientos en el mundo (la “Golden Mile” o “Milla de Oro” de la actividad^{148 149}), donde se ofertan servicios de capacitación y hotelería especializada de alta gama para visitantes extranjeros y cuentan con canchas, caballerizas, escuelas para principiantes y “clínicas de perfeccionamiento”, además de que en varios de ellos se juegan torneos. La Asociación Argentina de Polo, emplazada en torno al castillo victoriano Carabassa cerca a la localidad de Manzanares, es la segunda sede de este deporte a nivel internacional. En distintas oportunidades, Pilar ha sido sede de los principales torneos de Argentina (la temporada de polo tiene una estacionalidad definida entre los meses de septiembre y diciembre). En los últimos años, la Feria de Decoración, Arquitectura y Paisajismo “Estilo Pilar”, organizada por la entidad de bien público “Amigos del Pilar” ha buscado posicionar al distrito como “Capital Nacional del Polo” ante la creciente competencia de otras zonas¹⁵⁰.

¹⁴⁸ “Centros de cría ecuestre se suceden uno tras otro a lo largo de la carretera en Pilar, una ciudad satélite a una hora de Buenos Aires. En los círculos de polo, el tramo es simplemente conocido como la “Milla de Oro”. Muchos de los mejores jugadores del mundo tienen establecimientos aquí. (...) Hoy en día, en el país hay 550 criadores registrados que producen alrededor de 7.000 caballos de polo al año, muchos de los cuales están destinados a la exportación. (...) Con su histórica cultura gaucha, esta nación se ha dedicado a la cría de caballos de raza durante generaciones”. (Balch, *Financial Times*, 23/11/09).

¹⁴⁹ En octubre de 2012, se puso en venta un campo de 25 hectáreas en la “Milla de Oro” a 2,5 millones de dólares. El mismo “cuenta con una avenida de eucaliptos y casuarinas desde la tranquera hasta la casa principal, 7 montes de árboles, 2 canchas de polo, dos galpones de 24 boxes y 6 casas..” (Fuente: <http://veronresidences.wordpress.com/2012/10/06/campo-argentina/>). La hectárea de campo en la mejor zona agrícola de Argentina (Pergamino, norte de la provincia de Buenos Aires) cuesta actualmente entre 15 y 30.000 dólares. Al ser una zona periurbana, los valores que generalmente se manejan en la zona rural de Pilar rondan los 50.000 dólares. En la “Milla de Oro” duplican esa cantidad.

¹⁵⁰ “El Gran Buenos Aires y su zona de influencia concentra poco más de un centenar de canchas distribuidas entre *countries* y clubes, correspondiéndoles a los primeros casi la mitad. (...) Los partidos de

Por otra parte, una serie de fenómenos sociodemográficos conviven en el mismo territorio con aquella realidad. En los últimos años, se estima que unas 600 personas arriban a Pilar cada mes, atraídas por la situación económica, provenientes desde el primer cordón metropolitano, otros puntos del país y países limítrofes (Pilar de Todos, 17/3/07). La mayoría se radica en asentamientos precarios sin infraestructura básica, atraída por la baja tasa de desempleo del partido (5 % en la actualidad). El 55 % de la población del partido no posee ningún tipo de cobertura médica -lo cual refleja el alto grado de informalidad laboral, especialmente en el sector de la construcción- y el 24,8 % (unas 70.000 personas) presenta condiciones de pobreza NBI (necesidades básicas insatisfechas). 12,3 % de la población vive en condiciones de hacinamiento (3 o más personas por habitación). De los habitantes con NBI, el 76,8% recibe asistencia social. Unas 50.000 personas reciben ayuda del Estado: 38.000 de programas alimentarios, 30.000 niños cobran la Asignación Universal por Hijo, 7.000 adultos cobran el Plan Jefes de Hogar y más de 5.000 personas se alimentan en 100 comedores distribuidos a lo largo del partido. Siguiendo el patrón de un distrito de la tercera corona con población joven, 42,8% de sus habitantes tiene menos de 20 años y el 23,3% menos de 10. La tasa de natalidad en 2004 fue de 20,5: nacen 5.800 bebés por año. Durante el 2010 la tasa de mortalidad infantil en el partido fue de 11,2, uno de los valores más bajos registrados durante los últimos 16 años. El 88 % de la población no tiene red cloacal y el 82 % carece de agua corriente¹⁵¹. De 25.000 cuadras, aproximadamente 10

Pilar y Luján se disputan la primacía en este deporte, que se ha extendido a otras áreas cercanas a la Capital. (..) El titular de una empresa comercializadora señala que “además de ser el polo un deporte en pleno crecimiento, sus canchas son un factor inmobiliario de gran valorización para las urbanizaciones privadas”. (Marchetti R., Clarín, 30/7/11). En este sentido, Perla Zusman (2011) considera que la tradición deportiva del polo en la provincia de Buenos Aires forma parte de una trama turístico-patrimonial, en la que se involucran una serie de resignificaciones materiales y simbólicas (espacios de práctica atravesados por saberes de personas que están conectadas con redes internacionales). Es decir, que el paisaje ha sido tomado como “performance, conjugado con la coreografía”, llamando la atención acerca de “la importancia que tiene pensar al paisaje como conflicto, no sólo como armonía”.

¹⁵¹ En la RMBA, el acceso al agua forma parte de una agenda socialmente compleja. La presencia del agua como un recurso natural abundante en la pampa húmeda ha facilitado la expansión periférica de la ciudad. Por su nivel de ingresos, las clases medias y altas acceden a agua mineral de buena calidad perforando una napa ubicada a unos 60 metros de profundidad (acuífero puelches), mientras que los sectores populares disponen de tecnologías baratas de extracción y están obteniendo el agua de la napa más cercana a la superficie (acuífero pampeano), que está colapsada en términos ambientales, debido a la contaminación domiciliar e industrial. Con respecto a la disposición de los efluentes cloacales domiciliarios, ciertas cabeceras de municipios y urbanizaciones privadas cuentan con planta de tratamiento con dispares niveles de funcionamiento. Sin embargo, en la mayor parte de la segunda y la tercera coronas el problema “se resuelve” contratando individualmente un camión tanque atmosférico. El mismo retira las aguas servidas de las residencias de las casas de clase media y alta, transfiriendo su disposición final a otros puntos de la Región Metropolitana. Las clases más bajas no tienen la posibilidad de contratar este tipo de servicios, conviviendo en un ambiente altamente degradado.

% está asfaltada y corresponde, principalmente, al casco urbano de la localidad principal (El Diario Pilar Regional, 28/5/05).

La carencia de una planificación urbana y regional ha comenzado a sentirse en los últimos años en el partido, en el marco de la fuerte reactivación económica registrada, presionando demográficamente sobre los sistemas públicos de educación, salud y transporte. En el año 2006, Pilar se declaró en emergencia edilicia escolar debido al mal estado de los edificios educativos públicos. A comienzo de las clases en marzo de 2007, el distrito fue declarado en estado de emergencia mobiliaria escolar, pues ante la gran matrícula las instituciones públicas no dan abasto para incorporar a los alumnos en sus aulas. En el año 2007, se matricularon unos 60 mil alumnos, 10 mil más que durante el año anterior (Diario Resumen de Pilar, 17/3/07). Desde entonces, el distrito recibió fondos del Programa Nacional 700 Escuelas para incrementar el número de unidades edilicias educativas. En lo referido al sistema de salud, entre 2003 y 2007 aumentó un 80 % el número de consultas médicas, totalizando alrededor de un millón anuales, que se efectúan en 3 hospitales, 24 centros de salud y 10 postas sanitarias. La presión sobre el sistema es intensa, pero también traccionada por los programas de atención primaria y asistenciales desarrollados desde la órbita nacional que han alcanzado a una mayor población del partido (El Diario Pilar Regional, 20/3/07). En los últimos años, se han descentralizado postas sanitarias hacia barrios con alta densidad demográfica y se registraron movimientos locales que pidieron que se priorice la atención de la población local (Pilar de Todos, 18/4/11). Con respecto al sistema de transporte, el mismo se encuentra saturado por el incremento del número de viajes. De 1 millón de viajes anuales que se realizaban en 2003 en las 6 líneas de corta y media distancia que prestan el servicio en Pilar se pasó a 4 millones en los últimos años (13 millones de viajes, un 70% más respecto que en 2003). El municipio licitó desde 2007 en adelante recorridos de emergencia, así como distintas líneas incorporaron nuevas unidades a sus flotas para procurar hacer frente al problema (El Diario Pilar Regional, 22/3/07 y Pilar de Todos 7/2/08)¹⁵².

¹⁵² “Pilar ha sido el distrito que más creció en los últimos años, con un caudal de vehículos importantes y un parque industrial de los más importantes. En el pasado no se planificó a futuro y eso trajo aparejado que haya grandes sectores de pobreza viviendo en medio de gente a la que le va mejor.” (Zúccaro, intendente (alcalde) de Pilar, en Pilar de Todos, 30/5/08).

5.2.3) El ordenamiento territorial resultante en Pilar: Convivencia conflictiva entre lógicas diferentes

La organización espacial del partido de Pilar ha resultado desbordada por la intensidad de las transformaciones territoriales y presenta hoy en día una gran heterogeneidad socioeconómica. El “*urban sprawl*” americanizado avanza de Este a Oeste por el acceso Pilar (autopista) con sus urbanizaciones cerradas, condominios, complejos de oficinas, edificios inteligentes, centros comerciales, universidades privadas, polos gastronómicos, hoteles, centros de convenciones, clínicas de alta complejidad, cementerios privados y concesionarias de automóviles, entre otros. Por lo general, estos emprendimientos se ubican sobre la autopista o hasta un máximo de 3 kilómetros de distancia de la misma. La autovía ha constituido el eje vertebrador de este nuevo tipo de espacios. En el sector este del partido, atravesado por la autopista y el ferrocarril Belgrano, las localidades de Manuel Alberti y Del Viso son zonas densamente pobladas que ya han sido alcanzadas por el tejido urbano de la segunda corona, es decir, que ya están dentro de la conurbación propiamente dicha. Se registra allí una alta heterogeneidad socioeconómica, con la presencia de urbanizaciones cerradas y viejas zonas de quintas absorbidas por una densificación urbana de baja condición social. Los problemas de inseguridad y violencia en ese espacio forman parte de la agenda política local actualmente. Más al sur, las localidades de Presidente Derqui, Toro y Monterrey representan la continuidad, en términos socioeconómicos, de uno de los partidos más desfavorecidos de la aglomeración, alejado de los accesos, perteneciente a la segunda corona “profunda” del conurbano: José C. Paz. Las situaciones de pobreza estructural, crecimiento en baja densidad, elevados índices de hacinamiento y alto crecimiento demográfico vegetativo y por migraciones son importantes en este sector, en el que la comunicación se centraliza en torno al ferrocarril San Martín. Tanto este “eje de la pobreza”, como el de la cercana vieja ruta 8 y La Lonja –donde se produce un alto fraccionamiento de la tierra para quintas y otros fenómenos periurbanos-, constituyen actualmente el “patio trasero” del partido, el *locus* de la población en situación socialmente precaria que vive detrás de las urbanizaciones cerradas que dan a la autopista¹⁵³. Se suman a ellos las localidades de Villa Astolfi y

¹⁵³ En las localidades de Presidente Derqui y Alberti se han registrado en las últimas décadas movimientos separatistas, incrementándose la presión política fuertemente en los últimos años en el caso de Derqui, donde se ha registrado un fuerte crecimiento demográfico y se ha construido una fuerte identidad local (Movimiento por la Autonomía de Presidente Derqui). La actual administración pilarensis comprometió su independencia para el año 2019 (Pilar de Todos, 13/12/11).

Manzone, que ya pertenecían a la periferia de la ciudad del Pilar. Estos tres ejes (autopista Acceso Pilar, ex-ruta 8 y ferrocarril San Martín) convergen en el casco urbano de Pilar, cuya centralidad ha sido dislocada por la gran cantidad de servicios y urbanizaciones que se localizan sobre la autopista. El emblemático Kilómetro 50 se ha transformado en el sitio donde se concentra con fines de consumo la población de las urbanizaciones cerradas, habiendo desplazado al centro comercial tradicional de la ciudad. Siguiendo por la autopista hacia el oeste, por allí continúa extendiéndose este particular tipo de *exhurbia* hacia Fátima, Manzanares, Santa Coloma y Carabassa, que son las nuevas zonas donde está puesta la mirada de los desarrolladores inmobiliarios – especialmente en las dos primeras- y cuyos núcleos poblacionales originales han quedado cada vez más rodeados por distintos emprendimientos privados cerrados (Paiva, 2000), que constituyen verdaderas barreras físicas para el acceso a esas localidades. Hacia el noroeste se emplazan el Parque Industrial, explotaciones hortícolas, la pequeña localidad de Almirante Irizar y un remanente de campos agrícolas y ganaderos en proceso de fraccionamiento que serán fuertemente reconfigurados en el mediano plazo dado que, por el oeste, y como un verdadero juego de pinzas sobre la geografía del partido, la ruta 6 está siendo transformada en autopista de circunvalación metropolitana (Clarín, 15/1/13).

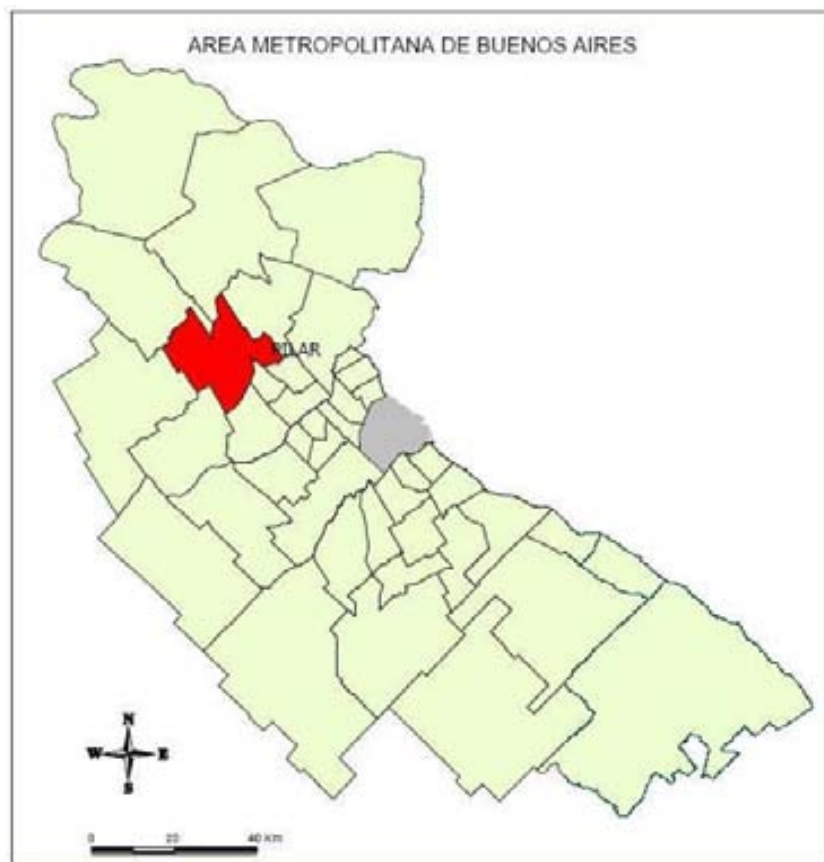
De Norte a Sur, Pilar es atravesado por la Ruta Provincial N° 28, que constituye un eje secundario que conecta con los partidos de Escobar y General Rodríguez respectivamente, y sobre el que también se ha localizado un cierto número de urbanizaciones cerradas. Hacia el norte, las estructuras urbanas de las localidades de Agustoni y Villa Rosa han quedado un tanto fragmentadas espacialmente por la presencia de los emprendimientos inmobiliarios, y se dan situaciones de urbanización difusa, baja centralidad comercial y altos contrastes sociales, especialmente en Villa Rosa, localidad en que estaba planificada la construcción de una vía de ferrocarril para el paso de un tren de alta velocidad francés Alstrom hacia la ciudad de Rosario (proyecto actualmente abandonado). Al noroeste de este punto, caminos en mal estado conectan con la localidad de Zelaya. En ese trayecto se levanta un emprendimiento inmobiliario de enormes dimensiones (550 hectáreas), que en los años noventa se presentó como “la primera ciudad verde de la Argentina”, un verdadero *gated town* que procuró ser uno de los proyectos más ambiciosos llevados a cabo en el partido. Sin embargo, vale señalar que, dada su lejanía de la autopista y la amplitud de la oferta inmobiliaria en el mercado, una parte del emprendimiento resultó fallido. Se pudo

apreciar, en las salidas de campo, tractores cultivando trigo en el sector trasero de la urbanización y una urbanización entera abandonada. En la zona de Zelaya, limítrofe con Escobar, se localiza otro de los núcleos hortícolas de Pilar.

Hacia el sur, sobre la ruta 28 se emplazan media docena de urbanizaciones en un sector periurbano de bajo poblamiento, con presencia industrial y comercial dispersa. Se desdobla hacia el sur-suroeste la ruta provincial 34 –no pavimentada–, en dirección a Luján, que constituye el ingreso hacia el sector rural más definido del partido, con explotaciones agropecuarias que producen *commodities* de exportación (soja, trigo). Hacia el oeste-sudoeste, la ruta provincial 25 conecta Pilar con Moreno. Allí se localiza un bajo número de urbanizaciones, pero constituye una zona donde se registran activos procesos de periurbanización (fraccionamiento y venta de lotes). Esta vía conecta los Accesos Pilar y Oeste, dos ejes de expansión metropolitana, y su continuación en Moreno constituye una cuña periurbana dentro de la segunda corona. De ambos lados del límite político entre ambos partidos se localiza otra zona hortícola. Sobre esta ruta se asienta la cooperativa de horticultores bolivianos de Pilar y en Moreno la sede del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), cuya asistencia al sector hortícola periurbano de ese municipio ya ha sido descripta.

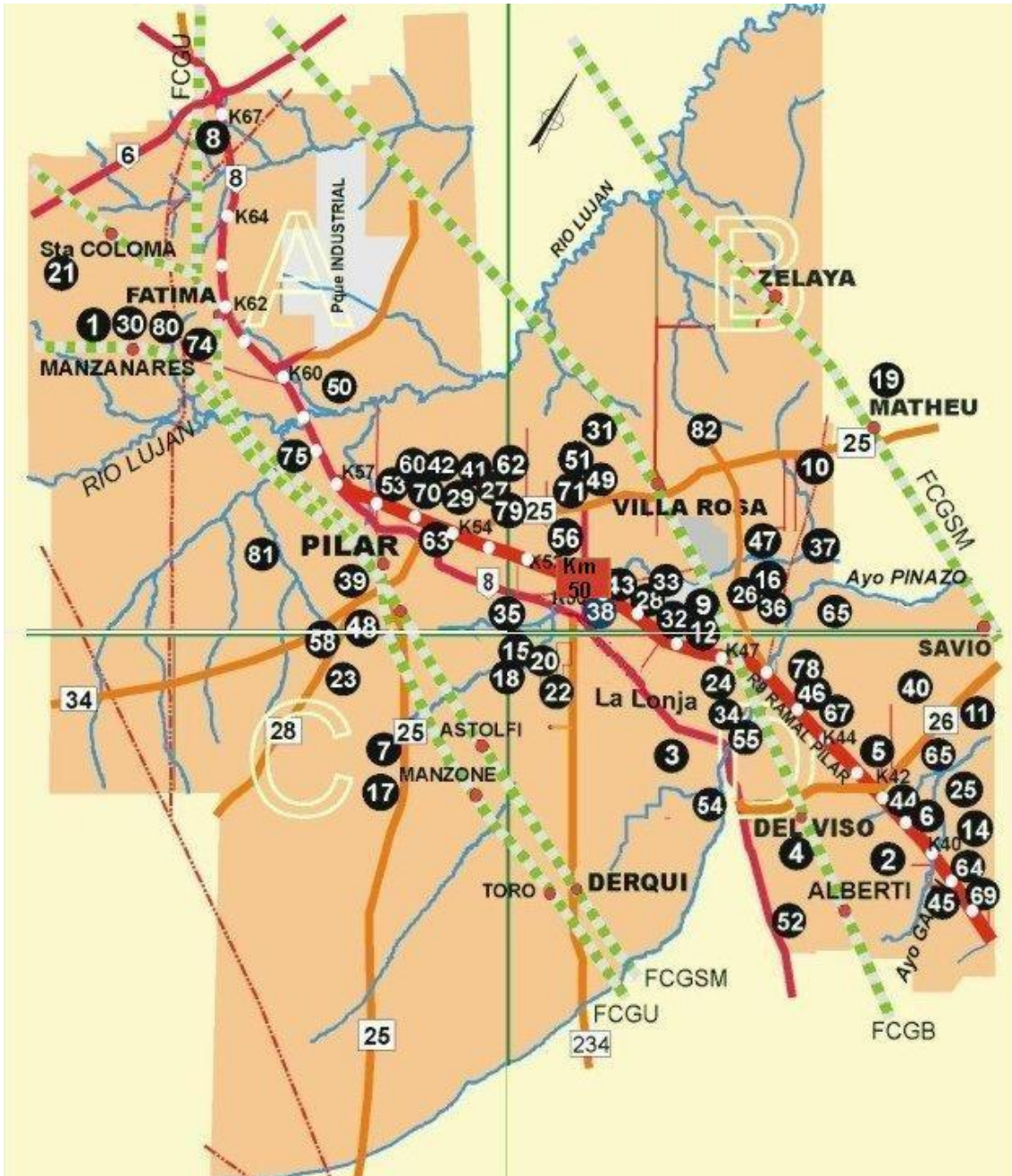
En definitiva, la estructura territorial del Partido de Pilar, que respondía a los patrones de una periferia anterior, resultó fuertemente alterada, tensionada y reestructurada por la construcción de la autopista y el desembarco de inversiones privadas de gran magnitud. Se ha desarrollado un corredor americanizado sobre zonas de segunda corona, parte del casco histórico de la ciudad de Pilar y continúa desarrollándose hacia el oeste-noroeste. En los márgenes de este particular tipo de “*urban sprawl*” de 5 kilómetros de ancho se localizan asentamientos precarios, barrios de clase media, núcleos desarticulados de antiguos pueblos, un parque industrial, campos en fraccionamiento, espacios hortícolas y un área rural extensiva. Otro eje secundario lo constituye la ruta 28, que ha generado un eje perpendicular de urbanizaciones cerradas con respecto al principal.

Mapa N° 14. Municipio de Pilar. Ubicación del distrito en la RMBA



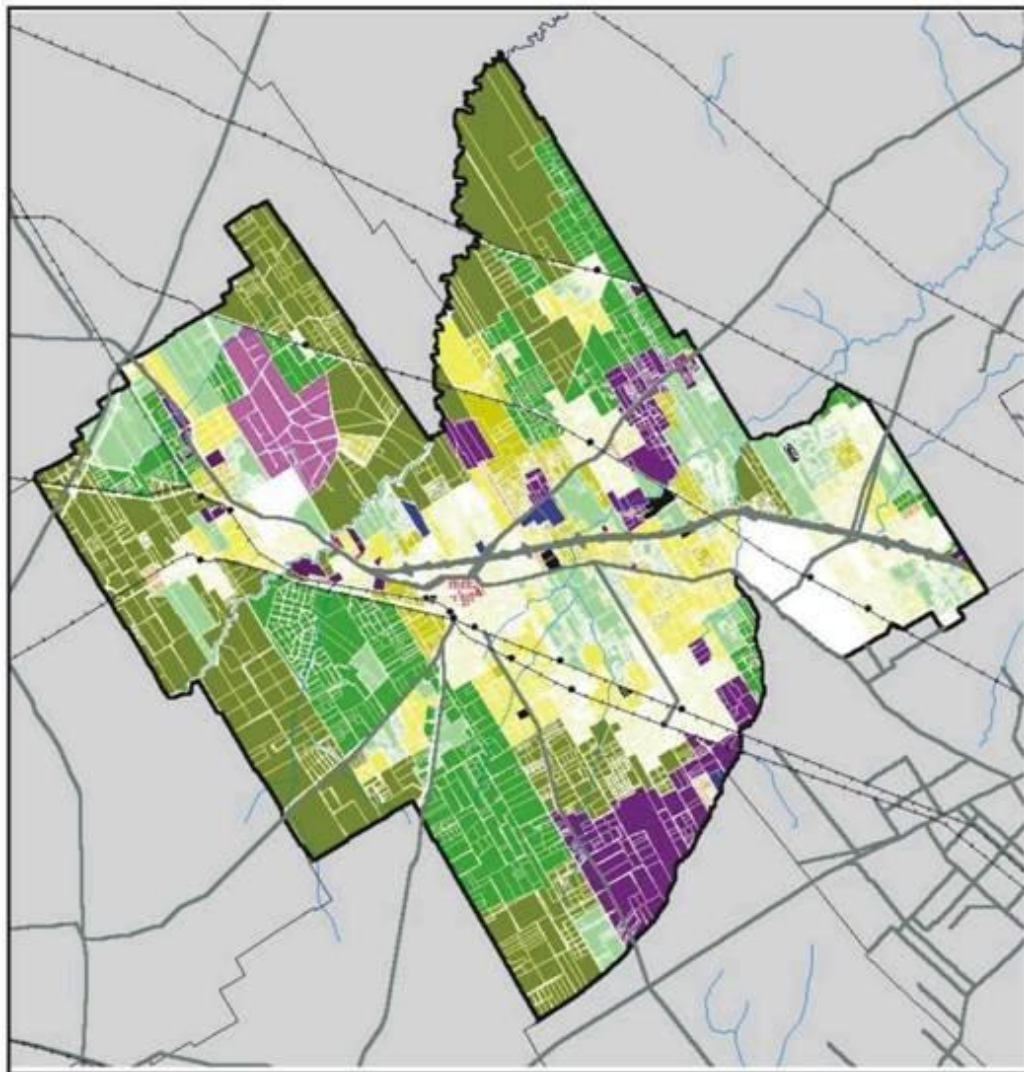
Fuente: Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007)

Mapa N° 15. Municipio de Pilar. Localidades y vías de comunicación



Fuente: www.pilartotal.com.ar. Las líneas de color rojo simbolizan las rutas principales (Ruta 8 y autopista Acceso Pilar), las de color naranja las secundarias (Rutas 25, 28, 34, 234 y acceso al Parque Industrial) y las verdes los corredores ferroviarios (Ferrocarril General San Martín FCGSM, Ferrocarril General Belgrano FCGB y Ferrocarril General Urquiza FCGU). Cada círculo de color negro (1-80) representa una urbanización cerrada.

Mapa N° 16. Municipio de Pilar. Usos del suelo



REFERENCIAS

— FERROCARRIL
— RED VIAL
— RIOS

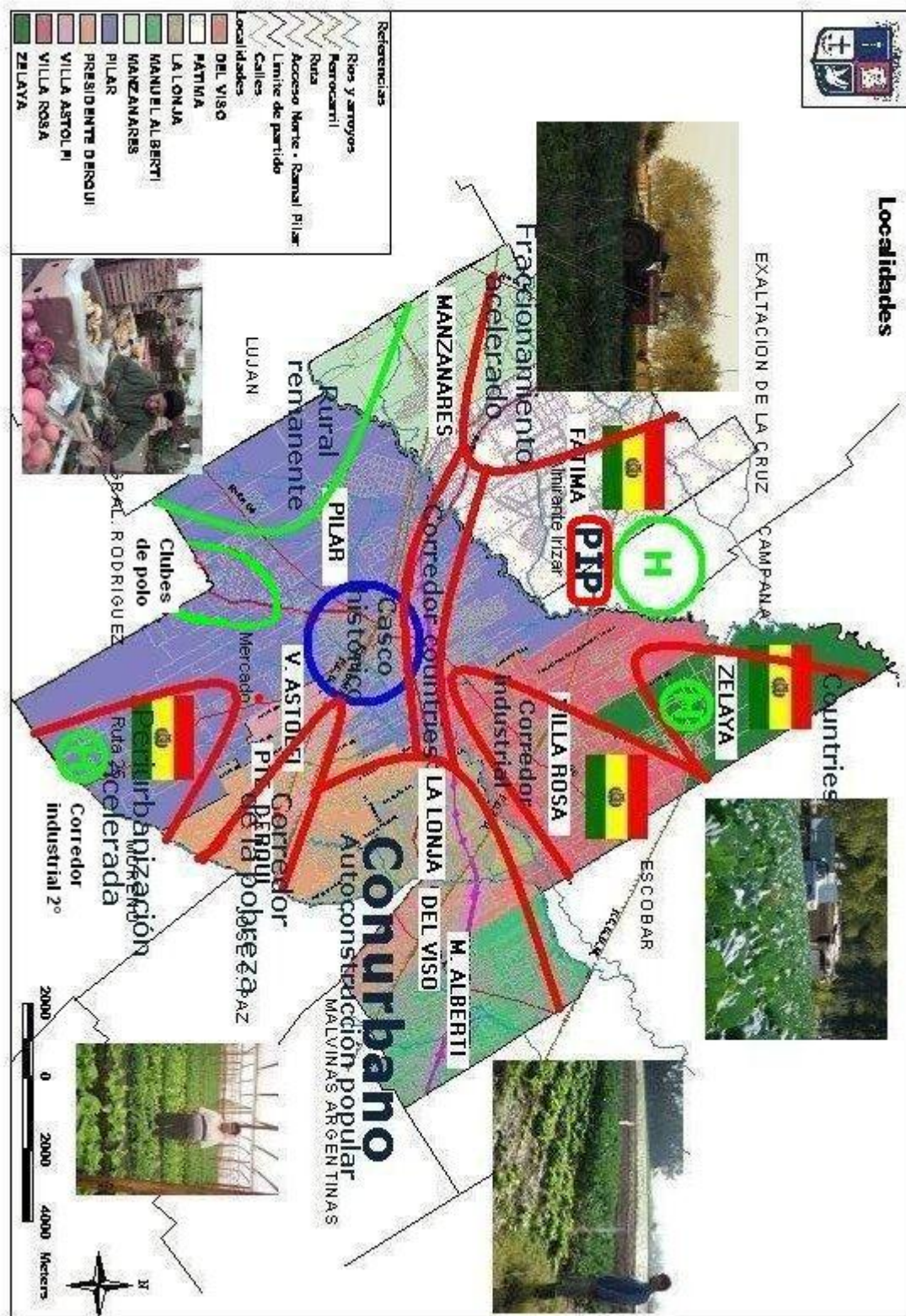
AGROPECUARIO INTENSIVO
CEMENTERIOS
CLUB DE CAMPO
COMERCIAL Y/O ADMINISTRATIVO
EDUCACION
INDUSTRIAL
INDUSTRIAL PARQUE

RESIDENCIAL
RESIDENCIAL ESPARCIMIENTO
RESIDENCIAL EXTRARURBAL
RESIDENCIAL MIXTO
RURAL
SERVICIOS DE RUTA



Fuente: C.I.M. (FADU/UBA), 2006. En: Vidal-Koppmann (2006).

Mapa N° 17. Municipio de Pilar. Escenario territorial de periurbanización



Fuente: Elaboración propia en base a mapa de la Municipalidad de Pilar (los espacios hortícolas se representan con la letra “H” y las banderas bolivianas representan la presencia de agricultores bolivianos)

5.2.4) Características del sector hortícola de Pilar

La llegada de los bolivianos al espacio metropolitano de Buenos Aires se produjo en los años setenta en el partido de Escobar, lindero con Pilar, “atraídos por la escasez de mano de obra en las quintas de los patrones portugueses” (Benencia, 2006:146). Como se ha mencionado, uno de los fenómenos fundamentales registrados en las cuatro últimas décadas en Buenos Aires ha sido el de la “bolivianización” de su periurbano.

En la actualidad, se estima que en el periurbano norte de la RMBA, 7 de cada 10 explotaciones hortícolas son familiares, es decir, un 70,6 %; mientras que 11,4 % son explotaciones familiares con asalariados; el 14,7 explotaciones familiares con medieros y, por último, 3,3 % son empresas familiares con medieros y asalariados. Los establecimientos hortícolas en la categoría de explotación familiar (con y sin medieros, con asalariados) tienen entre 2 y 5 hectáreas, mientras que para la categoría de empresa familiar tienen entre 5 y 19 hectáreas. En relación a la incorporación de tecnología, sólo un 18% ha adquirido el invernáculo. El resto continúa realizando la producción a campo (Benencia, Quaranta y Tasara, 2009).

La estructura agraria de Pilar presenta características que se corresponden con las de la región norte: el 70% de las explotaciones agropecuarias son de tipo familiar, con establecimientos hortícolas de entre 2 y 5 hectáreas, en su mayoría arriendan la tierra y sólo un 18% trabaja el invernáculo. Según datos de la Embajada de Bolivia (año 2007), de un total de “58.000 familias que viven en Pilar se estimaba que entre 2.000 y 2.500 corresponden a población boliviana, desempeñándose muchos migrantes como jardineros y agricultores”^{154 155}. Aquellos que han desarrollado la producción primaria en el partido lo han hecho a partir de un proceso de movilidad social y económica denominado –como ya se ha mencionado- “escalera hortícola boliviana” (Benencia, 2006), es decir, han ocupado distintas posiciones laborales en la actividad empezando como peones, luego medieros, luego arrendatarios, en algunos casos propietarios de la tierra y finalmente puesteros. Tal como hemos señalado, en Pilar se constata un porcentaje mayor de explotaciones familiares bajo arriendo.

¹⁵⁴ “Entre las actividades principales que desempeñan nuestros connacionales están la producción de hortalizas, la construcción y la provisión de servicios de mantenimiento casas, parques y jardines” (citado en <http://proaas.blogspot.com.ar>).

¹⁵⁵ Durante el año 2012, la sucursal Pilar del Banco Supervielle –cuyo *target* por lo general apunta a una clase media alta- colocó fotografías de bolivianos con sus atuendos típicos en la entrada del local, de modo de atraer clientes de esa nacionalidad.

Según el Censo Nacional Agropecuario 2002, en el Partido de Pilar se destinan 1.185 hectáreas a la producción agropecuaria, de las cuales 467,9 (40 %) se utilizan para la producción de hortalizas, que corresponde a un tercio de la superficie hortícola de la zona norte de la RMBA. A su vez, el Censo divide entre 467,9 hectáreas de horticultura a campo y 30.500 metros cuadrados de horticultura bajo invernáculo, mostrando un claro perfil en producción de “hoja verde” y una presencia secundaria del fenómeno de producción bajo cubierta. El Censo Hortiflorícola 2005 de la Provincia de Buenos Aires relevó 576,3 hectáreas en horticultura, 11,3 en floricultura y 6,4 en viveros, en un total de 127 explotaciones hortiflorícolas, de las cuales 106 son hortícolas puras. De 572,4 hectáreas en horticultura pura, 567,6 están cultivadas a campo. 352,1 hectáreas se destinan a la producción de hortalizas de hoja (predominan acelga y lechuga criolla), 167 a hortalizas de flores, frutos y tallos (predominan frutilla, zapallo y tomate), 49,3 a crucíferas (brócoli y repollo) y 23,6 a hortalizas pesadas y de raíz (remolacha). En 11,2 hectáreas bajo cubierta prácticamente la totalidad se destina a la producción de lechuga mantecosa. De un total de 761,7 hectáreas (incluye superficie destinada a viviendas y otros usos), 568,4 (75 %) están bajo régimen de arrendamiento en 94 explotaciones y 189,3 (25 %) en propiedad en 30. Desde el punto de vista jurídico, 119 explotaciones se constituyen como personas físicas, 5 sociedades de hecho y 3 otras.

Como se ha descripto, la horticultura en Pilar se desarrolla especialmente en las zonas de Almirante Irizar, Ruta 25 y Zelaya. Ante la escasez de lotes accesible en Escobar, la horticultura se expandió en los años noventa hacia el partido. Es en este marco que debe comprenderse en el desarrollo de la actividad en el distrito¹⁵⁶. Los productores hortícolas de Pilar son de tipo familiar (70 %), con baja participación de asalariados y/o medieros, y con una media de menos de 5 hectáreas por explotación. La difusión del invernáculo no llega a un 20 % de las quintas. Todas estas características (pequeñas explotaciones familiares a campo y bajo arriendo) denotan un estadio intermedio del ciclo de la actividad hortícola.

Sobre la ruta 25, los quinteros han emplazado la “Cooperativa de Provisión de Horticultores 2 de Septiembre”, el mercado de comercialización frutihortícola de Pilar. Benencia destaca cómo en los últimos años, “se puede apreciar la emergencia creciente

¹⁵⁶ En líneas generales, es tan importante el crecimiento de la migración boliviana en Pilar que actualmente las colectividades de los dos partidos se disputan la construcción de un consulado. Para ello, ambos colectivos políticos realizan gestiones ante las autoridades de la representación diplomática boliviana en Argentina e, inclusive, han llegado a hacerlo a nivel del Ministerio de la Presidencia del Estado Plurinacional, en La Paz.

de mercados de distribución de productos, donde sólo pueden acceder a la tenencia de puestos de presentación y venta de frutas y hortalizas migrantes bolivianos, en carácter de asociados (...). Los bolivianos han extendido su poder de decisión hacia el eslabón más importante de la cadena agroalimentaria hortícola, que reside en la comercialización de los productos (...). En los últimos años ya son tres los mercados de estas características que se han instalado en la zona norte del área hortícola bonaerense: Escobar, Pilar y Moreno.” (Benencia, 2006:155).

Con respecto a su origen geográfico, la mayoría de los horticultores de Pilar proceden del departamento de Potosí. Proviene de la denominada “cabecera de valle” de la provincia sudoriental de Nor Chichas (cuya capital es Cotagaita), una región de clima templado con distintos pisos ecológicos, productora de duraznos, uvas, peras, alvarillos (damascos pequeños), también especializada en la ganadería equina (caballos y mulas). Asimismo, se caracteriza por el desarrollo de la actividad textil (es muy importante la producción de bordados del cantón Calcha). Al provenir de zonas de valle andino y no del altiplano, los productores son fundamentalmente quechua hablantes. De acuerdo al cónsul adjunto de Bolivia en Argentina, Antonio Abal Oña (27/3/10), la llegada de bolivianos a Buenos Aires constituye la ampliación territorial del conocido ciclo migratorio “golondrina” que se daba a mediados de siglo XX en Salta y Jujuy, cuando los trabajadores migraban a la zafra azucarera del norte argentino¹⁵⁷.

Benencia (2006) señala algunos patrones que permiten caracterizar la conducta de los migrantes transnacionales andinos: combinan un uso fuerte de las redes familiares fundamentales para instalarse en la región; estrategias económicas que favorecen el acceso a la tierra; creación de redes de comercialización propias y un contacto frecuente con las comunidades de origen que les permiten recrear su cultura. De acuerdo al cónsul Antonio Abal Oña, en definitiva se reproduce la lógica del *ayllu*¹⁵⁸. Tales situaciones

¹⁵⁷ Señala que lo hacían, entre otros motivos, con el fin de acumular recursos económicos para comprar la máquina de coser Singer, un bien de capital muy valorado a la hora de mejorar la calidad de los bordados. En las últimas décadas, esta combinación de conocimientos agrarios y textiles se han desplegado con fuerza en el medio periurbano y urbano de Buenos Aires.

¹⁵⁸ El *ayllu* es una forma de comunidad familiar extensa y ampliada de procedencia andina, cuyos orígenes se remontan al imperio incaico, en la que sus miembros trabajan en forma colectiva en un territorio de propiedad común. Matías García (2011: 72) señala que los bolivianos traen consigo “una agricultura con características campesinas, basada en la mano de obra familiar, la autoproducción de alimentos y comercialización de excedentes para obtener bienes que no producen, con el propósito de alcanzar la reproducción simple.”

permiten dar cuenta del potente fenómeno de “bolivianización en red” (Barsky y Vio, 2007)¹⁵⁹.

Un efecto del mismo es la compleja construcción territorial observable en el cinturón verde bonaerense, también caracterizada como archipiélago hortícola (Le Gall, 2008), donde -como se ha señalado- se establece un primer núcleo en el que se instalan los actores y a partir del cual comienzan a “tejer” esta red persistente y capaz de proveer de alimentos a la RMBA. La metáfora no podía ser menos oportuna, dados los conocimientos sobre costura que poseen muchos migrantes.

De acuerdo a Manzano Fernandes (2005), es posible pensar esta construcción territorial entendiendo que es la resultante de un proceso de apropiación colectiva del espacio. El mismo contiene todos los tipos de espacios sociales, es transformado por las relaciones sociales que allí se suceden, a la vez que influenciado por procesos naturales que han sido codificados por la cultura. De modo que estas relaciones humanas construyen el espacio social a partir de una *“intencionalidad, que es una visión de mundo, una forma, un modo de ser, de existir”*. La intencionalidad se materializa en el espacio en un movimiento dinámico de territorialización en el cual se recrea un modo de vida particular, un modo de existencia (Astelarra, 2010).

Para el caso aquí tratado es posible comprender la consolidación de los archipiélagos hortícolas (Le Gall, 2008; Le Gall y García, 2010) en términos de la materialización de una territorialidad particular llevada adelante por los horticultores bolivianos¹⁶⁰. Como se ha señalado, esto está relacionado a ciertos patrones culturales y

¹⁵⁹ “El Cónsul adjunto Antonio Abal Oña reflexionó sobre las organizaciones de la zona norte de la RMBA, y comentó: “Mucho de lo que hacemos en Bolivia, en la feria, se trasladó a Argentina. Ver el fenómeno del mercado “16 de julio” de El Alto (La Paz) es un trasladar las ferias de las comunidades de las provincias a ese lugar (de la capital de Bolivia). Uno ve reproducido aquí el mismo tipo de circularidad de la vida andina” (Renacer, 14/9/10; texto levemente modificado).

¹⁶⁰ “Conviene abordar el término fragmentación con la distancia crítica suficiente y tener cuidado con las proyecciones demasiado simplistas desde lo espacial hacia lo social. Lo importante en esta definición es que destaca la complejidad de los cambios operados en la gran ciudad latinoamericana, y la idea es que una sociedad en archipiélago produce un entrelazamiento de diferentes espacios y otorga una visibilidad acrecentada a las diferencias, los repliegues y los comunitarismos de todo tipo, lo que pone en peligro las formas de urbanización pasadas ampliamente construidas sobre la existencia de un espacio público” (Prévôt Schapira, 2001). Por otra parte, “un concepto que suele ligarse al de ciudades-archipiélago es el de “territorios en insularización”, que Soldano caracteriza “por su capacidad para condicionar territorialmente las formas de la sociabilidad. La posibilidad de resistir –individual, familiar y colectivamente- en un contexto de creciente adversidad sistémica se encuentra circunscripta al interior del barrio. (...) Problemas de acceso al empleo y de consecución de ingreso, baja capacidad de consumo de bienes alimentarios y no alimentarios, graves problemas de traslado hacia sitios extrabarriales son sólo algunas de las dimensiones de las experiencias en estos territorios” (Fournier y Soldano, 2001; en Spina, 2013: 24).

sociales. A su vez, un rasgo distintivo de muchos agricultores es su procedencia campesina.

En términos de Sevilla Guzmán y González de Molina (2004), es posible definir al campesinado “más que en términos de categoría histórica o un sujeto social, como una forma de manejo de los recursos naturales vinculada a los agroecosistemas específicos de cada zona, utilizando un conocimiento sobre el entorno condicionado por el nivel tecnológico de cada momento histórico y el grado de apropiación de tal tecnología, generándose así distintos grados de *campesinidad*.” (texto levemente modificado). De modo que en la territorialidad construida es posible encontrar rasgos que remiten a grados de campesinidad relacionados con la historia social y cultural de los migrantes bolivianos. La quinta funciona como un espacio de producción y reproducción de la vida¹⁶¹. En ella desarrollan tanto sus actividades de subsistencia (cultivo de plantas aromáticas, cría de animales de granja) como aquellas referidas a los cultivos de renta (producción de hortalizas, frutillas). Podría decirse que si bien estos horticultores se insertan en la lógica monetaria, no prima inicialmente una racionalidad totalmente capitalista en su comportamiento. Poseen un saber práctico de manejo de los recursos bióticos de la quinta relacionado con la cultura de sus lugares de procedencia. Sin embargo, en su adaptación a la producción de hortalizas en el periurbano de la RMBA van incorporando las prácticas productivas y de manejo de agroquímicos previamente existentes en la región. El transcurrir por la “escalera hortícola” implica una lógica adaptativa (aprendizaje) a las reglas del mercado, pero conservando elementos de campesinidad propios¹⁶².

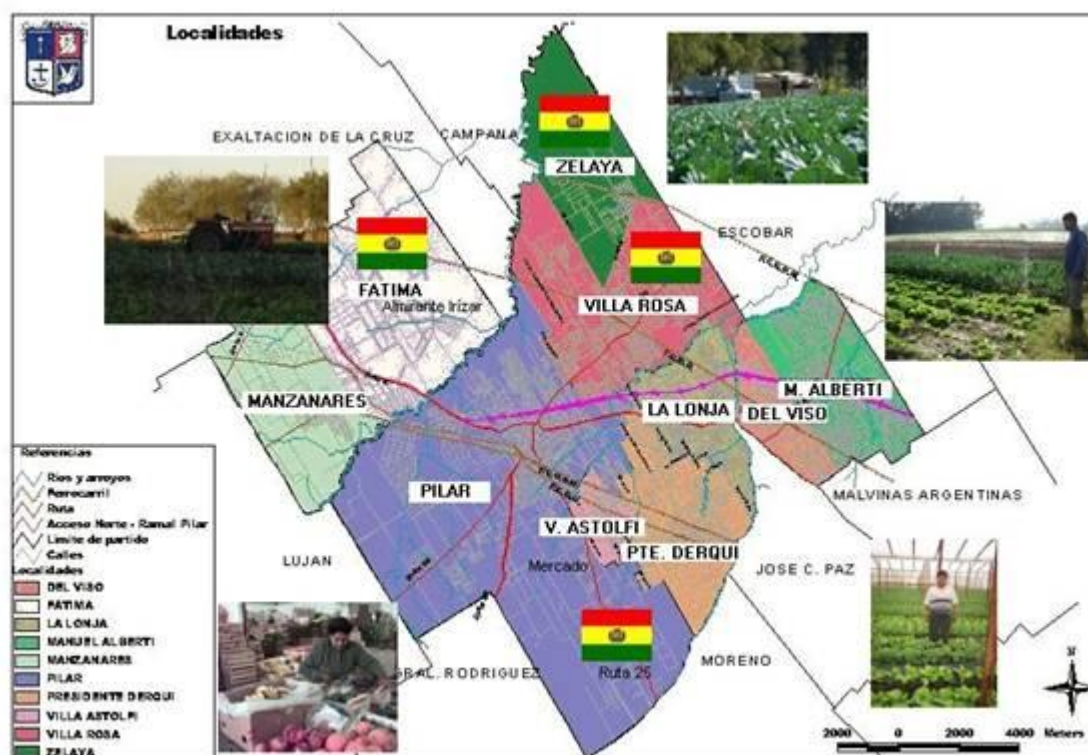
¹⁶¹ En este sentido, el cónsul Antonio Abal Oña (18/3/10), prefiere hacer referencia a “grupos con arraigo a la tierra” antes que a campesinos propiamente dichos.

¹⁶² “No se observa una descampesinización en el proceso de acumulación de capital y ascenso social logrado por el horticultor boliviano, con la emergencia de un capitalista puro. Ya que aún en el estrato de productor, se evidencia la conservación de elementos campesinos, como ser el aporte del trabajo físico por parte del productor o bien la persistencia del papel decisivo de la mano de obra familiar directa en la explotación. Por lo tanto, en la actualidad se estaría en presencia de un sujeto con características intermedias entre un capitalista/proletario y un campesino, proceso que habría llegado tras lo que Miguel Murmis denomina descomposición. Es decir, la resultante de una mutación en la cual los elementos capitalistas adquieren preeminencia por sobre los elementos campesinos, generando semiproletarios campesinos o bien capitalistas campesinos. Ahora bien, para categorizar a un productor que no es típicamente campesino, pero que tampoco llega a ser un capitalista puro, se podría optar por una nueva tipificación o bien por una intermedia, acorde a los cambios observados en el sujeto y su significancia.” (García, 2011: 160). Benencia los denomina “productores capitalistas con rasgos campesinos”.

5.2.4.1) Conformación de núcleos hortícolas de Pilar: Situaciones de vulnerabilidad

En el partido de Pilar, el archipiélago se desarrolla en tres espacios productivos: Almirante Irizar, Ruta 25 y Zelaya. Estas tres zonas pueden ser consideradas núcleos hortícolas; cada uno de ellos tiene características particulares de acuerdo a: conectividad con centros urbanos, procedencia de la migración andina y tipo de territorialidad construida, estos últimos fuertemente relacionados entre sí.

Mapa N° 18. Municipio de Pilar. Localización de zonas hortícolas



Fuente: Barsky (2008), en base a mapa de la Municipalidad de Pilar.

Tal como se ha mencionado, en Pilar se ha generado en la última década y media un acelerado proceso de reconfiguración territorial como consecuencia del desembarco de inversiones inmobiliarias e industriales, con su correlato en el crecimiento de la población y la expansión del tejido urbano. De modo que estas dinámicas, accionadas por distintos actores sociales que motorizan la urbanización, tienden a amenazar la persistencia de la producción hortícola en el partido, ya que la competencia por el suelo es una característica esencial del complejo periurbano. Estas situaciones de

vulnerabilidad adquieren rasgos diferentes en cada agrupamiento. Las mismas se detallan a continuación.

5.2.4.1.1) Almirante Irizar (Fátima)

Este núcleo es el más importante. Se encuentra lindando con el Parque Industrial Pilar (PIP) y con un área de bajo poblamiento que constituye uno de los sectores rurales más definidos del partido, con explotaciones agropecuarias de menor tamaño que producen *commodities* de exportación (tales como soja, trigo y maíz), cascos de estancias o chacras en proceso de fraccionamiento, etc. El Parque Industrial Pilar está ubicado a 2 kilómetros de la Ruta Nacional N° 8 (Acceso Norte, ramal Pilar), con la que se comunica a través de dos accesos. Los horticultores bolivianos aprovechan inteligentemente esta situación y también los utilizan. Esto les proporciona mayor conectividad con los centros urbanos y los mercados.

En esta zona se está produciendo un fraccionamiento de la tierra a causa de la presión ejercida para realizar emprendimientos industriales y la reciente conversión de la ruta 6 en autopista, que se encuentra unos 5 kilómetros al oeste. También se registran cambios en el uso del suelo debido a la expansión de la frontera agrícola extensiva (soja-trigo-maíz) hacia el periurbano. De manera que este tipo de presiones sobre la tierra constituyen las principales amenazas a la persistencia de la actividad hortícola.

Sin embargo, debido a su lejanía relativa respecto de zonas urbanas, urbanizaciones cerradas y rutas principales, en este núcleo encontramos productores más favorecidos en términos de tenencia de la tierra (arrendamiento asegurado). A su vez, en lo que respecta a la producción están presentes ambas dinámicas: cultivos a campo e incorporación incipiente del invernáculo. En este grupo, compuesto por unos 50 agricultores, 35 productores familiares que manejan menores extensiones (hasta 2 hectáreas) se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que no han podido capitalizarse, están más expuestos frente a los factores meteorológicos que afectan a la producción y no cuentan con mano de obra extrafamiliar, debido a la competencia de los salarios de la ciudad. Entre los productores medianos (3 a 5 hectáreas), alrededor de 10, y los más grandes (más de 5 hectáreas), aproximadamente 5, se registra una mayor capacidad para invertir en cultivos rentables como la frutilla (que requieren riego por goteo y lomos con cobertura plástica), mayor presencia de la mediería y comienzan a trabajar el invernáculo. En definitiva, la persistencia de esta zona productiva se sostiene en el mediano plazo, en la medida en que la expectativa de

valorización de esta tierra periurbana, aún zonificada como “Rural” (ru) y “Distrito Complementario Agropecuario Intensivo” (cai), no se concrete. Pero su problema principal en la actualidad es la falta de mano de obra¹⁶³.

Foto N° 1. Municipio de Pilar. Pequeño productor cultiva hoja verde en la zona de Almirante Irizar



Foto: Andrés Barsky

5.2.4.1.2) Ruta 25 (sur)

En esta zona productiva, unas 25 quintas se localizan a lo largo de la ruta o sus alrededores, por lo que tienen una conectividad fluida y rápida con los centros urbanos y con los cercanos mercados de Pilar (“2 de septiembre”) y de Moreno (“Norchichas”). Su vinculación funcional es con el vecino partido de Moreno, pues se nuclea con otros

¹⁶³ Desde la recuperación económica del país (2002 en adelante), se viene registrando una aguda escasez de mano de obra en las quintas debido al aumento de los salarios urbanos, especialmente en el sector de la construcción. Pedro Aboitiz, agente de proyecto de la Agencia INTA Escobar, señaló que durante el verano de 2010 las granizadas y el alto precio de la electricidad afectaron notablemente a los quinteros. El fenómeno fue de tal gravedad que muchos patrones negociaron con los medieros un manejo compartido de la quinta (“semi-patronazgo”), a cambio de que no abandonen la explotación.

productores de esa jurisdicción, siendo muy importante en la zona el trabajo de los técnicos del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), creado por ese municipio en el año 2000.

En este espacio se registra una situación paradójica: hay determinados productores, unos 10, que han accedido a la propiedad del suelo y manejan el invernáculo. Sin embargo, la valorización de estas tierras es muy veloz y la horticultura compite con urbanizaciones cerradas, galpones logísticos, industrias, etc. El municipio tiene intenciones de desarrollar allí un corredor industrial; de hecho, una parte de la ruta está zonificada como “Rural” (ru) y otra como “Distrito Complementario Industrial” (ci). De modo que el establecimiento de esta política de ordenamiento territorial pone en situación de alta vulnerabilidad a la actividad, ya que comienza a estimularse la radicación de establecimientos manufactureros en lotes que hoy en día se destinan la producción hortícola o son contiguos a la misma. Por otro lado, esta zona está muy valorizada debido a su conectividad con el centro de Pilar, por lo que también podría atraer el establecimiento de nuevos emprendimientos residenciales privados.

Tal como se ha constatado en las entrevistas a los productores y a informantes clave, la conformación de los núcleos productivos está influenciada por la procedencia de la migración boliviana. Mientras en Irizar son mayoritariamente de Potosí, en ruta 25 además de potosinos se registra una presencia secundaria de migrantes de distintas provincias del departamento de Sucre. Las prácticas productivas en la región de Potosí tienen más que ver con la producción para autoconsumo que con una venta del excedente en el mercado. De acuerdo a los testimonios orales, la organización social es más aproximada a la del tipo campesino. Respecto de Sucre, algunos productores también informan tener procedencia campesina, pero otros afirman haberse dedicado en su lugar de origen a la comercialización, tanto de productos agropecuarios como de otros bienes.

Independientemente de que en este espacio productivo se registra una mayor diversidad cultural y un mayor perfil capitalista en determinados agentes, los productores arrendatarios están expuestos a situaciones de máxima vulnerabilidad en lo referido a la tenencia de la tierra, mientras que los productores propietarios podrían subsistir en la medida en que continúen con la intensificación de la producción a través del invernáculo. Sin embargo, el alto valor del suelo puede incentivar la venta de esos lotes.

Foto N° 2. Municipio de Pilar. Quintas hortícolas de Ruta 25 contiguas a urbanizaciones cerradas.



Foto: Andrés Barsky

5.2.4.1.3) Zelaya

Ubicada al noroeste del partido de Pilar, es una zona más alejada de las vías de rápida conectividad (rutas, autopistas, etc.). Está en el área de influencia de Escobar y se comunica con ese partido a través de la localidad de Matheu. En este núcleo, aproximadamente 80 hectáreas están destinadas a la producción de hortalizas. Unos 20 productores familiares arriendan la tierra al mismo propietario. Aquí se genera una situación de vulnerabilidad extrema, ya que es una zona muy cotizada para la construcción de urbanizaciones cerradas por su alto valor paisajístico (los cotizados entornos “verdes” o “naturales” buscados por la población de altos ingresos de la ciudad). Sin embargo, debido a problemas judiciales en la sucesión de la herencia, la misma aún no ha podido ser vendida. Es decir, son tierras que aguardan a la resolución legal de esta situación para ser comercializadas, mientras la arriendan a productores hortícolas que las mantienen en producción. A pesar de estar zonificada como como

“Rural” (ru) y “Distrito Complementario Agropecuario Intensivo” (cai), pueden ser recategorizadas como “Club de Campo” (Ru-ccc).

En este núcleo, los horticultores pertenecen a un grupo religioso evangélico, lo cual genera mayor cohesión social y fortalecimiento de la red social y comunitaria. Resulta muy significativo que en el medio de este gran lote se emplazan el templo y una cancha de fútbol: representan los espacios de la sociabilidad (Le Gall, 2008). Por otra parte, la procedencia de los quinteros es en su mayoría de la región de Potosí, Bolivia. De origen católico y campesino, fueron convertidos al protestantismo en Argentina. El cónsul Antonio Abal Oña (18/3/10) sostiene que las iglesias evangélicas han penetrado fuertemente en la comunidad boliviana de Escobar debido a que la estructura orgánica del *ayllu* representada en su autoridad mayor, el *jilacata*, ha sido alterada al producirse la migración. Por lo tanto, estas iglesias ocupan el vacío que deja la transformación del *ayllu* original¹⁶⁴.

De modo que, dadas sus características, se trata de grupos muy sinérgicos. Sin embargo, esta situación se produce en la zona de mayor vulnerabilidad. Una vez resuelta la situación legal, las tierras –cuyo valor de mercado superan los 2 millones de dólares- serán vendidas a algún desarrollador inmobiliario y estos grupos migrarán hacia otras zonas del periurbano. Probablemente lo harán a Exaltación de la Cruz o Campana, donde también se asientan otros grupos evangélicos y la urbanización del campo está, comparativamente, en una fase más incipiente.

¹⁶⁴ Asimismo, hay estrategias familiares para conseguir financiamiento: el *pasanaku*, característico de las zonas rurales bolivianas donde el acceso al sistema financiero formal es mínimo o inexistente. Consiste en que los miembros de una familia realizan aportaciones económicas para ser usadas por turnos, normalmente por sorteo o por la necesidad de alguno de sus integrantes (Abal Oña, 1/16/12).

Foto N° 3: Municipio de Pilar. El templo evangélico y la cancha de fútbol nuclean a los productores de Zelaya



Foto: Andrés Barsky

5.2.5) La implementación del programa PRO.A.A.S. para el sostenimiento de la horticultura periurbana

5.2.5.1) Características generales del PRO.A.A.S.

El Programa Municipal PRO.A.A.S. comenzó a funcionar operativamente en Pilar desde el año 2007. Fue suscripto entre la Municipalidad de Pilar y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en mayo de 2004 y reglamentado en 2006 mediante la ordenanza municipal 247/06. Se constituyó dentro de un ámbito de acción más amplio, en el que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) viene trabajando desde los años noventa: el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria “Cambio Rural” (CR)¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Cambio Rural es un programa de promoción del asociativismo agrario que se introdujo en el agro argentino en 1993. Implementado por la Secretaría de Agricultura y coordinado operativa y presupuestariamente por el INTA, fue dirigido a la empresa agropecuaria extensiva. En el estudio de caso presentado aquí, tiene la particularidad de haber sido direccionado por primera vez a la horticultura periurbana.

Fue monitoreado desde la Sub Estación Escobar del INTA la cual, en ese momento, dependía de la Estación Experimental de San Pedro, una localidad ubicada 150 kilómetros al norte de Buenos Aires¹⁶⁶. A su vez, el PRO.A.A.S. se enmarca en la iniciativa de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), que la Secretaría de Agricultura de la Nación (actualmente Ministerio de Agricultura) ha establecido desde 1999 para horticultura y fruticultura¹⁶⁷. En definitiva, el PRO.A.A.S. constituyó la figura normativa local que encuadró la aplicación de CR, vinculándolo a los objetivos de las BPA.

Como programa municipal, el PRO.A.A.S. se propuso “el objetivo de compatibilizar la actividad agropecuaria del distrito con el creciente desarrollo urbano, haciéndolo desde una visión de sostenibilidad ambiental de los procesos que impactan en la región”. Ha sido presentado como una iniciativa de promoción a la actividad agropecuaria en el distrito, pero a su vez como una herramienta de regularización: se declara la necesidad de que “el sector agropecuario ingrese al mismo ordenamiento ambiental que hoy tienen industrias locales”. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, “el Programa PRO.A.A.S. tiene como objeto principal establecer un orden ambiental, buscando que la actividad agropecuaria, en un escenario de permanente crecimiento como el que ha tenido el Partido de Pilar en los últimos años, pueda funcionar en convivencia con vecinas urbanizaciones cerradas, asentamientos urbanos de ejido abierto que se expanden y en algunos casos con sectores industriales. El PRO.A.A.S. es una de las estrategias de acción del gobierno Municipal para lograr un mejoramiento en la calidad de vida. (...) Estos objetivos están en línea con los objetivos del INTA de mejorar la productividad, la sustentabilidad y la equidad social” (P.R.O.A.A.S., 2009). De modo que, tanto para la puesta en funcionamiento del Programa como para el logro de sus objetivos intervinieron actores sociales locales (la municipalidad y la colectividad boliviana) y un organismo estatal nacional como el

¹⁶⁶ Con el posterior establecimiento de la nueva agencia INTA AMBA, especializada en agricultura urbana y periurbana, subestaciones de los alrededores de Buenos Aires como Escobar y otras pasaron a depender de la nueva experimental.

¹⁶⁷ “Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) incluyen aquellas acciones tendientes a reducir los riesgos de contaminación físicos, químicos y biológicos en la producción primaria desde la siembra a la cosecha, así como el acondicionamiento a campo, postcosecha, transporte y almacenamiento de los alimentos. De esta manera, las BPA propician la producción sustentable. La producción lograda a partir de la implementación de las BPA permite obtener productos aptos para el consumo (sanos, inocuos y de calidad) y proteger el ambiente, la salud de los trabajadores y la salud pública.” (SENASA, 2008).

INTA, que posee –en Argentina- una reconocida trayectoria de trabajo con el sector agropecuario¹⁶⁸.

Para la implementación del Programa, se conformaron los grupos de horticultores de CR los cuales se dividieron en ocho áreas territoriales definidas dentro de los tres espacios en los que se nuclean los horticultores en Pilar: Ruta 25, Almirante Irizar y Zelaya. Los técnicos CR se contactaron con los productores, en su mayoría bolivianos, para comunicarles sobre esta nueva iniciativa municipal que les proponía entrar en la lógica del asociativismo e invitarlos a ser incorporados a ella. Su objetivo ha sido el de organizar a los productores en grupos, asesorados por técnicos especialmente contratados (“promotores-asesores”)¹⁶⁹, a fines de generar emprendimientos asociativos tales como “la utilización compartida o la adquisición grupal de maquinaria, la compra conjunta de insumos, las mejoras en servicios de electrificación, telefonía rural, caminos, seguros, etc.” (PROFEDER, 2002). Los productores deciden voluntariamente si quieren adherir o no a Cambio Rural, pues luego de recibir asesoramiento gratuito durante 3 años deben comenzar a pagar por ese servicio al promotor-asesor. El PRO.A.A.S. logró adherir a 74 (65 %) de las 117 explotaciones hortícolas del partido – 270 ha de las 576 en producción-, de las cuales aproximadamente el 90% son agricultores familiares de origen boliviano y campesino.

En los últimos años, se registró en la sociedad una creciente preocupación respecto de los impactos que la producción agrícola genera sobre el ambiente, la salud de los trabajadores rurales y la de los consumidores. En este contexto, se impulsaron desde los organismos de control sanitario las denominadas Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)¹⁷⁰,

¹⁶⁸ INTA, creado en 1956, ha tenido históricamente un perfil de asesoramiento técnico a las explotaciones agropecuarias extensivas de todo el país y en los últimos años incrementó, tal como se comprobará en este trabajo, su vinculación con los agricultores familiares y pequeños productores periurbanos.

¹⁶⁹ Los promotores-asesores no forman parte del personal del INTA sino que son contratados por vía de la Fundación ArgenInta. Una vez finalizada la etapa inicial de la asesoría, Cambio Rural prevé que los productores les abonen a los técnicos por sus servicios. Por el tipo de actores sociales involucrados en la agricultura periurbana, caracterizados por la precariedad económica y de acceso a la tierra, ello no fue viable al finalizar estas experiencias. Por otra parte, los promotores-asesores acordaron no cobrarles, a pesar de las directivas de INTA que indicaban que debían hacerlo.

¹⁷⁰ Las BPA son un conjunto de prácticas y técnicas de producción primaria (selección de las semillas, cultivo, utilización de agua, control de plagas, manejo de agroquímicos, cosecha, lavado, empaque y almacenamiento de productos, instalaciones, herramientas y equipos), transporte y comercialización, destinadas a prevenir, reducir y/o controlar las posibles contaminaciones químicas, físicas y/o biológicas de hortalizas, frutas y aromáticas. Se plantea que su implementación contribuirá a satisfacer las expectativas de los consumidores de ser abastecidos con alimentos inocuos, que permitirán disminuir los costos al sector productor mejorando su eficiencia y competitividad, al mismo tiempo que logrará preservar la salud y seguridad de los trabajadores involucrados y minimizar los impactos negativos en el

en las que se enmarca el PRO.A.A.S., incluyéndose su adopción como parte de las metas fundamentales a alcanzar en pos de lograr el desarrollo sustentable de la producción hortícola.

Desde los inicios del Programa, se realizaron diversas actividades tendientes a la adopción de las BPA, entre ellas: realización de jornadas de capacitación para técnicos y productores sobre temas específicos (comercialización, seguridad e higiene, manejo de agroquímicos, manejo de platines, cultivo de frutilla, entre otros); la implementación, a modo de experiencia piloto, de un Cuaderno de Campo y fichas técnicas en tres grupos seleccionados a fin de que registren allí sus actividades; la construcción de invernáculos, iniciativa que procuró funcionar como ámbito de capacitación para los productores, ya que la mayoría no contaba con este tipo de estructuras ni poseía experiencia previa en el manejo de cultivos bajo cubierta; y la entrega de materiales para la construcción de 54 depósitos de agroquímicos.

De esta manera, Pilar pasó a ser el primer partido del periurbano de la RMBA donde se aplicó Cambio Rural, un programa que desde el año 1993 promueve el asociativismo entre productores agropecuarios convencionales pampeanos y extrapampeanos, pero que en esa oportunidad “desembarcaba” en el territorio de la agricultura periurbana, con el objetivo de mejorar las prácticas de los horticultores del distrito. Como se describirá más adelante, la iniciativa tuvo buenos resultados en cuanto a lograr una positiva articulación entre técnicos y productores a través de la conformación de grupos, pero resultados diversos en lo relacionado con los objetivos finales de asociativismo y BPA. La experiencia sirvió de plataforma para que, cuando desde 2008 la Secretaría de Agricultura de la Nación comenzó a remitir los primeros fondos para apoyar la agricultura periurbana, este trabajo de organización se replicara con celeridad en los partidos del periurbano norte y oeste que se mencionaron anteriormente.

En definitiva, lo que se propuso es que los grupos de horticultores se asocien bajo la lógica CR para que los técnicos los asesoren en la realización de prácticas más amigables con el medio ambiente y que, en el mediano plazo, ello los conduzca –en teoría- a una formalización de la actividad. Inicialmente, se consideró fundamental que cada horticultor lleve registro de su actividad a través del denominado “Libro de

ambiente. De esta manera, se supone que las BPA “propician la producción sustentable” (SENASA, 2008).

Campo”, que tiene por objeto documentar los procedimientos productivos llevados a cabo en cada explotación, especialmente en lo referido al manejo de agroquímicos. Posteriormente, los promotores-asesores (agentes del Programa) comenzaron a dar algunas pautas de las BPA (cómo aplicar los agroquímicos, dónde y cómo depositarlos, qué hacer con los residuos plásticos, etc.) para luego promover acciones conjuntas (construir galpones de almacenamiento, invernáculos bajo cubierta, actividades de capacitación, etc.).

En síntesis, a lo largo de la aplicación de PRO.A.A.S.-C.R. se llevaron a cabo diversas iniciativas tendientes a que los productores vayan incorporando las BPA:

- 1) Durante 2007 se conformaron los grupos de horticultores de CR definiendo ocho áreas territoriales dentro de los tres espacios identificados como núcleos hortícolas de Pilar: Almirante Irizar, Ruta 25 y Zelaya;
- 2) Durante 2008, en tres grupos seleccionados se realizó la experiencia piloto de implementar el denominado “Libro de Campo”, un cuadernillo acompañado de fichas técnicas donde los productores debían registrar todas sus actividades;
- 3) En el mismo año se montaron nueve invernáculos a los fines de que sirvan de centros de capacitación para los productores, ya que la mayoría de los productores de Pilar no cuenta con este tipo de estructuras ni posee experiencia previa en el manejo de cultivos bajo cubierta;
- 4) Posteriormente se construyeron 54 depósitos de agroquímicos. Para hacerlo, el municipio de Pilar, que contó con un subsidio para el estímulo del invernáculo en el periurbano norte y oeste otorgado por Presidencia de la Nación, entregó de forma gratuita materiales para su construcción. Previo a la entrega de los mismos, los técnicos del programa debían prestar su acuerdo tras una serie de procedimientos, los productores debían construir el piso y posteriormente una empresa constructora se encargaría de construir el depósito;
- 5) De manera simultánea se realizaron jornadas de capacitación para técnicos y productores sobre temas específicos como: comercialización, seguridad e higiene, manejo de agroquímicos, manejo de platines y cultivo de frutilla, entre otros.

5.2.5.2) Iniciativas locales en agricultura periurbana

En el partido de Pilar las iniciativas locales en agricultura periurbana se remontan al año 2002, cuando se logra constituir la Cooperativa de Provisión de Horticultores “2 de Septiembre” (identificado como el mercado frutihortícola de la

localidad) gracias a iniciativas de técnicos municipales, provinciales y activos dirigentes potosinos de la comunidad boliviana de tradición cooperativista minera en su país de origen¹⁷¹.

El emplazamiento de este punto de venta ha constituido una iniciativa fundamental para garantizar el acceso directo de los horticultores al mercado. Ello repercutió directamente en el circuito productivo, generando la conversión de la mayoría de los horticultores en arrendatarios con puesto propio. En mayo de 2004, la Municipalidad de Pilar firmó un Acta de Entendimiento con la Embajada de Bolivia, el primero en su tipo en una intendencia de la Provincia de Buenos Aires, que consideró aspectos migratorios y la promoción de emprendimientos de los inmigrantes (Embajada de Bolivia, 2004; Feito, 2009 b: 143).

La articulación entre funcionarios municipales y dirigentes de la colectividad boliviana permitió darle forma al proyecto del mercado y pedir financiamiento al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, construyéndose posteriormente una nave de 3.000 metros cuadrados cubiertos sobre una superficie de 2,5 hectáreas, adquiridas luego por la Cooperativa. Todo ello se realizó en el marco de la crisis económica y social que se registraba en ese momento. La realización del Censo Nacional Agropecuario 2002 fue otra instancia que también permitió interactuar a técnicos locales con los productores hortícolas.

Ese mismo colectivo fue el responsable de acudir a la Estación Experimental INTA San Pedro, a cargo de Norberto Ángel, para solicitar asistencia técnica a los horticultores del periurbano. La respuesta institucional fue la bajada de Cambio Rural al territorio, a través del agente CR Pedro Aboitiz, de la Subestación INTA Escobar, el cual debía ser refrendado por una ordenanza local de referencia. La gestión para la aprobación del PRO.A.A.S. la realizó Alfredo Soto, Director del Departamento de Evaluación Ambiental y Desarrollo Productivo, perteneciente a la Secretaría de Medio Ambiente y Calidad de Vida de Pilar, a cargo de Oscar Salom primero y Verónica Gladario después. Fue asesorado por el técnico Diego Castro, de Cambio Rural Bonaerense, quien provenía del IMDEL de Moreno. Para la implementación concreta del Programa, Diego Castro y María José Aparicio, otra agente CRB proveniente del

¹⁷¹ “A partir de 2002, la cooperativa frutihortícola, conformada por productores bolivianos, recibió asistencia técnica del Programa Cambio Rural Bonaerense (CRB) tanto para asesorar a los productores como para fortalecer la organización y asesorar al mercado mayorista en materia de la normativa del Servicio Nacional de Sanidad (SENASA). El Municipio de Pilar apoyó al sector hortícola y a la cooperativa, y la adecuación de las instalaciones del mercado fue realizada con un subsidio otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación” (Pizarro y Aboitiz, 2008: 6).

IMDEL, armaron –en conjunto con Aboitiz- el equipo de técnicos que contrataría temporalmente CR.

Como se analizará más adelante, como consecuencia de una serie de decisiones políticas la Secretaría de Medio Ambiente va a ser disuelta en el año 2008 y rebajada al rango de Subsecretaría. Ello va a repercutir en la salida de los técnicos más comprometidos con el trabajo en el territorio. Oscar Salom, un extrapartidario de origen radical, se retira de la actividad y se jubila, mientras que Verónica Gladario y Alfredo Soto pasan al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), es decir migran al nivel provincial. Diego Castro, ingeniero agrónomo egresado de la Universidad Nacional de Luján y especialista en mercados hortícolas, que había iniciado su actividad extensionista en el IMDEL de Moreno, pasará a desempeñarse, al momento de la creación de la nueva Experimental INTA AMBA, como el director de la Agencia Luján. Pedro Aboitiz, ingeniero agrónomo egresado de la Universidad de Buenos Aires -quien provenía de la actividad privada-, tras su desempeño como agente Cambio Rural en la Subestación Escobar, también se incorporará a la Agencia Luján. María José Aparicio, ingeniera agrónoma egresada de la Universidad Nacional de Luján, pasará a desempeñarse como Directora de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad de Luján hasta fines de 2011. Al producirse estos reacomodamientos, la mayoría de los técnicos ronda los 40 años de edad.

Varios técnicos CR que se desempeñaron en Pilar y en zonas cercanas (la mayoría jóvenes o de mediana edad) terminarán desarrollando actividades en la nueva experimental INTA AMBA: Cristian Avaca, Jorge Daniel Benítez, María José Darget, Marisa Dellavedova y José Carlos Días. El autor de este trabajo pudo comprobar, a través de salidas de campo realizadas durante los años que duraron las investigaciones, el compromiso social y profesional con el que se han desempeñado, estableciendo comunicación con los horticultores bolivianos en los momentos iniciales de los programas, en los que se mostraban reacios a ser apoyados técnicamente por el Estado. La red de vinculaciones que se armó en el territorio a partir de aquel momento es uno de los principales capitales con que cuenta hoy en día la Estación Experimental INTA AMBA.

5.2.5.3) Caracterización del grupo social destinatario del PRO.A.A.S.

Como se ha mencionado, en el marco del proyecto “Aspectos sociales, ambientales y territoriales relacionados con el desarrollo del periurbano productivo en

los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Pilar, 1990-2005”, que se desarrolló en la Universidad Nacional de General Sarmiento entre 2005 y 2010, y contó con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCyT), se realizó un relevamiento de agricultores bolivianos de las tres zonas de Pilar, con el fin de evaluar las perspectivas de su actividad. El mismo se realizó entre abril y agosto del año 2008¹⁷².

Desde un punto de vista metodológico, si bien se considera que la representatividad de la muestra es relativa (al azar, controlada por distribución geográfica), vale señalar que “en grupos bien seleccionados, con percepciones e interés comunes sobre un tema, es correcto realizar entre 20 y 30 entrevistas. Es suficiente para detectar patrones comunes. Aproximadamente después de la décima entrevista, la curva de aparición de nuevos conceptos alcanza una meseta...” (Morgan *et. al.*, 2002).

De acuerdo a Sanguinetti (2002), las modalidades de comunicación conversacional en el trabajo de campo son: a) Entrevista con cuestionario estándar (las preguntas son siempre las mismas y en el mismo orden); b) Entrevistas con respuestas alternativas fijas (se hallan limitadas a alternativas preestablecidas); c) Entrevistas con preguntas de final abierto (deben ser realizadas de manera que se pueda obtener una respuesta libre); d) Entrevista no estructurada o parcialmente estructurada (ni las preguntas ni las respuestas están prefijadas de antemano, sino que se realiza un guión previo que actúa solo como guía de la entrevista); e) Entrevista no dirigida (la persona entrevistada tiene plena libertad para expresar sus opiniones). Durante el trabajo de campo se seleccionaron las modalidades consideradas más convenientes (o se combinaron distintas modalidades una vez establecida la conversación). Las entrevistas se llevaron a cabo en el espacio doméstico del entrevistado para facilitar una situación de confort. Las preguntas se efectuaron en un lenguaje coloquial, claro, sin tecnicismos, colaborando siempre a crear un clima de confianza.

¹⁷² El proyecto se integró a un proyecto mayor de carácter interinstitucional, el proyecto integrado del Programa Nacional Hortalizas, Flores y Aromáticas (PNHFA) N° 3141 “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que tuvo su sede en la Estación Experimental San Pedro entre 2006 y 2012, y fue dirigido por la Ing. Mariel Mitidieri.

5.2.5.3.1) Análisis de los resultados del relevamiento


Figura N° 7. Municipio de Pilar. Universo de productores hortícolas relevados

Resultados/entrevistas hortícolas del partido de Pilar

- Inicio: abril de 2008.
- Universo: 120 productores.
- Entrevistas realizadas: 22 horticultores pertenecientes a grupos Cambio Rural-PROAAS.
- Cobertura geográfica: núcleos bolivianos de Almirante Irizar, ruta 25 y Zelaya.
- Objetivo: Detectar factores que potencian o restringen la sostenibilidad de la producción hortícola en el complejo periurbano.
- Sede de investigación: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fuente de financiamiento: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

"En grupos bien seleccionados, con percepciones e interés comunes sobre un tema, es correcto realizar entre 20 y 30 entrevistas. Es suficiente para detectar patrones comunes. Aproximadamente después de la décima entrevista, la curva de aparición de nuevos conceptos alcanza una meseta..."

M.G. Morgan y otros, 2002. Risk communication. A mental models approach.

 Proyecto "Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas" - PNHFA 3141

Fuente: elaboración propia

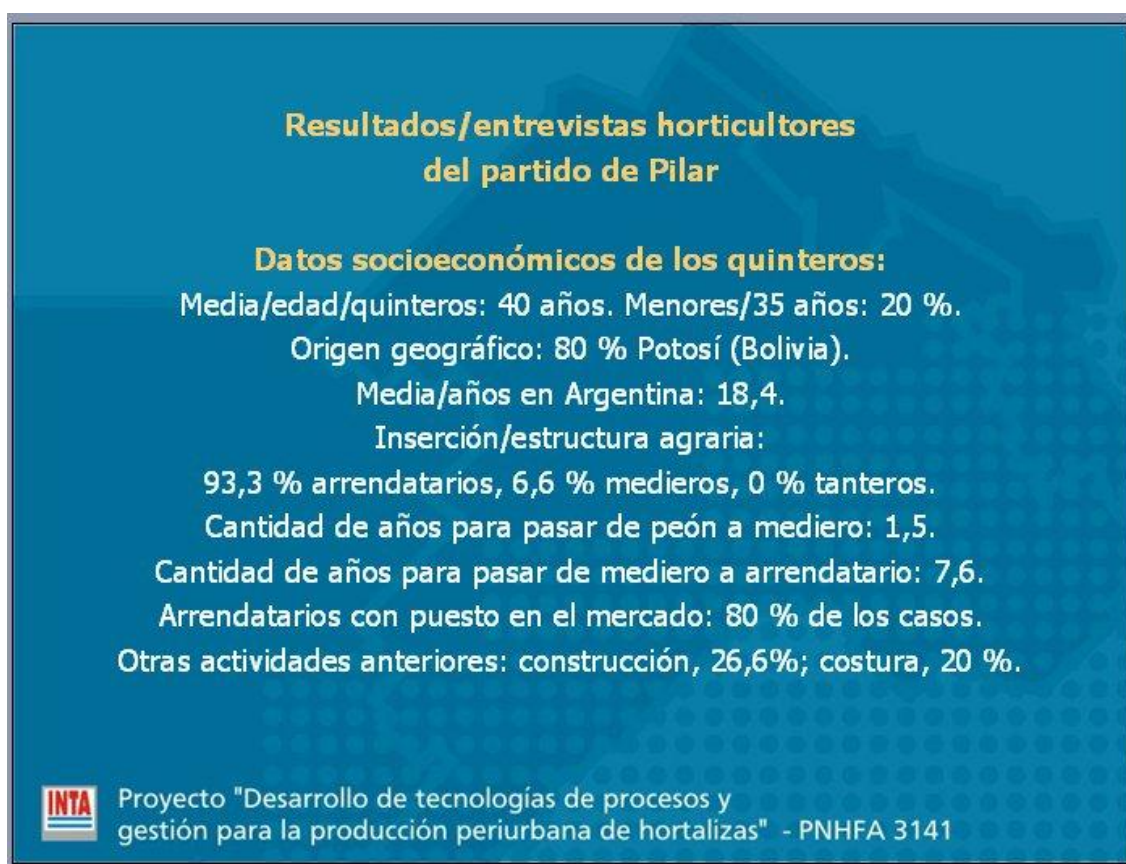
En la vecina zona de Escobar, los bolivianos comenzaron a trabajar como peones y medieros¹⁷³ en las quintas de productores portugueses en los años setenta, momento a partir del cual comienzan a desplazarlos gradualmente de la actividad hortícola. Una segunda oleada de inmigrantes llegó a principios de los años noventa y ésta es la que está mayoritariamente presente hoy en las explotaciones de Pilar. De acuerdo a los datos relevados hasta el momento, la media de años de los quinteros en Argentina es de 18,4 y la media de edad 40 años. El 80 % provienen de la zona de Potosí. En los últimos años se registró una oleada menor y los hijos de los migrantes de la segunda oleada (también nacidos en Bolivia) en algunos casos se interesan por seguir en la actividad. Los menores de 35 años representan el 20 % de los entrevistados.

Con respecto a su inserción en la estructura agraria, el 93,3 % arrienda la tierra, 6,6 % trabajan como medieros y no se registró la presencia de peones rurales (el

¹⁷³ Los peones son asalariados "mensualeros", mientras que los medieros se encargan de todo el proceso productivo y cobran el 40 % de lo que el propietario o arrendatario vende en el mercado. Esta última modalidad fue introducida por los bolivianos.

problema de la falta de mano de obra en las quintas reviste gravedad y se retomará posteriormente). En lo concerniente al ascenso económico del migrante, el promedio de años que necesitaron en el pasado para pasar de peones a medieros fue de 1,5 y de medieros a arrendatarios 7,6. El 26,6 % pasó por actividades netamente urbanas como la construcción y el 20 % por talleres textiles. Hoy en día, el 80 % de los arrendatarios entrevistados poseen puesto propio en el mercado.

Figura N° 8. Municipio de Pilar. Datos socioeconómicos de los horticultores relevados



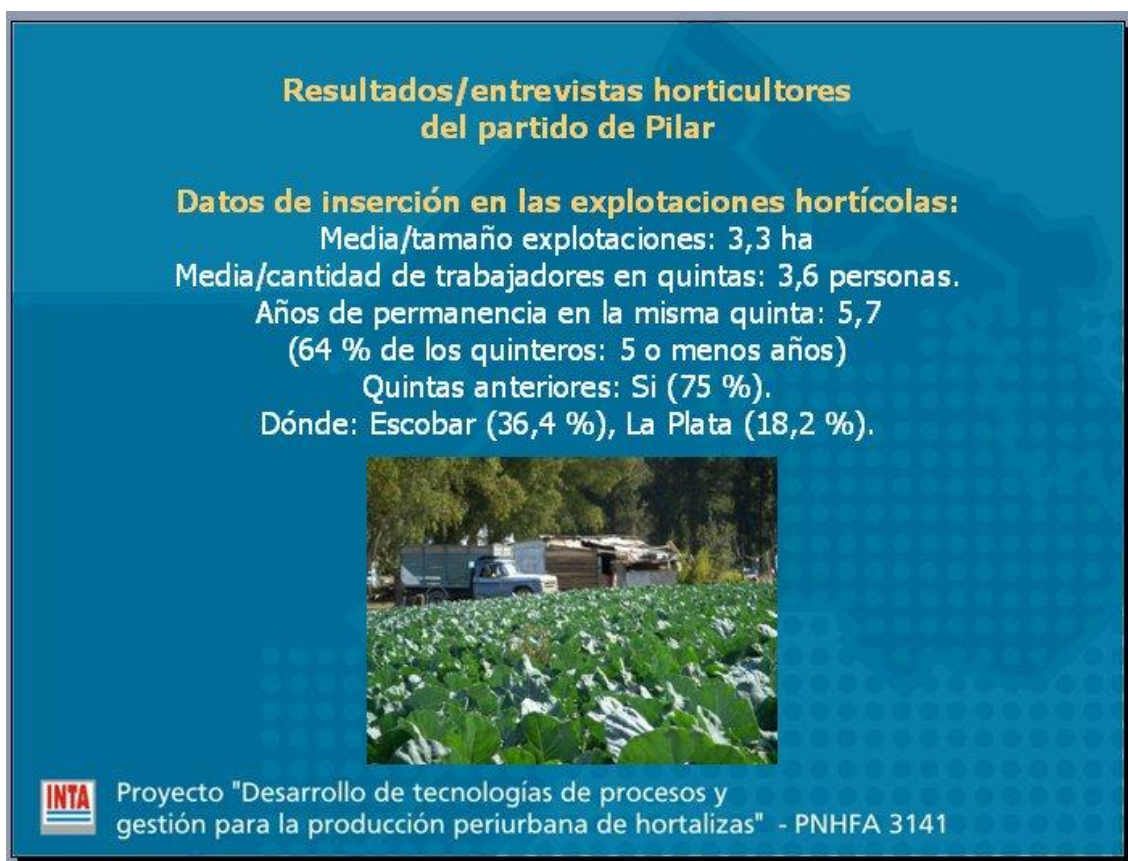
Fuente: elaboración propia

Los horticultores cultivan hortalizas de hoja (predominan acelga y lechuga criolla), hortalizas de flores, frutos y tallos (predominan frutilla, zapallo y tomate), crucíferas (brócoli y repollo) y hortalizas pesadas y de raíz (remolacha)¹⁷⁴. Como se ha señalado, fundamentalmente lo hacen a campo, siendo muy incipiente el desarrollo del

¹⁷⁴ “El plan de manejo en las diferentes explotaciones frutihortícolas según los primeros datos arrojados por el equipo de trabajo INTA Cambio Rural, Programa PROAAS, informa que existe un uso inadecuado de agroquímicos, y que en su gran mayoría los productores no realizan rotación de cultivos” (PRO.A.A.S., 2007).

invernáculo. La media del tamaño de las explotaciones hortícolas relevadas es de 3,3 hectáreas y la cantidad de trabajadores 3,6 personas, sostenidas casi en su totalidad por el varón, con ayuda ocasional de la mujer y sus hijos.

Figura N° 9. Municipio de Pilar. Datos de inserción de los agentes productivos relevados en las explotaciones



Fuente: elaboración propia

Como se ha analizado en el apartado 3.4, la mujer tiene un rol fundamental en la comercialización de los productos hortícolas. De acuerdo a los datos, 57,1 % de ellas atiende un puesto de venta y sólo 35,7 % se desempeña en la quinta. Ello denota una división del trabajo en la que la mujer ocupa el papel más importante dentro de la estrategia de reproducción de las unidades económicas: el de negociar los precios de los productos en el mercado. En ese sentido, se ha destacado anteriormente que el municipio y la colectividad boliviana han jugado un rol fundamental para facilitar el acceso de los productores al mercado, con la creación del Mercado de Pilar

(Cooperativa de Provisión de Horticultores “2 de septiembre”) a partir del año 2002. El 42,8 % de los entrevistados vende su producción y tiene puesto allí¹⁷⁵.

Figura N° 10. Municipio de Pilar. Mercados de venta de los productos hortícolas y rol de la mujer:



Fuente: elaboración propia

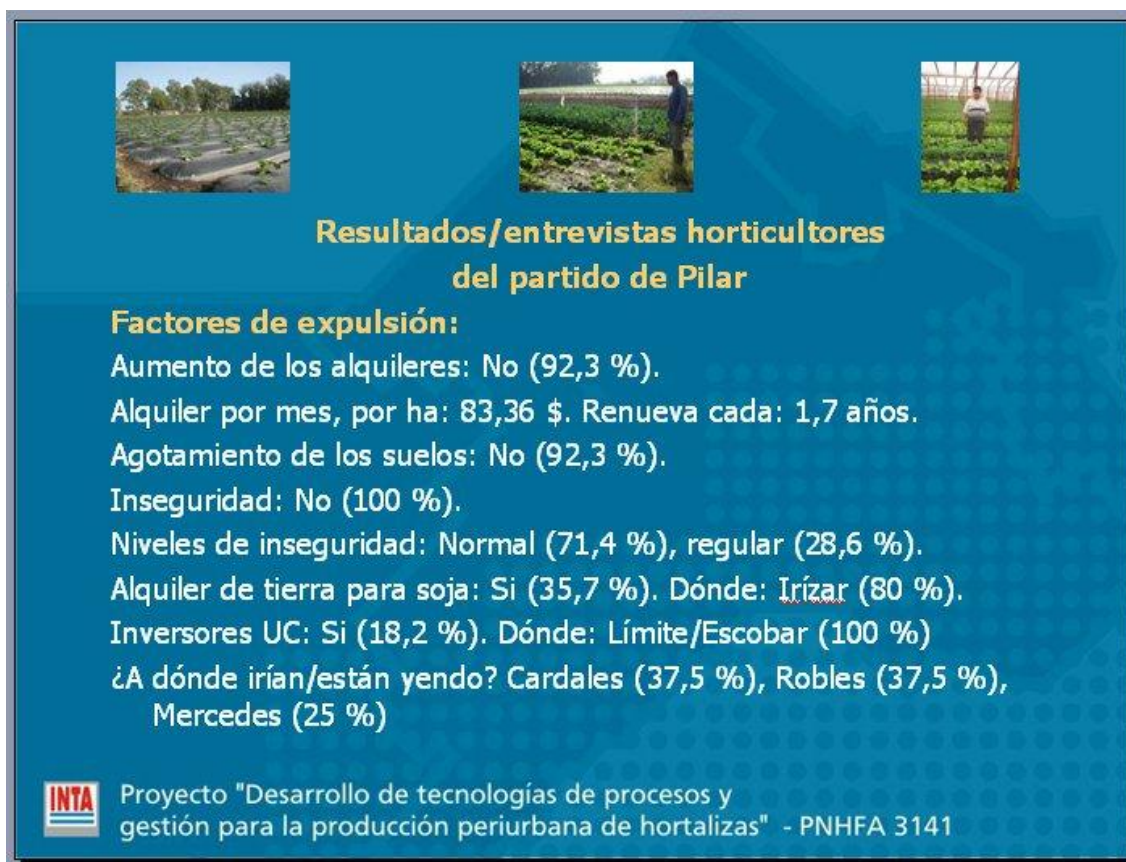
Con respecto a la movilidad geográfica de los quinteros en el espacio periurbano de Buenos Aires, la media de permanencia en la misma explotación es de 5,7 años. El 64 % lo ha hecho por 5 o menos años. El 75 % se ha desempeñado anteriormente en otras quintas, tanto en las cercanías (36,4 % en Escobar, donde se asentaron los primeros núcleos bolivianos) como en el periurbano sur (18,2 % en La Plata). En lo que tiene que ver con los factores que pueden estar incidiendo en el desplazamiento geográfico o la expulsión de los horticultores hacia otras zonas, el 37,5 % de los productores afirmó que está pensando en buscar tierras (o conoce compañeros que lo han hecho) en las zonas de Cardales y Robles, localidades pertenecientes al vecino

¹⁷⁵ De acuerdo al relevamiento, el 21,4 % vende en el Mercado de Escobar, el 14,3 en Morón, el 14,3 % en San Martín y el 7,1 % en Moreno. PRO.A.A.S. (2007) señala que un grupo de productores de Zelaya comercializa su producción en el mercado de La Matanza.

partido de Exaltación de la Cruz, y el 25 % en Mercedes, un partido alejado en el sector oeste. Ambos están ubicados en la cuarta corona metropolitana. Los factores que aparecieron como amenazantes fueron el alquiler de campos para el cultivo de soja (un 35,7 % comentó el tema o ha sido conminado a dejar su explotación) y el futuro desarrollo de urbanizaciones cerradas o la presencia de inversores urbanos (un 18,2 % se refirió a ello). Sin embargo, indagando más profundamente en la cuestión del mercado de suelos, el 92,3 % de los horticultores no consideró al valor actual de los alquileres (ni el aumento de los mismos) como motivador de la decisión de relocalización. Se retomará este punto más adelante. Tampoco la cuestión de la inseguridad (delitos rurales) es mencionada como factor de expulsión. El 71,4 % de los productores la consideró dentro de niveles normales (y 28,6 % regulares) al momento de realizarse las entrevistas, aunque conviven con el recuerdo de episodios acontecidos entre los años 2000 y 2003, cuando se registraron casos de horticultores bolivianos sometidos a situaciones de extrema violencia física que trascendieron en los medios de comunicación¹⁷⁶. El agotamiento de suelos tampoco apareció como un factor de importancia (92,3 % negó que se trate de un problema relevante).

¹⁷⁶ “Durante el año 2000, unas bandas atacaron con violencia a unas 60 familias de quinteros. Algunos de esos ataques fueron con una brutalidad inusitada: los quemaron con planchas (como en el recordado caso de Fidencio Choque).” (Clarín, 6/4/07; el agregado es nuestro).

Figura N° 11. Municipio de Pilar. Factores relacionados con la seguridad en la tenencia de la tierra entre los productores relevados



Fuente: elaboración propia

5.2.5.3.2) Primer momento del Programa PRO.A.A.S.: Implementación del Libro de Campo y construcción del depósito de agroquímicos

El PRO.A.A.S. supuso la aplicación de “un conjunto de prácticas y técnicas” referenciadas por las BPA (ver más adelante la crítica a los manuales), para lo cual es fundamental que el horticultor lleve el Libro de Campo específico en el que registre sus procedimientos. De esta manera, el productor logra un mayor control en la utilización y aplicación de los agroquímicos y de otros insumos necesarios para la producción, beneficiándolo además en la disminución de los costos. En el transcurso de 2008, se llevó a cabo la experiencia piloto de implementar el Libro de Campo en tres grupos seleccionados y de dotarlos de fichas técnicas para que vayan registrando sus actividades e irlos introduciendo en las BPA.

Vale señalar que, en este punto, muchos promotores-asesores se encontraron con la dificultad de que los productores lleven adelante un libro de campo, dado que muchos

de ellos presentan un bajo nivel educativo¹⁷⁷. En el transcurso del Programa, surgieron propuestas de distintas alternativas que implicaran el involucramiento de integrantes de la familia en el seguimiento del tema, por ejemplo que lo realice o colabore algún niño o joven escolarizado. En definitiva, el Programa se encontró en sus inicios con problemas de importancia entre los productores del periurbano. Al finalizar el mismo en su tercer año de implementación, el grado de adopción del cuaderno de registro era bajo (Feito, 2010: 67).

Asimismo, durante el año 2008 el municipio de Pilar entregó de forma gratuita materiales para la construcción de 54 depósitos a productores inscriptos en el PRO.A.A.S. Previo a la entrega de los mismos, los promotores-asesores debieron presentar un plano de la quinta indicando el lugar más adecuado para el emplazamiento, teniendo en cuenta la pendiente del terreno, la distancia a la casa familiar, a los cultivos y a los pozos de captación de agua. En forma simultánea, capacitaron a los horticultores respecto del orden y mantenimiento del depósito. Por su parte, los productores debían construir el piso según las indicaciones del municipio. Luego, una empresa constructora se encargaría de construir el depósito propiamente dicho. La puesta en marcha de esta iniciativa no estuvo exenta de dificultades.

La necesidad de implementar el uso de depósitos para agroquímicos surgió a partir de las observaciones realizadas por los técnicos promotores-asesores, quienes tomaron nota de la precariedad de los lugares destinados al almacenamiento de estos productos. Dicha situación pudo confirmarse durante la realización de las entrevistas y encuestas realizadas a los productores. En todos los casos, manifestaron poseen un lugar asignado a tal fin. Sin embargo, estos espacios no poseen las condiciones adecuadas. Se trata, o bien de habitáculos abiertos que sólo cuentan con un estante contenedor, o bien cubículos sin ventilación, con puertas precarias y poco seguras. Por otra parte, se han encontrado casos en los que los pisos son de tierra y poco nivelados. Es decir que no cuentan con las condiciones mínimas que permitan higienizar correctamente el lugar en caso de derrames. Ello representa una amenaza constante para la calidad del suelo y ponen en peligro la salud de los productores y sus familias, en particular la de los niños.

Primeramente, se registraron algunas demoras en las entregas de los materiales. A fines de 2008, se encontraban en funcionamiento menos depósitos de los previstos. Al consultar a determinados productores respecto de por qué no habían construido aún la

¹⁷⁷ De 3.400 productores hortícolas relevados por el Censo Hortiflorícola 2005 para la Provincia de Buenos Aires, 2.461 (72 %) sólo poseen, parcial o totalmente, estudios primarios.

base del cubículo, los mismos manifestaban que no habían tenido tiempo de hacerlo porque debido a la falta de mano de obra en las quintas debían dedicarse al mantenimiento de los cultivos. Por otra parte, se detectaron situaciones en las que una quinta estaba subdividida y trabajada por varias familias, pero sólo uno de los productores se encontraba inscripto en el Programa. Por lo tanto, sólo su predio tenía depósito. De esta manera se generaron conflictos en torno al uso del mismo, pues cada familia compra sus propios agroquímicos y les generaba desconfianza el guardarlos todos juntos en un espacio compartido¹⁷⁸.

Como ya se ha señalado, a los problemas de implementación comentados se le sumaron cuestiones de índole política. A principios del 2008 había presentado su renuncia el Secretario de Medio Ambiente bajo cuyo mandato cobró vida la iniciativa del PRO.A.A.S. Y a fines de septiembre de ese año aconteció la misma situación con su reemplazante, una funcionaria que subsistía de esa gestión. La Secretaría de Medio Ambiente había sido unificada con la Secretaría de Calidad de Vida primero y disuelta posteriormente, cuando con rango de Subsecretaría pasó a depender del Secretario de Gobierno. Los sucesivos cambios en el “tablero político local” generaron incertidumbre e interfirieron con la marcha normal del Programa¹⁷⁹.

5.2.5.3.3) Segundo momento del Programa PRO.A.A.S.: Construcción de los invernáculos y gestión de residuos plásticos

En abril de 2008, Presidencia de la Nación suscribió un convenio desde la Secretaría de Agricultura para subsidiar con 20 millones de pesos el desarrollo de la horticultura bajo cubierta en los 8 municipios del periurbano norte y oeste que, a diferencia del Gran La Plata, tienen un bajo desarrollo del invernáculo. En Pilar se discutió con qué criterio se distribuirían los fondos entre todos los productores del PRO.A.A.S. (2,3 millones de pesos, en tres entregas). La propuesta que surgió de los técnicos fue construir nueve invernáculos en una primera etapa, que sirvan de centros de

¹⁷⁸ Como se analizará más adelante, los promotores-asesores manifiestan que es necesario esperar que las BPA se vayan incorporando gradualmente a las lógicas productivas de los actores, pues implementarlas implica cambiar modalidades utilizadas por años.

¹⁷⁹ “El secretario de Gobierno, Ricardo Male, y la subsecretaria de Medio Ambiente, Verónica Gladario, explicaron ayer cómo va a ser el funcionamiento del área, ya que con el reciente cambio en el organigrama quedó bajo el ala de la secretaria” (El Diario Pilar Regional, 15/8/08). “El viernes pasado Verónica Gladario, subsecretaria de Medio Ambiente, presentó su renuncia aludiendo motivos personales” (Web Pilar, 1/10/08). “La designación de un nuevo funcionario que reemplace a Verónica Gladario en Medio Ambiente deberá esperar, por lo menos, un mes más.” (Diario Resumen, 3/10/08).

capacitación para los productores, y luego emplazar 54 depósitos de agroquímicos, dados los serios problemas de exposición dérmica a elementos tóxicos que se registran en las quintas (Montserrat, 2002; Hughes, 2006).

En relación al uso y disposición de materiales plásticos, los técnicos del programa PRO.A.A.S. propusieron mejorar la gestión de los residuos que se generan durante la producción hortícola. Entre los residuos se pueden encontrar envases vacíos de agroquímicos (plaguicidas y fertilizantes), *film* de polietileno negro, que se utiliza como cobertura de suelo, y film de polietileno transparente, que se utiliza en la construcción de invernáculos y túneles. De acuerdo a los resultados del Censo Frutihortícola 2005 y relevamientos realizados en las quintas en el marco de la investigación, la mayoría de los quinteros asegura que los recolectan y los quema. Otros productores –una minoría- prefieren enterrarlos, ya que consideran que el humo es más contaminante. En todos los casos se realiza un lavado antes de la disposición final pero ello no responde a una conciencia ambiental sino a aprovechar al máximo los productos dados sus precios de mercado. En lo referido a los residuos plásticos generados por el uso de invernáculos y cobertura de suelo también se registra una problemática similar cuando los productores consideran que deben deshacerse de ellos. Para realizar recomendaciones a través de capacitaciones individuales y grupales, muchos técnicos se referenciaron en iniciativas del sector privado¹⁸⁰. En el marco de las BPA, mejorar la gestión de este tipo de residuos resulta fundamental para asegurar las condiciones ambientales necesarias para generar productos inocuos y cuidar la salud de los trabajadores.

Programas de este tipo deberían ser acompañados de un sistema de recolección y recupero de estos residuos con un tratamiento adecuado. Resulta necesario, por lo tanto, determinar la cantidad y calidad de plástico generado¹⁸¹. Por otra parte, existen cultivos que requieren una doble cobertura y/o cobertura de suelo. Estos plásticos tienen, según los entrevistados, una vida útil de 3 o 4 años, en el caso de los invernáculos, y de sólo

¹⁸⁰ Desde 2005, se puso en marcha Agrolimpio, programa impulsado desde 2005 por la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes de la Argentina (CASAFE).

¹⁸¹ En este sentido, un invernáculo típico de 16 por 50 consume 4 rollos de plástico de 4 metros por 50. De acuerdo a los requerimientos del cultivo, los horticultores utilizan doble cobertura (invernáculo y suelo) y otros reutilizan el plástico para evitar el impacto de la helada en otoño e invierno. La duración de los plásticos para cobertura de suelo es de 1 año, mientras que el *nylon* de cobertura del invernáculo tiene una duración de entre 3 y 4 años. En una quinta familiar que pasa a especializarse en la producción bajo cubierta, los técnicos de CR estiman lógico construir 2 invernáculos de 32 metros por 50 y 1 de 16 metros por 50 (Barsky, Astelarra y Galván, 2010).

un año, en el caso de la cobertura de suelo. A su vez, comentan que para extender la vida útil de los mismos suelen reutilizarlos para cubrir los cultivos de las heladas. Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de impulsar el uso de invernáculos, radica en saber si los productores están interesados en poseerlos. En este sentido, los asesores-promotores admitieron durante el transcurso del Programa que, si bien los productores presentan interés, no son considerados una prioridad, pues la frutilla –el cultivo más rentable- la siembran cubriendo el suelo con polietileno (aplicando acolchado o *mulching*) y muchas veces lo complementan con túneles bajos de polietileno, lo que podría considerarse como un “semi-invernáculo a ras de piso”. A diferencia del invernáculo, que implica una técnica de forzado total de cultivos, son técnicas de forzado parcial (Carrozzi, 2011: págs. 3-4), desmontables y flexibles, apropiadas para horticultores de un menor nivel de capitalización y sin acceso a la propiedad de la tierra como son los del periurbano norte¹⁸². Por lo tanto, resulta más importante para ellos el contar con herramientas, insumos y maquinaria. En distintos casos, los horticultores no se muestran dispuestos a invertir dinero en invernáculos pues aún no tienen resuelta la tenencia de su explotación y los contratos de locación son simplemente “de palabra”, con lo cual no tienen asegurada la duración del mismo.

En definitiva, y como consecuencia lógica de lo expuesto, al finalizar el PRO.A.A.S. la incorporación del invernáculo quedó a nivel de unidad demostrativa (se terminó subsidiando tres emprendimientos, uno por cada zona productiva), debido a los condicionamientos económicos y de acceso al suelo que enfrentan la mayoría de los productores de Pilar.

5.2.5.4) Evaluación de la aplicación del Programa y su potencial como instrumento de gestión territorial

El PRO.A.A.S. culminó en abril de 2010. A pesar de las dificultades descriptas, durante los últimos años se ha registrado la formación de un valioso capital social en el territorio. La interacción entre la Secretaría de Medio Ambiente y Calidad de Vida del Municipio de Pilar, la Agencia Escobar del INTA, los promotores-asesores de Cambio

¹⁸² “La técnica de forzado parcial es cuando la especie cumple parte de su ciclo bajo una protección rápidamente desmontable, existiendo distintas alternativas relacionadas con la disponibilidad de materiales en las distintas regiones. (...) La técnica de forzado total es cuando la especie cumple todo su ciclo bajo una protección, es decir se utilizan invernáculos o túneles altos de producción.” (Carrozzi, 2011: 1).

Rural y los actores de la colectividad boliviana ha sido sinérgica. Distintas iniciativas dan cuenta de ello.

El grado de penetración del PRO.A.A.S. por vía de los promotores-asesores de Cambio Rural fue importante: llegó a 74 productores sobre 117 (prácticamente el 65 %). Su rol fue esencial en el cumplimiento del Programa: por ejemplo, recolectaron muestras de agua y suelo, les recomendaron a los horticultores qué agroquímicos usar, les informaron regularmente sobre los subsidios que había disponibles y les señalaron la conveniencia de estar asociados en los grupos. El 1º marzo de 2008, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) anunció la apertura de la inscripción de los productores agrícolas de todo el país en el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), comenzando su primer año por los fruticultores y horticultores. Estas acciones están destinadas a reforzar “la trazabilidad de las frutas y hortalizas, la identificación del productor y empacador, la promoción de la inocuidad sanitaria de los productos y la información al consumidor”. A través del Sistema de Control de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR), implementado en el año 2001, el SENASA se propuso avanzar hacia una regularización legal, económica y ambiental de la actividad hortícola¹⁸³. Más adelante, será obligatorio para los productores tener un asesor. Por lo tanto, ello podría operar como un incentivo en el futuro para el resto de los horticultores que no se sumaron al PRO.A.A.S en Pilar. Considerando la vulnerabilidad de los núcleos bolivianos, será fundamental el rol de los promotores-asesores que ya interactuaron con ellos en una nueva etapa.

El objetivo de este trabajo ha sido evaluar el potencial del PRO.A.A.S. como instrumento de intervención territorial para sostener la horticultura periurbana. En tal sentido, resulta de importancia hacer mención a los fundamentos del Programa y a la matriz procedimental que guía el accionar de Cambio Rural. En las bases del PRO.A.A.S, se establece la necesidad de “ordenar la actividad agropecuaria implementando la figura del responsable técnico con el doble propósito de garantizar el buen manejo de la actividad y alcanzar los insumos intelectuales a los diferentes establecimientos, única manera de resguardar nuestro ambiente y recursos naturales, y poder instalar en todo el distrito un Programa que fortalezca la idea de alcanzar un desarrollo sustentable”; de “regular la actividad agropecuaria, de manera que las prácticas productivas (..) garanticen la sanidad animal o vegetal (..) y se realicen dentro

¹⁸³ Por otra parte, la adopción de Sistemas de Aseguramiento de la Calidad ha comenzado a incluirse en el Código Alimentario Argentino para sectores de Hortalizas, Frutas y Aromáticas.

de manejos ambientalmente sustentables, en cumplimiento a lo normado sobre buenas prácticas agropecuarias...” y de “abordar los conflictos ambientales con herramientas de gestión, de manera que los espacios con característica rural de nuestro distrito sirvan en la generación de empleo”. Como se ha mencionado, en lo concerniente al ordenamiento territorial, se hace referencia al “establecimiento de un marco regulatorio propicio para que Pilar alcance un desarrollo sustentable a partir de un aprovechamiento racional de sus espacios físicos y ellos sirvan, de manera integral, para todos sus habitantes” (PRO.A.A.S., 2006 y Municipalidad de Pilar, 2007).

Por lo tanto, resulta necesario considerar la dinámica de este complejo territorial. Es necesario adaptar el PRO.A.A.S. a las particularidades de la agricultura de proximidad, un tipo especial de agricultura. La horticultura de Pilar se encuentra actualmente en una fase intermedia de su ciclo de desarrollo. Actualmente se registra una escasa renovación generacional, problema agravado por la falta de mano de obra en las quintas que, ante la recuperación económica de la economía de los últimos años, se ha desplazado al sector de la construcción, fundamentalmente desde 2005 en adelante. El actual estímulo de la horticultura bajo invernáculo busca generar fuentes de empleo calificado, un objetivo posible solamente en el mediano plazo, dado su bajo nivel de desarrollo en el periurbano norte de la Región Metropolitana y las restricciones objetivas que operan en el territorio.

Por otra parte, debe considerarse que el alquiler de la tierra no constituye aún un factor directo de expulsión masiva de los horticultores (93 % de los entrevistados así lo consideró). El mismo resulta relativamente bajo en función del valor de mercado de la tierra periurbana (en 2008 se pagaba un promedio de 83 pesos por hectárea por mes, en tierras cuyo valor rondaba los 20.000 dólares americanos -66.000 pesos al tipo de cambio de ese momento- por hectárea). Es decir, que la localización de los horticultores en los distintos intersticios que ofrece el periurbano no sólo se limita a la disponibilidad física de lotes en zonas de borde. Los bolivianos han aprovechado el valor del arrendamiento que se ofrece en tierras periurbanas, espacios “en pausa” que están a la espera de ser valorizados por el capital, pero cuya concreción no necesariamente se realiza en el corto plazo. Sin embargo, también debe señalarse que tanto el frente de avance de la urbanización como el frente de avance de la soja desde el campo¹⁸⁴ (un

¹⁸⁴ En el artículo “La competencia del monocultivo a la producción de alimentos básicos del país. Más soja y muchos menos alimentos”, Roberto Navarro describe el alarmante retroceso de las zonas frutícolas

verdadero “juego de pinzas” que converge en el periurbano desde “afuera” y desde “adentro” de la ciudad) representan peligros concretos para el sostenimiento del cinturón verde. Resulta fundamental dar soporte a la horticultura periurbana a través de una política de suelos municipal y metropolitana que considere estas complejidades. Se hará referencia en las conclusiones a la necesidad de estudiar la dinámica del mercado de suelos en la RMBA.

5.2.5.4.1) Aspectos críticos de Cambio Rural aplicado a la agricultura periurbana

En lo concerniente a Cambio Rural, se trata de un programa diseñado a principios de los años noventa con el fin de asistir a agricultura y ganadería extensivas, en un momento en el que se registraba una caída de la rentabilidad del sector agropecuario en general. Es “una herramienta diseñada para colaborar con los pequeños y medianos empresarios agropecuarios (PyMEs) en la búsqueda de alternativas que permitan incrementar sus ingresos, elevar su nivel de vida, generar nuevas fuentes de empleo, retomar el proceso de inversión y posicionarse mejor en los mercados. (..) asistir al productor en la organización y gestión de su empresa, la producción, la transformación y la comercialización, con la finalidad de mejorar sus ingresos y facilitar su integración a la cadena agroalimentaria (..) capacitar a los actores sociales responsables de impulsar los cambios necesarios en las PyMES agropecuarias (..) promover la integración de las acciones de los sectores público y privado, facilitando el acceso a mercados y a las vinculaciones comerciales necesarias para lograr el fortalecimiento del sector (..) La organización y el asociativismo son herramientas aportadas por el Programa para facilitar la incorporación de técnicas que requieren una inversión significativa y una escala superior a la individual.”. Por lo tanto, Cambio Rural constituye fundamentalmente un programa de asistencia técnica y económica pensado para el productor de las regiones agropecuarias extensivas pampeana y extrapampeanas¹⁸⁵. Más allá de que considere ciertos aspectos territoriales y ambientales en sus fundamentos, ésta es la matriz desarrollista y empresarial en la que se basa la implementación del PRO.A.A.S.

y horticolas a nivel nacional que se registró en la última década, totalizando unas 200.000 hectáreas de acuerdo a estimaciones oficiales. (Página 12, 6/4/08).

¹⁸⁵ Guebel, Nussbaumer y Baltriani (1997) señalan que, al centrarse en la figura del promotor-asesor, el técnico resulta sobredemandado por las exigencias del Programa.

En un trabajo anterior (Barsky, 2008) se hacía referencia a los problemas que surgen de aplicar al PRO.A.A.S. la óptica empresarial asociativista que subyace a CR (pensada, por ejemplo, para *farmers* de la pampa húmeda) a las características de la horticultura periurbana¹⁸⁶. A continuación, se realizará una crítica a la matriz que sustenta el concepto de “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA) que establece el PRO.A.A.S. –poniéndose en línea, como se ha dicho, con una política nacional- para una actividad productiva de esta índole. Por último, nos preguntaremos en qué medida las BPA pueden constituir un reaseguro de sostenibilidad de la horticultura en el complejo periurbano, considerando la experiencia que se está llevando a cabo en Pilar.

5.2.5.4.2) Las BPA como objetivo en un ámbito productivo periurbano: Aspectos críticos de su implementación

La resolución 71/1999 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación estableció la necesidad de incorporar las BPA en la agricultura argentina, comenzando por la horticultura. A diez años de haberse decretado, las BPA han adquirido mayor difusión y se han registrado una importante cantidad de experiencias en distintos puntos del país. Durante noviembre de 2008 se realizó en la Secretaría de Agricultura el “*Taller Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas*” que acaba de editar un documento con sus conclusiones (Comisión de Buenas Prácticas Agrícolas, 2009). En el mismo se da cuenta de distintos casos de BPA realizados en varias regiones de Argentina y se presentaron una serie de recomendaciones¹⁸⁷.

Las BPA suponen el logro de una serie de metas a lograr por parte de la explotación agrícola: mayor eficiencia productiva, diferenciación en la oferta, homogeneización, volumen y posicionamiento del producto; menores costos de producción en el marco de alta calidad; posibilidad de comercializar en los mercados (acceso), higiene y seguridad laboral; y menor impacto ambiental e inocuidad.

¹⁸⁶ En otros trabajos se ha remarcado el carácter vulnerable de la horticultura periurbana, su “fragilidad” de permanencia. Se trata de una horticultura “de proximidad” que se localiza en la periferia de la ciudad en la medida en que el potencial de urbanización de esos espacios no se concrete (Barsky, 2005).

¹⁸⁷ El Taller fue auspiciado por PAFIS (Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional SENASA-CE) y contó con la presencia de miembros de INTA, SAGPyA, SENASA, secretarías municipales de administraciones de la RMBA, Asociación de Consumidores y promotores-asesores del PRO.A.A.S, entre otros. Los temas abordados, en líneas generales, fueron la puesta en práctica de las BPA; el avance del Programa de Parcelas Demostrativas y se realizó un diagnóstico respecto de la producción hortícola actual a mediano y largo plazo.

En el Taller, llevado a cabo en Buenos Aires, se discutió acerca de la necesidad de mejorar el manejo de agroquímicos y de residuos en las quintas familiares. Para ello, el PRO.A.A.S supone la aplicación de un manual especializado que promueve las BPA, para lo cual es fundamental que, como se hizo mención, el horticultor lleve el Libro de Campo específico en el que registra sus procedimientos. De esta manera, lleva un mayor control en la utilización y aplicación de los agroquímicos y de otros insumos necesarios para la producción, beneficiándose además en la disminución de los costos. La puesta en práctica del manual es una estrategia que tiene también como objetivo que el productor racionalice el uso de agroquímicos, que pueda ser más eficiente tanto en la utilización como el cálculo económico y pueda serle útil para prever a futuro sus gastos en insumos, o bien, comparar de un año a otro el tipo de fumigantes utilizados, las aplicaciones realizadas, etc. Es decir, una estrategia que busca modificar la práctica productiva y la racionalidad de los productores.

Por otro lado, en el Taller se planteó la necesidad de adecuar los tiempos y exigencias de la implementación de las BPA a las características de la producción familiar hortícola, como en el caso de Pilar. Los promotores-asesores señalaron que la adecuación y modificación de las prácticas es un proceso muy lento, además de que no es sencillo insertarse en las comunidades bolivianas a las cuales pertenecen los productores hortícolas y, a su vez, ganarse la confianza de los productores para trabajar en conjunto y asesorarlos. En este punto se abrió una discusión que es necesario que sea debatida más profundamente tanto en los ámbitos gubernamentales como en los académicos: en qué medida los programas gubernamentales se ajustan a los tiempos y necesidades de los destinatarios o “beneficiarios” de los mismos. O en otras palabras, cómo lograr compatibilizar las exigencias de plazos y tiempos fijados para adecuar las BPA necesarias para la comercialización y los tiempos y ritmos de un tipo de producción como la hortícola. Además, para el caso de Pilar aún no se cuenta –por ejemplo- con la infraestructura necesaria para disponer de los residuos de agroquímicos y plásticos.

Siguiendo con las exigencias de las BPA, se destaca por un lado la necesidad del conocimiento, por parte de los productores, de la reglamentación existente relacionada con los procedimientos productivos. Las BPA exigen asegurar las condiciones de sanidad del suelo productivo. Para asegurar dicha calidad y no contaminar los productos, es necesario realizar rotaciones de cultivo y dejar los lotes en barbecho durante tiempos específicos. Condiciones similares se requieren cuando se aplican

enmiendas orgánicas en lotes donde se cultivarán productos con su parte comestible en contacto con el suelo (se requiere esperar 6 meses). Dado que la horticultura periurbana es una actividad que se desarrolla en espacios parcelados de menores extensiones, la rotación de cultivos es constante al tiempo que el uso del suelo es intensivo. Por ello, los productores no están en condiciones de cumplir con períodos prolongados de descanso de la tierra, ya que al disponer de espacios reducidos necesitan tenerlos bajo producción la mayor parte del año, ya que su subsistencia depende de ello.

Otras exigencias de las BPA se refieren a los sistemas de riego y las instalaciones existentes en las quintas. En este sentido, se plantea que se debe utilizar el sistema de riego más efectivo y en el cual el contacto del agua con la parte comestible de la planta sea mínimo (el recomendado es riego por goteo). A su vez, exigen que las instalaciones presentes en las quintas cumplan con una serie de condiciones: piso de cemento, construcción de estructuras durables -como son los tinglados-, estructuras de desagüe y tratamiento de efluentes. Si bien estos no fueron aspectos centrales durante las capacitaciones, es oportuno mencionar que exigir su cumplimiento implicaría para los productores determinadas erogaciones monetarias que en su mayoría no están en condiciones de afrontar. Por su parte, los técnicos manifiestan que es necesario esperar que las BPA se vayan incorporando gradualmente a las lógicas productivas de los actores, pues implementarlas implica cambiar modalidades utilizadas por años^{188 189}.

Por otra parte, las BPA son extensivas a la etapa del transporte de las mercaderías, lo que supone una serie de dificultades para su cumplimiento. En tal sentido, dado el bajo grado de capitalización que presenta una gran parte de los productores, muchos de ellos (la mitad, según el relevamiento realizado por el autor), los más pequeños, se ven en la obligación de contratar fletes, con lo cual no tienen el control sobre las condiciones sanitarias del camión, y en general no es éste el criterio que guía la elección del servicio sino su costo. A su vez, los que sí pueden solventar un

¹⁸⁸ La cuestión de las BPA no puede estar al margen de las estrategias de reproducción económica de los productores. Por ejemplo, como consecuencia del fenómeno de El Niño en los meses de verano de 2010 se han registrado precipitaciones muy copiosas en Buenos Aires, lo cual ha impactado fuertemente en las quintas periurbanas que producen a campo (ello se reflejó en los muy altos precios de la lechuga en los supermercados y verdulerías, entre otros productos). En estos casos, la utilización de fungicidas ha sido intensa por parte de los horticultores a fines de “salvar” lo cosechado.

¹⁸⁹ Carlos Pineda, coordinador de la UCT Sur del INTA AMBA, señala que “Los puntos críticos para aplicar las BPA son: la contaminación microbiológica (abono con cama de pollo fresca, jaulas en mal estado, agua contaminada); la contaminación química (insecticidas prohibidos; fosforados, Furadán, Metamifodos, Lorsban, etc.). En la zona sur, el 80 % de las perforaciones están contaminadas, los poceros no están registrados y los pozos no están encamizados. Un pozo con filtro cuesta entre 40 y 50.000 pesos, una cifra inalcanzable para cualquier productor.” (2/9/11).

vehículo desconocen los procedimientos de transporte de la mercadería establecidos por las BPA. Por lo tanto, este aspecto también debe ser incluido en las capacitaciones.

Como consecuencia de las “proximidades conflictivas” que se registran en el periurbano (industrias concentradas o dispersas, barrios cerrados, urbanizaciones populares sin cloacas, hornos ladrilleros, cavas, tosqueras, basurales a cielo abierto, plantas de tratamiento de residuos, conviviendo con explotaciones hortícolas, tambos “de banquina”, viveros, etc.), una de las principales externalidades negativas que se producen es la contaminación del agua y el suelo. Esta cuestión resulta crítica a la hora de pensar en el desarrollo de la agricultura en los bordes de la ciudad. En lo referido a este punto, uno de los manuales de BPA editados por el INTA (Gómez Riera y Hübbes, 2001:33) establece lo siguiente: “Selección del sitio de producción: No cultivar productos frutihortícolas en áreas cercanas a lugares con presencia de sustancias potencialmente nocivas, como por ejemplo: aguas y lodos fecales, metales pesados, agroquímicos u otros químicos peligrosos, heces de animales, malezas tóxicas, contaminaciones aéreas. Lugares donde se realizan operaciones con ganado, aves o con inusual cantidad de vida silvestre, etc. Estas pueden provocar la contaminación de los alimentos o sus derivados en niveles susceptibles de constituir un riesgo para la salud. Si las causas de contaminación pueden ser eliminadas aplicar uno o más planes de acción correctivos antes de proceder a la implantación del cultivo y/o durante el desarrollo del mismo. (..) El agua de uso agrícola es un recurso frecuentemente compartido. Por ello, es importante tener en cuenta los factores que afectan la cuenca hidrográfica común. (..) La presencia de ejidos urbanos, plantas industriales, plantas de tratamiento de aguas residuales, estercoleras de animales domésticos, basurales o altas concentraciones de fauna silvestre aguas arriba, son fuentes posibles de contaminación aguas abajo.”

Resulta necesario ser muy precisos en este punto: el manual establece con claridad que no deben realizarse actividades productivas en espacios que presentan las características típicas del periurbano. Como establece Di Pace (2001), en el periurbano las ciudades impactan en los sistemas circundantes transformándolos. Por ello, dado su carácter de territorio reestructurado por estar en la zona de influencia de una aglomeración, una de las principales externalidades negativas que se registra en la interfase urbano-rural es la contaminación.

En definitiva, lo que el Manual establece es que llevar a cabo la agricultura en lugares que presentan las características típicas del periurbano presenta agudos

condicionamientos ambientales. Ello plantea una discusión de gran complejidad, pues – como se ha comentado- la agricultura periurbana aporta un tercio de los alimentos que consume la ciudad, contribuyendo a la seguridad y soberanía alimentarias de la misma, además de ser llevada a cabo por un conjunto de actores que van desde quienes se desempeñan en la agricultura familiar hasta empresas capitalistas altamente especializadas.

Por otra parte, en el manual de BPA dedicado específicamente a hortalizas (Curcio, 2006; en base a Feldman *et. al.*, 1999), aparece el concepto de “agua segura” para riego: es el agua sin microorganismos patógenos ni metales pesados; con análisis periódicos de calidad de agua y limpieza periódica de dispositivos. Está suponiendo determinado nivel de capitalización, acceso tecnológico al muestreo del agua y provisión segura¹⁹⁰. Reforzando esta idea, presenta casos de BPA considerados exitosos en horticultura:

- a) Una empresa del Parque Industrial de Mar del Plata que procesa lechuga capuchina y posee campos propios a 10 kilómetros;
- b) Una quinta de 15 hectáreas del cinturón verde de Buenos Aires ubicada a 50 km del Mercado Central de Buenos Aires (de acuerdo a nuestras investigaciones, en Pilar la media del tamaño de las explotaciones manejadas por los bolivianos es de 3,3 hectáreas). Cultiva lechuga criolla. Posee instalaciones que denomina “precarias” y son las siguientes: local con piso de cemento, alcantarillado central, ventanas con mosquiteros, 2 baños con agua fría y caliente para los empleados, *dispenser* de toallas descartables;
- c) Explotación papera de Balcarce, 25 hectáreas, semi-mecanizada.
- d) Productor diversificado del cinturón verde de Buenos Aires. Elige cultivar brócoli para venderle a un restaurante de comida *light*.
- e) Empresa (no especificada) que combina variedades de lechuga y tomate *cherry* para preparar ensaladas envasadas en atmósfera controlada.

En síntesis, lo que se ha querido demostrar con estos ejemplos es que, así como se ha enfatizado en la necesidad de adaptar la matriz que inspiró a CR a la realidad de la horticultura periurbana (Barsky, 2008), se destaca aquí la necesidad de reformular la

¹⁹⁰ En la actualidad, se están registrando en Pilar distintos conflictos ocasionados por falta de ordenamiento territorial en el periurbano y que tienen como eje al agua. Por ejemplo, el relleno de un humedal y el llenado de siete lagos artificiales con agua subterránea por parte de una importante urbanización cerrada determinó que parte del Parque Industrial Pilar, quintas hortícolas de Almirante Irizar y el barrio Carabassa se quedaran sin acceso al agua a partir de enero de 2009.

idea de BPA cuando se baja a actores sociales del borde de la ciudad, muy diferentes a los que se consideran representativos¹⁹¹.

5.2.5.5) Balance final de la experiencia del PRO.A.A.S.¹⁹²

El hecho de que el PRO.A.A.S haya sido reglamentado por una ordenanza municipal implica un importante grado de articulación entre la Municipalidad de Pilar, el INTA y la comunidad boliviana en lo referente a una política de sostenimiento del espacio hortícola del partido. La concordancia y articulación entre los actores ha favorecido la aplicación del programa y la intervención territorial directa con los productores, generando canales de diálogo gubernamental que permiten ampliar la disponibilidad de recursos e información acerca de los avances o límites que protagoniza la implementación del programa.

Se ha mencionado que el PRO.A.A.S. “tiene como objeto principal establecer un orden ambiental, buscando que la actividad agropecuaria, en un escenario de permanente crecimiento como el que ha tenido el Partido de Pilar en los últimos años, pueda funcionar en convivencia con vecinas urbanizaciones cerradas, asentamientos urbanos de ejido abierto que se expanden y en algunos casos con sectores industriales”. Y la cuestión es que en el periurbano la competencia por el espacio es muy aguda, dado el potencial de valorización (“juego” de rentas) que presenta esta franja del territorio.

Sin embargo, y más allá de lo positivo de su promulgación, el PRO.A.A.S. encuentra el límite de no ser más que una ordenanza municipal. El PRO.A.A.S. declama la regularización de la actividad hortícola por vía de las BPA. Pero no son sólo los actores, por más acompañados que estén por el Estado, los que al mejorar sus prácticas necesariamente van a garantizar la preservación de la horticultura en el periurbano. Ordenar una actividad -en el sentido de mejorar sus condiciones de producción- no implica que se esté generando un nuevo ordenamiento territorial que la preserve y la haga sustentable en el tiempo. El Estado debe tener una política de suelos que apunte a preservar el “*buffer*” urbano-rural, siempre y cuando considere prioritario sostener una agricultura de proximidad, se visualice que la horticultura periurbana aporta soluciones

¹⁹¹ En los últimos años fueron publicados nuevos manuales de BPA con auspicio de INTA: Bentivegna *et. al.* (2005) de orientación general; Ferrato y Rodríguez Fassone (2010) en horticultura y Argerich y Troilo (2010) en lo referido a la cadena del tomate.

¹⁹² Muchas de estas ideas están desarrolladas en Barsky, Astelarra y Galván (2009).

económicas a la ciudad (proporciona alimentos desde las cercanías, genera empleo) y mantiene condiciones de ruralidad en los bordes.

En lo referido a las BPA, se ha señalado que se registra un desfase entre lo que establecen los manuales y la complejidad social y espacial que presenta el periurbano. La misma difiere enormemente de otras zonas hortícolas, tanto especializadas como extensivas. Y esta no es una cuestión menor, pues en el Taller que se realizó en Buenos Aires se planteaba que la estrategia del Estado sería la de implementar las BPA en la totalidad de las producciones hortícolas para el año 2012, con el objetivo de cumplir con los requisitos del Código Alimentario que establecen que quienes no las cumplan no podrán comercializar su producción¹⁹³. En este sentido se pretendía que, si bien se habían estimado plazos diferentes para la aplicación teniendo en cuenta si se trata de productores familiares o medianos, el plazo del 2012 fuera inamovible. Respecto de los productores familiares el énfasis estuvo puesto, por un lado, en la formalización de los productores (que deben estar registrados), y por el otro, en la regularización de los mercados en los cuales venden sus productos (haciendo referencia al grado de informalidad que poseen los mercados que han sido instalados por los productores hortícolas bolivianos).

Como se ha mencionado, el Programa tuvo una amplia llegada a los horticultores, alcanzando a 74 (65 %) de las 117 explotaciones hortícolas del partido, de las cuales aproximadamente el 90% son de carácter familiar. Durante sus tres años de implementación no se registraron deserciones significativas. Aquellos productores que se han retirado del PRO.A.A.S. lo han hecho debido a la necesidad de mudarse a otros sitios, pues sus contratos (formales y/o informales) habían concluido. En tal sentido, el Programa se ha enfrentado permanentemente con la dificultad de la precariedad en la tenencia de la tierra. Los productores son desplazados por los emprendimientos urbanos e industriales y se encuentran en una situación de inestabilidad debido a los contratos de corta duración que celebran con los dueños de la tierra (contratos de palabra, por comodato de uso o típico de arrendamiento en el mejor de los casos).

En cuanto al Libro de Campo, se comenzó por pedir a los productores que registren los datos relacionados a la aplicación de plaguicidas: fecha de fumigación, producto utilizado, cantidad aplicada, cultivo fumigado, condiciones ambientales y

¹⁹³ Otro objetivo expresado fue el de mejorar el SAA (Sistema Agroalimentario Argentino) en lo referido a la seguridad alimentaria de la población y la calidad e inocuidad de los productos ofrecidos para exportación.

resultados obtenidos. Pese a la insistencia de los técnicos y sus recomendaciones en cuanto a la utilidad de anotar estos datos, no se han obtenido resultados positivos. Salvo pocas excepciones, los productores no han llevado registro de sus actividades. Por el contrario, fueron los técnicos quienes hicieron uso de los libros. Algunos de los motivos por los cuales esta iniciativa fracasó radica en el hecho de que los productores no disponen del tiempo requerido o bien porque su grado de alfabetización no es el adecuado. Vale mencionar que el problema de la insuficiente mano de obra en las quintas le resta tiempo a los horticultores para incorporar nuevas actividades. En este punto, el involucramiento de los hijos en estas tareas constituye una oportunidad, ya que pueden mostrar mayor predisposición a aplicar las BPA porque cuentan con mayor formación educativa.

En relación a la construcción de invernáculos, un aspecto positivo consistió en que se construyeron unidades experimentales en las quintas de aquellos horticultores que ya tenían experiencia en la producción bajo cubierta. Por ello, algunos invernáculos pasaron a producir exitosamente. Sin embargo, en el caso de quienes presentaban poca práctica en este particular tipo de producción no fue así. Más allá de este inconveniente, resulta importante tener en cuenta la percepción de los horticultores. Muchos de ellos no presentaron interés en la producción bajo cubierta, pues tenían otras prioridades (invertir en herramientas e insumos). Debe considerarse que su situación en relación a la tenencia de la tierra es muy inestable y no tienen seguridad de cuánto tiempo podrán permanecer en las quintas.

En este sentido, resulta oportuno reiterar que el impulso a la adopción del sistema de invernáculo como método de cultivo requiere ser acompañado de un plan de gestión de los residuos plásticos que se generen y que tenga en cuenta que éstos presentan cantidades residuales de agroquímicos. En la actualidad no existe en Pilar una gestión adecuada de los envases de plaguicidas, ni de los *films* de polietileno que se utilizan como cobertura del suelo. Éstos son quemados o enterrados en las mismas quintas.

La decisión de construir los depósitos de agroquímicos surgió de las observaciones realizadas por los técnicos, quienes advirtieron la precariedad de las instalaciones utilizadas para tal fin (habitaciones rudimentarias, galpones abiertos, sin estantería, piso de tierra, etc.). Esta iniciativa se considera muy importante si se tiene en cuenta que, además de la precariedad de los depósitos preexistentes, los productores tienen un gran desconocimiento de los efectos de los plaguicidas en su salud. Ello

provoca una excesiva confianza en sus técnicas de manipulación, lo que los pone en peligro a ellos y a sus familias. Sin embargo, se registraron dos inconvenientes durante la implementación de esta iniciativa. El primero tiene que ver con la manera en que se tomó la decisión de la construcción y el segundo con los procedimientos. La construcción de los depósitos fue una decisión que se “bajó” verticalmente, no hubo una instancia de consulta con los productores para conocer sus necesidades y buscar un consenso respecto de cuáles son sus prioridades. En segundo lugar, los materiales y la estructura con que fueron construidos no fueron las adecuadas. Los productores no sentían seguridad ante robos, accidentes o inclemencias meteorológicas. De manera que no están dispuestos guardar allí elementos de valor (económico y de uso) como son los agroquímicos. A su vez, al ser ellos quienes debían construir la base para la estructura, argumentaron no disponer del tiempo necesario para hacerlo (a causa de la falta de mano de obra). Por otra parte, existen situaciones en las que una quinta es subdividida y trabajada por varias familias de medieros, pero sólo uno de los productores se encuentra inscripto en el Programa. Por lo tanto, en ese caso sólo un horticultor recibió el depósito. Un manejo adecuado de los agroquímicos implica considerar todos estos factores.

En cuanto a las capacitaciones, las mismas resultan fundamentales pues son el punto de partida para cualquier cambio que se quiera realizar. Inicialmente, la asistencia a las mismas fue baja, pese a que las temáticas elegidas muchas veces fueron propuestas por los propios horticultores. Para solucionar este inconveniente, se adoptó la estrategia –acertada- de entrega de certificados de asistencia, los que sería necesario poseer para acceder a ciertos beneficios del Programa. Vale mencionar que no todos los aspectos implicados en las BPA fueron incluidos en las jornadas de capacitación, sino que se consideraron aquellos más importantes de acuerdo a las características de los grupos de productores. Entre las temáticas se destacan: primeros auxilios en caso de accidentes (derrames, incendios, etc.) o de intoxicaciones con plaguicidas, manipulación de agroquímicos y disposición de sus envases. Los tres aspectos son relevantes puesto que los horticultores no suelen utilizar elementos de seguridad personal, exponiéndose a riesgos de intoxicación; no suelen leer las etiquetas de los productos que indican su grado de peligrosidad y las medidas de precaución y, por último, tanto los envases de agroquímicos como los *films* de polietileno -que se utilizan como cobertura de suelo o para la construcción de invernáculos y túneles- son quemados, enterrados o dispuestos en basurales improvisados.

Dado que la aplicación del PRO.A.A.S. implica la adopción de las BPA, puede decirse que el programa también presenta como objetivos asegurar productos de calidad para los consumidores y mejorar las condiciones de producción de los alimentos (objetivos explícitos en los manuales publicados por el INTA). Para ello, las BPA suponen el cumplimiento de una serie de metas: mayor eficiencia productiva, diferenciación en la oferta, homogeneización, volumen y posicionamiento del producto; menores costos de producción en el marco de alta calidad; posibilidad de comercializar en los mercados; higiene y seguridad laboral; y menor impacto ambiental e inocuidad. Como se ha descrito, muchos de estos requerimientos suponen un grado de inversión que los productores no están en condiciones de realizar. En tal sentido, debe recordarse que la horticultura forma parte de la llamada *economía popular* (Coraggio, 1997)¹⁹⁴, donde la capacidad de inversión de los actores es limitada. Es aquí, donde debe verse el accionar del Estado, brindando oportunidades que permitan acceder a créditos o subsidios, en particular destinados a los productores más vulnerables.

Por otro lado, tanto el programa PRO.A.A.S. como las BPA focalizan la mirada sobre la actividad agrícola y las prácticas productivas sin tener en cuenta que el impacto ambiental puede ser efecto de una multiplicad de causas, donde lo agrícola constituye una actividad en un espacio complejo donde coexisten diversas producciones. En tal sentido, mejorar los procedimientos no depende sólo de las técnicas empleadas sino de que los resultados están condicionados por el complejo contexto en el que se desarrolla la horticultura periurbana. Por ejemplo, la disponibilidad de agua de calidad (concepto de “agua segura” establecido por los manuales) dependerá de que las actividades contiguas no la estén afectando, como podrían hacerlo la existencia de basurales a cielo abierto, urbanizaciones sin redes cloacales o actividades industriales contaminantes. Nuevamente es el Estado quién debe controlar la situación a través de instrumentos de gestión territorial que regulen el mercado de suelos y las localizaciones, mediante la elaboración de un plan estratégico para el corto, mediano y largo plazo. El mismo debe prever un ordenamiento que tenga en cuenta las incompatibilidades de usos de suelo que existen y otras que podrían generarse en el futuro. Para ello es necesario partir de un diagnóstico de la situación de la horticultura. El nivel de gobierno más apropiado para

¹⁹⁴ Entendiéndose a la economía popular como “un subsistema que vincula y potencia (mediante relaciones políticas y económicas desarrolladas sobre un sustrato de relaciones de parentesco, vecinales, étnicas, y otras relaciones de afinidad) las unidades domésticas populares (unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas) y sus organizaciones particulares y sociales relativamente autónomas. Su sentido está dado por la reproducción transgeneracional ampliada de la vida (biológica y cultural) de los sectores populares” (Coraggio, 1997: 62).

este fin es el municipal, pues es quien está en mayor contacto con los productores y, por ello, quien debería conocer mejor la realidad local. Por este motivo, se destaca la iniciativa del PRO.A.A.S. como programa municipal.

Retomando las caracterizaciones que realiza Mathieu (2006) sobre las corrientes que plantean al desarrollo sustentable como utopía política, es posible ubicar a los programas analizados, a sus entramados discursivos, dentro de la vertiente más economicista. Podemos decir que el paradigma subyacente tiene que ver con una visión del desarrollo sustentable más ligada a una mirada más estrictamente económica sobre la realidad. Otros supuestos que pueden estar presentes tienen que ver con que se privilegia el crecimiento económico a través de una mejora tecnológica y una regularización de prácticas productivas más orientadas a la maximización de la ganancia. De modo que al estar presentes estas caracterizaciones de tipo mercantilista, las soluciones tienen que ver con una mejora tecnológica que apunte a la disminución de riesgos para la salud, a prácticas más “amigables con el ambiente” y a la “inocuidad de los productos” que garanticen la seguridad alimentaria de los consumidores urbanos. Así, para este caso, las características sociales y culturales particulares de los actores quedan absolutamente minimizadas frente a la “bajada” del protocolo técnico de BPA que exige a los productores “ponerse en regla” con los procedimientos exigidos.

En síntesis, lo que se ha querido demostrar y reafirmar es que es necesario adaptar la matriz que inspiró a CR -y por lo tanto al PRO.A.A.S.- a las características de la horticultura periurbana, contextualizando los requerimientos que establecen las BPA al universo del entramado social boliviano, por ejemplo a través de la elaboración de nuevos manuales dirigidos a estos productores, que se adecuen éste y otros programas de intervención territorial a los tiempos y las necesidades manifestadas por los productores y sus promotores-asesores, quienes desempeñan un rol fundamental como articuladores entre los decisores y los destinatarios de los programas. Para el caso de los horticultores de Pilar, muchos de ellos se encuentran en una situación de vulnerabilidad causada, entre otros factores, por el tipo de producción que realizan, por la escasez de mano de obra, por el aumento de los alquileres, la precariedad de la tenencia de la tierra, etc. Factores que indudablemente inciden en la incorporación de las BPA y de otras propuestas como fueron la implementación de los depósitos de agroquímicos e invernáculos. Si esta cuestión tan fundamental no es tenida en cuenta, cualquier iniciativa de similares intenciones fracasará.

Para finalizar, señalaremos tres puntos que consideramos importantes para el éxito de este tipo de programas y el sostenimiento de la horticultura periurbana:

- a) Un aspecto que ya hemos señalado en otros trabajos, la necesidad de que se generen más espacios de debate, reflexión y búsqueda de soluciones a los complejos procesos socioespaciales que acontecen en el periurbano, es decir, la definición de políticas de ordenamiento territorial que apunten a preservar el “*buffer*” urbano-rural, que visualice que la horticultura periurbana aporta soluciones económicas a la ciudad (proporciona alimentos desde las cercanías, genera empleo) y mantiene condiciones de ruralidad paisajísticas y sociales en los bordes. Es importante que en estos espacios se les brinde el lugar que los productores, como protagonistas de la horticultura, se merecen para participar incidiendo en lo que se decida sobre ellos;
- b) Es necesario entonces una adaptación de las BPA y CR-PRO.A.A.S. al contexto social, cultural y ambiental descripto y también a la capacidad económica de los productores periurbanos. Por lo tanto, el Estado debe enmarcar sus acciones de extensión en el marco de un enfoque orientado hacia la agricultura familiar¹⁹⁵;
- c) Podría pensarse que las BPA y CR-PRO.A.A.S tienen potencial para iniciar un camino hacia un cambio profundo en la horticultura periurbana; e imaginar en el futuro una actividad en la que se elimine parcial o completamente el uso de agroquímicos y los horticultores puedan mejorar su calidad de vida a través de la adopción de los sistemas alternativos de producción (manejo integrado de plagas, distintas variantes de la agroecología y hasta un escenario de agricultura orgánica)¹⁹⁶. Para ello será necesario

¹⁹⁵ Tal como se analizará más adelante, la temática de la agricultura familiar se introduce en la agenda de gestión del Estado Argentino por presión de Brasil en el ámbito del MERCOSUR.

¹⁹⁶ El manejo integrado de plagas se trata de una estrategia que incluye en sus tácticas el manejo de los factores de control natural, y, como última instancia, el uso de plaguicidas. Dentro de los factores de control natural se encuentran los agentes patógenos, parásitos, depredadores naturales y clima. Para la aplicación integradote este sistema es necesario entender la dinámica de las poblaciones de plagas. La agroecología es un enfoque y sistema de producción ligado al ambiente y más sensible a las cuestiones sociales involucradas en el proceso productivo. No se centra sólo en la producción sino también en los aspectos ecológicos y sociales. Desde esta perspectiva, los campos de cultivo no son vistos como tal, sino como ecosistemas dentro de los cuales ocurren procesos ecológicos como ciclos de nutrientes, interacciones depredador-presa, competencia, comensalia, cambios sucesionales, entre otros. La agricultura orgánica se trata de un sistema de producción agrícola en el que propone de evitar e incluso anular el uso de productos agroquímicos sintéticos y sustituir, en lo posible, a estos insumos y a los combustibles por recursos internos al sistema, como puede ser la energía solar y eólica, el control biológico de plagas, el nitrógeno fijado biológicamente y otros nutrientes que se liberan de la materia orgánica. Se trata de combinar las técnicas de producción agrícolas conservacionistas tradicionales con las tecnologías modernas (Altieri, 1999; texto levemente modificado).

pasar de un paradigma centrado en la viabilidad económica a otro que apunte a las dimensiones ambiental y social, considerando la complejidad del territorio.

Por otra parte, deben señalarse aspectos relacionados con el funcionamiento del mercado, tales como la inexistencia de algún tipo de regulación de los precios (especialmente “precios sostén” en momentos de ciclos negativos), ya que es sabido que éstos presentan grandes fluctuaciones¹⁹⁷. En otro sentido, la apertura de mercados alternativos al Mercado Central ha permitido que en los últimos años se comercialicen productos con mínimos o inexistentes controles bromatológicos, lo cual desincentiva la implementación de las BPA en los distintos eslabones de la cadena productiva y comercial.

Como se ha mencionado, la implementación del PRO.A.A.S. ha finalizado en Pilar en abril de 2010 y no se solicitó la prórroga por un año más, lo que hubiera sido útil para que el programa le de un cierre a varios de los aspectos recién descriptos. En este sentido, debe considerarse que se ha registrado un desgaste entre los actores intervinientes que responde a diversos motivos. Por una parte, la problemática implementación de los depósitos de agroquímicos –motivada en una preocupación muy bien intencionada- generó agotamiento y pérdida de expectativas en los productores. Por otra parte, los técnicos han sentido en exceso las diversas demandas del Programa, registrándose cambios en la composición los grupos. A su vez, el personal de las agencias INTA de los alrededores de Buenos Aires ha estado expectante ante la creación de la nueva estación AUPU-AMBA y, a otro nivel, del nuevo Ministerio de Agricultura, lo que también implica que hubo elementos de contexto que alteraron el funcionamiento institucional. Por otra parte, la Municipalidad de Pilar fue afectada por diversas reestructuraciones de organigrama y cambios en su funcionariado político durante el año 2008. Todos estos factores han determinado que desde ninguno de los grupos involucrados (INTA, Municipalidad, productores) surgiera en ese momento la iniciativa de solicitar su continuidad¹⁹⁸.

En definitiva, la evaluación del PRO.A.A.S. registra puntos altos y bajos que muestran la complejidad del interrelacionamiento entre los técnicos y los horticultores

¹⁹⁷ Este tipo de regulaciones son de difícil aplicación en un mercado donde la alta perecibilidad de los productos y el individualismo de los agentes hacen que el mismo funcione de manera transparente en un sentido clásico, es decir, de acuerdo a la oferta y la demanda. Ello perjudica notablemente a los quinteros, pues cuando se produce a irrupción masiva de un producto cosechado en el mercado los precios caen a niveles mínimos.

¹⁹⁸ En el caso de los productores, no hay un liderazgo que los nucleee y un conocimiento estratégico de la situación que los lleve a movilizarse en torno a esta demanda. A ellos “les llega” como un hecho consumado la finalización del Programa.

bolivianos, sumado a las particularidades que presenta el territorio periurbano. Todas estas experiencias deben ser consideradas por los funcionarios de la nueva estación experimental del INTA especializada en agricultura urbana y periurbana (INTA AUPU-AMBA).

De esta manera, se considera que programas como el P.R.O.A.A.S. necesitan ser acompañados de un sistema de recolección y recupero de los residuos con un tratamiento adecuado, de lo contrario se generarán efectos negativos en el ambiente contrastando con lo dispuesto por las BPA: asegurar condiciones de calidad del suelo y del agua. Éstas establecen explícitamente que son fuentes de contaminación “la proximidad de áreas de compostado de residuos vegetales o áreas de almacenamiento de desechos fecales, la presencia de ganado o cría de aves, la cercanía de zonas municipales de acumulación de aguas residuales o sólidos orgánicos, la proximidad a plantas de tratamiento o áreas de evacuación de desechos”. Es decir, se establece con precisión que no deben realizarse actividades productivas en espacios que presentan las características típicas del periurbano, donde la contaminación es una de las principales externalidades negativas que se registran como resultado de la influencia que la ciudad ejerce sobre él. Surge entonces la pregunta acerca de si es posible garantizar las condiciones de producción requeridas por las BPA dada la diversidad de actividades y situaciones que se observan en el periurbano. Y en consecuencia, de qué manera mejorar dichas condiciones y las condiciones de vida de los horticultores.

Por lo tanto, para un caso como Pilar se concluye afirmando que:

- a) existe la necesidad de contextualizar los requerimientos que establecen las BPA a los tipos de productores de los grupos CR considerando las particularidades del territorio periurbano, por ejemplo a través de la elaboración de nuevos manuales de BPA dirigidos al horticultor boliviano;
- b) se hace necesario que los programas de intervención territorial se adecúen más a los tiempos y las necesidades manifestadas por los productores y sus promotores-asesores. Para el caso de los horticultores de Pilar, muchos de ellos se encuentran en situación de vulnerabilidad causada, entre otros factores, por el tipo de producción que realizan, por la escasez de mano de obra, por el aumento de los alquileres, etc. Factores que indudablemente inciden en la incorporación de BPA;
- c) debe profundizarse la identificación de liderazgos en los grupos, de las capacidades de adopción de innovaciones, con potencial de generación de réplicas entre colegas de trabajo. El PRO.A.A.S. cuenta con importantes experiencias de detección al respecto

(tanto a la hora de conformar los grupos como cuando se distribuyeron los invernáculos);

d) se debe trabajar con los líderes de la comunidad boliviana para contribuir al ordenamiento de la actividad. Por ejemplo, la apertura de laboratorios y la presencia del SENASA en los mercados;

e) hay que fortalecer el rol y la presencia de los promotores-asesores del Programa. Ellos están en el eslabón que media entre los espacios de decisión estatales y el espacio de producción de la quinta. Ante la obligatoriedad de contar con un asesor que establece la regularización del SENASA, apuntar a no desproteger a los núcleos hortícolas bolivianos y llegar a una cobertura del 100 % del universo.

Resulta de importancia señalar que, generalmente, cuando se realiza el diseño de las políticas públicas (así como aconteció en el Taller) no se cuenta con la presencia de quienes serán los destinatarios. Por lo tanto, es menester la participación de la ciudadanía (en general y de los destinatarios de las políticas públicas) en el diseño y en las discusiones respecto del estado de situación de los programas de intervención. Esto garantiza una participación más democrática a la vez que más ajustada a las realidades de aquellos a quienes se quiere “beneficiar” con los programas.

Para finalizar, se señala la necesidad de que se generen más espacios para debatir, reflexionar y buscar soluciones a estos procesos que acontecen en el periurbano, a la vez que poder generar ámbitos en los que se articule la puesta en práctica de programas como PRO.A.A.S y la definición de políticas de ordenamiento territorial.

En definitiva, es necesario reformular la idea de BPA cuando se baja determinado protocolo técnico a unos actores sociales y a un territorio muy diferentes a los considerados desde el extensionismo rural clásico.

Por último, vale señalar que durante 2011 el Programa Nacional de Agricultura Periurbana reactivó la operatoria sobre el territorio, pues ofreció al gobierno local entregar subsidios a cambio de que se eleven proyectos por parte del sector productivo. El mecanismo de gestión pasó a una nueva dependencia: el Departamento de Integración de Extranjeros, bajo la órbita de la Secretría de Educación, Cultura e Integración municipal. El mismo se creó en 2012 como consecuencia del interés que generó para la intendencia el hecho de que la regularización migratoria de miembros de la colectividad boliviana (y de otros países) les permite votar en las elecciones locales (a fines de ese año estaban muy avanzadas las negociaciones para construir la sede regional del Consulado en el partido). Por esta vía, se entregaron fondos a 35

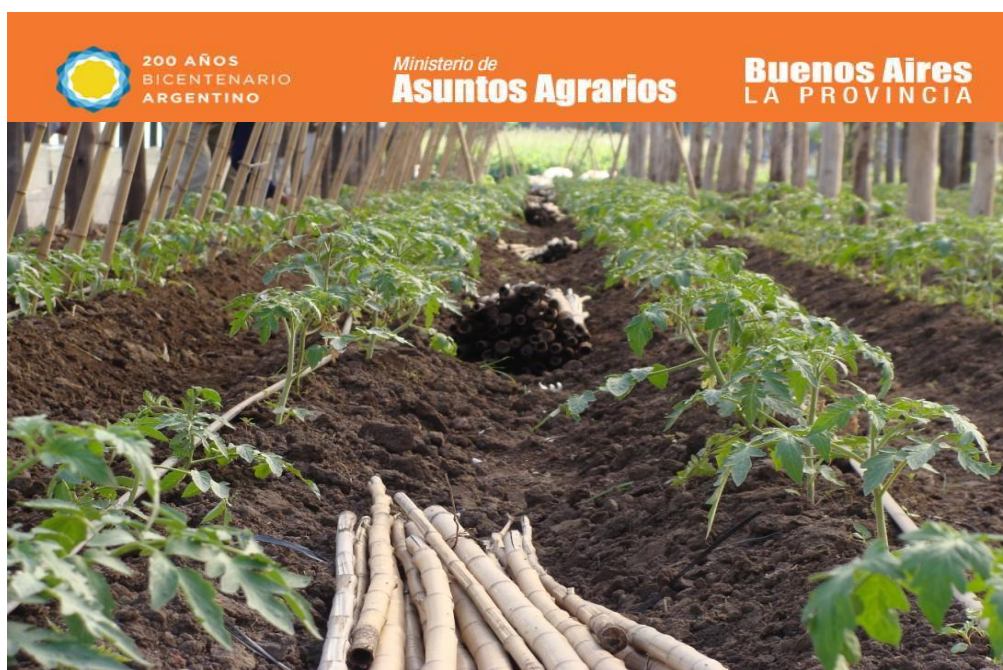
productores pequeños y medianos del distrito en: *nylon* para cultivos, bombas de riego, apocador de tres puntos, cubiertas para maquinaria, máquina fumigadora y chapas. El director del Departamento es José Cerole.

Por lo tanto, y a pesar de la elevada inestabilidad que ha caracterizado el armado institucional local y la migración de técnicos que se registró, las experiencias previas que se generaron en el territorio (Cambio Rural Bonaerense, Cambio Rural nacional, PRO.A.A.S.) conformaron vinculaciones de alto valor con el sector productivo que posibilitaron dos años más tarde la convocatoria a los agricultores para elaborar proyectos productivos y la posterior entrega de los subsidios nacionales. En esta oportunidad, las gestiones no fueron realizadas desde una dependencia vinculada con medio ambiente o con la producción agropecuaria, sino desde una dirección de extranjería. Lo cual también muestra un creciente visibilización de la colectividad desde el Estado y mayores niveles de ciudadanía para sus integrantes, más allá de las oscilaciones de la política municipal¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Si bien este tema no ha sido tratado en el presente trabajo, en 2006 el gobierno argentino implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” (Decretos N° 836/04 y 578/05 del Poder Ejecutivo), una política que ha procurado regularizar la situación de los migrantes de varios países de Sudamérica que residían en Argentina con anterioridad al 17 de abril de ese año. Se inscribió en el mismo alrededor de medio millón de personas (95 % de las cuales fueron de origen paraguayo, boliviano y peruano, siendo unas 105.000 las registradas como de nacionalidad boliviana). La adquisición de Documento Nacional de Identidad (DNI) habilita a los extranjeros residentes a votar en las elecciones municipales, lo cual ha obligado a los gobiernos locales a buscar canales de comunicación con las distintas colectividades. Por ello, no constituye una casualidad que el municipio de Pilar haya determinado administrar, en los últimos tiempos, los fondos del Programa Nacional de Agricultura Periurbana desde su departamento de extranjería.

6. LAS POLÍTICAS PROVINCIALES EN AGRICULTURA PERIURBANA PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

En este capítulo se analiza un antecedente de alta relevancia para la agricultura periurbana de Argentina: la creación del primer parque agrario, que se llevó a cabo a mediados del siglo XX en las cercanías de la capital de la provincia de Buenos Aires. Y las iniciativas más recientes del Estado provincial, que procuró institucionalizar una Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, pero el experimento resultó fallido.



Publicidad oficial del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires promoviendo la agricultura periurbana

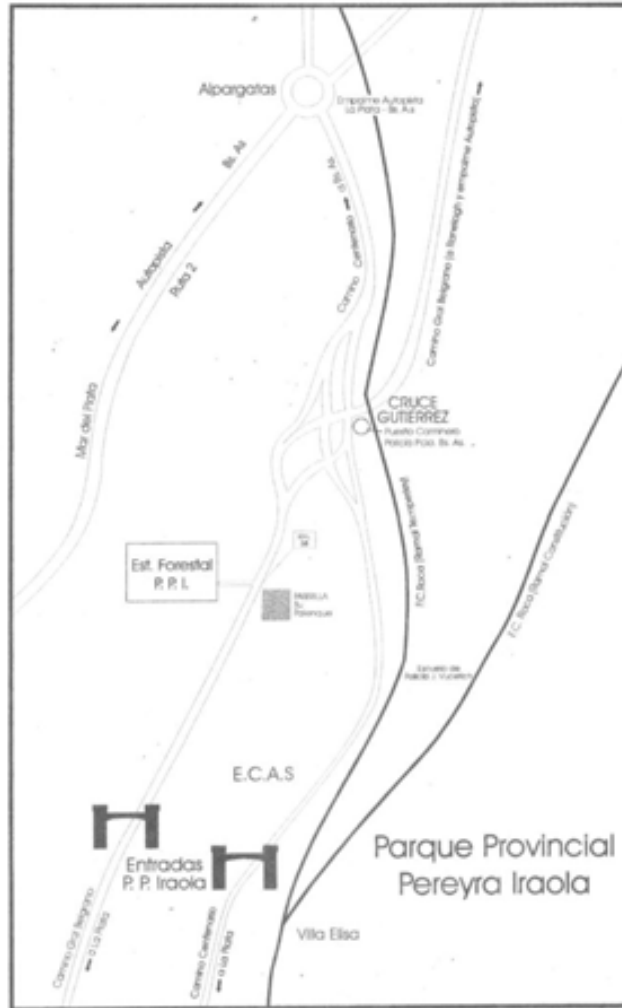
6.1) La experiencia pionera del Parque Productivo Pereyra Iraola

El Parque Pereyra Iraola es un espacio verde de 10.248 hectáreas ubicado 50 kilómetros al sur de la ciudad de Buenos Aires, en los alrededores de La Plata, colindante con la localidad de Berazategui, cuya propiedad pertenece al estado provincial. Es producto de una expropiación realizada en 1949 por el primer gobierno peronista²⁰⁰ y tiene la particularidad de haber sido pensado, en esa época, como un parque agrario. Es decir, un espacio no solamente recreativo sino también productivo. Como señala Gustavo Tito, “el mismo decreto de expropiación tiene como objetivo el fomento de la agricultura y la protección de los pequeños productores de la zona, y establece un área de 1.200 hectáreas para la producción hortícola dentro del Parque. En el mencionado documento se hace explícita mención que la masa forestal del Parque debe preservarse para generar un microclima adecuado para que los quinteros produzcan alimentos para el mercado consumidor de Buenos Aires. De esta forma se instalan en el Parque pobladores con un rol específico asignado por el estado: la producción de alimentos para la ciudad. El Parque es un espacio rural, con competencia estatal, entre dos grandes conglomerados urbanos (La Plata Norte y el Conurbano Sur Bonaerense), lo que determina la potencialidad en constituirse en un modelo de innovación de desarrollo para otros territorios nacionales, en especial aquellos que cuentan con cordones hortícolas.” (2004: 1)²⁰¹.

²⁰⁰ “En 1949 se expropiaron 10.326 hectáreas a la familia Pereyra Iraola y a la estancia Collin Campbell Davidson, destinando 1.000 hectáreas a esparcimiento y 1.200 a la promoción de la agricultura.” (Feito, 2007: 85).

²⁰¹ Según Matías García (2011: 96; 99), el Parque se comportó como una barrera al avance de la urbanización y cumplió la función de aislar a La Plata de Buenos Aires, alterando la continuidad urbano-rural característica de los partidos de tercera corona de la RMBA, preservando de esa manera los espacios periurbanos platenses. A su vez, la posterior valorización de las tierras del Noroeste del distrito para fines residenciales, más el desarrollo industrial de los partidos de Berisso y Ensenada en el Noreste de fines de los años cincuenta, hizo que el desarrollo hortícola se concentrara en la zona Sudoeste (Arturo Seguí, Romero, Olmos y Abasto) y Sudeste (Arana). En los últimos años, “el periurbano productivo se concentra en El Peligro, Olmos, Abasto, Etcheverry y, últimamente, Poblet” (: 103).

Mapa N° 19. Municipio de La Plata. Ubicación del Parque Pereyra Iraola



Fuente: Dirección Provincial de Bosques y Forestación.

Como describe Carolina Feito (2007), se convocó en ese momento a familias para vivir y producir en el lugar (159 productores), asentándolas en explotaciones de 5 a 10 hectáreas, con “contrato de concesión a título precario”. En 1954, el Ministerio de Asuntos Agrarios provincial implementa el Plan de Colonización, diferenciando dos zonas: San Juan y Santa Rosa. Por la posterior presión urbanizadora, en la primera fue donde se registraron cesiones de tierras y situaciones de abandono y marginalidad típicas del periurbano. En cambio, Santa Rosa, sector más cercano a la sede administrativa del Parque (“La Casona”), se perfiló como el espacio productivo más dinámico. Se registra un importante vacío de información y estudios académicos acerca de lo que allí aconteció entre los años sesenta y noventa, momento en que también es alcanzado por la “bolivianización” que se registró en el resto del periurbano de la

RMBA. Los productores allí instalados –alrededor de 100 familias- siempre estuvieron en una situación de precariedad con respecto a la tenencia de la tierra y ello los ha obligado históricamente a relacionarse de una manera particular con el Estado (la Administración del Parque, dependiente del Ministerio) para negociar su permanencia en el lugar (2007: 85). Por su alta vulnerabilidad en la tenencia del suelo y el escaso acceso a los servicios (por ejemplo, al tendido eléctrico) se trató de productores de bajo nivel de capitalización, muchos de ellos con trabajo extrapredial, quienes producían a campo con metodología convencional (agroquímicos), destinando su producción al mercado hortícola consignatario de La Plata. En esas condiciones, se llegó a registrar un incipiente desarrollo del invernáculo.

Esta “invisibilidad” de los actores productivos del Parque va a ser revertida de una manera particular en los años noventa, cuando esos espacios comienzan a ser valorizados por el capital inmobiliario para la construcción de urbanizaciones cerradas y emerge un proyecto para la construcción de un puente internacional -de 50 kilómetros de largo, sobre el río de La Plata- que conecte Argentina con Uruguay (hoy abandonado).

A partir de 1992, el canon anual que pagaban los agricultores al Estado comienza a encarecerse, en un escenario económico en el que la rentabilidad sectorial de la horticultura es muy baja y la producción familiar de pequeña escala entra en crisis. Por ello, muchos productores dejan de abonar la alícuota, quedando en una situación de extrema precariedad. “En este contexto se inician en el año 1998 acciones de desalojo sobre los quinteros, acusándolos de usurpar y contaminar con agroquímicos un lugar público” (Tito *et. al.*, 2004: 4). Por lo tanto, enfatizando en el impacto ambiental negativo que esas prácticas hortícolas tenían en un espacio verde recreativo, -y tras un período en el que convocó a los actores a renegociar su afincamiento en el lugar-, la administración provincial pasa a considerarlos como “intrusos”²⁰².

Desde 1997 comienzan a registrarse intimaciones y amenazas a los productores para que abandonen sus predios. La resistencia de los mismos a retirarse del Parque

²⁰² “Respecto de las formas de construcción de legitimidad de uso o propiedad de las tierras, el Estado aparece como guardián de la propiedad, apelando a lazos con la familia propietaria original, negando el carácter público del Parque y mostrándose como guardián del ecosistema; en tanto que los quinteros se autocategorizan como “cuidadores del legado de la Estancia” a la vez que como defensores de su lugar de “campesinos”, con el lema “la tierra es para quien la trabaja” (..) la autoidentificación de un sector de los quinteros como “campesinos” les permitió establecer alianzas con distintas organizaciones desde donde proyectar demandas y posibles propuestas (Mesa Nacional de Productores Familiares, Central de Trabajadores Argentinos (CTA)- Fundación Tierra y Vivienda-, etc.)”. (Feito, 2007:86).

llega a su momento de mayor tensión política cuando se registra el asesinato de dos mujeres quinteras, comprometidas con la causa de la defensa de sus medios de subsistencia. El nivel de organización de los productores aumenta, estableciendo campamentos en las carreteras para informar a los automovilistas de su situación y organizando movilizaciones en la ciudad de La Plata, los denominados “tractorazos” (Tito *et. al.*, 2004: 9).

En un contexto de creciente deterioro económico a nivel nacional, la lucha de los horticultores por quedarse en el Parque se sostiene. En 1998, fundan la Asociación de Productores Familiares de Parque Pereyra. Durante ese proceso, los agricultores se concientizan acerca de que deben cambiar sus métodos productivos y deben producir de una manera más amigable con el medio ambiente²⁰³. Con el advenimiento de la crisis del año 2002 y sus dramáticas consecuencias sociales, el Estado provincial modifica su rol hostil hacia los quinteros y, desde el Ministerio de Asuntos Agrarios, se implementa el Programa Cambio Rural Bonaerense (CRB), un programa provincial que, motorizado por la Dirección de Desarrollo Rural -manejada en aquel momento por Armando Palau-, procuró asistir a los pequeños y medianos productores para que se organicen en la compra y venta de insumos, la comercialización de sus productos, etc. La implementación general del mismo será analizada con mayor nivel de detalle en el próximo apartado.

Esta fue una oportunidad muy importante para que los horticultores demandaran la conformación de grupos CRB y técnicos y científicos provenientes de distintas instituciones realizaran un diagnóstico de situación, postularan a fondos estatales y los obtuvieran, involucrándose en un proyecto que se proponía llevar a la producción del Parque hacia un escenario de prácticas agroecológicas²⁰⁴. Juega en ello un rol muy

²⁰³ “Por otra parte, se instala en los productores la necesidad de producir sin agrotóxicos para contrarrestar las denuncias de contaminación por agroquímicos que realizaron algunos funcionarios y la prensa local. De este modo el principal motivo para producir sin agrotóxicos es la lucha por el uso y permanencia en la tierra. Los productores entendieron que la continuidad de sus tareas en un Parque Provincial esta estrechamente ligada a que su producción no afecte al medio ambiente.” (Tito *et. al.*, 2004: 5).

²⁰⁴ “El equipo técnico en condiciones de realizar asesoramiento técnico se consolida a partir de la articulación institucional del mencionado Programa con la Universidad Nacional de La Plata, por intermedio del Programa de Entrenamiento y Apoyo a la Investigación y Becas de experiencia laboral de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo; con la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) a través del Programa FORMATEC y con la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA), a través de trabajos de intensificación para acceder al título de Ingeniero Agrónomo. Articulan este trabajo profesionales de la Facultades de Ciencias Exactas, de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo y de la Escuela Superior de Trabajo Social, de la Universidad Nacional de La Plata y estudiantes de las carreras de Agronomía de las Universidades Nacional de Luján, La Plata y Buenos Aires a través de pasantías.” (Tito *et. al.*, 2004: 6).

destacado la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de La Plata, a cargo de Gustavo Tito, que –para llevar a cabo esta experiencia de desarrollo rural participativo- introduce los enfoques teóricos de especialistas en planificación social como Mario Robirosa o en economía ecológica como Joan Martínez Allier.

En el año 2002 se forma el grupo CRB Santa Rosa, trabajando sobre tres ejes: aspectos técnico-productivos, organizacionales y comercialización. Se realizan visitas frecuentes de los técnicos y reuniones grupales, donde se enfatiza en las cuestiones ambientales y de asociativismo. Por el alto costo de los agroquímicos y la ausencia a fuentes de financiamiento, ya había productores que venían reduciendo su uso significativamente. Ello ayudó a avanzar en esta línea de trabajo. “En julio de 2003, 16 meses después de la creación del grupo Santa Rosa, se constituye el primer puesto grupal de venta de verduras sin agrotóxicos, en el Parque Ecológico Municipal de La Plata.” (Tito *et. al.*, 2004: 12).

En el año 2003 se procura que los productores conformen una asociación civil, a fines de estar más protegidos desde el punto de vista jurídico. Conflictos internos y la división de la asociación que habían armado anteriormente impiden la concreción de ese objetivo. En 2004, surgen nuevos grupos CRB: San Juan y El Palenque. Se forma también una nueva asociación compuesta por mujeres, la de “Productoras Familiares del Parque Pereyra” (PROFAPPE). Finalmente, en junio de 2004 el principal grupo, el Santa Rosa, logra que todos los demás se integren en la Asociación Civil “Unión de productores familiares sin agrotóxicos del Parque Pereyra Iraola”. “En octubre del 2004 los productores, técnicos y Administración del Parque organizan la primera feria de semillas e inician la Feria Franca en el Parque, para la venta de verduras sin agrotóxicos” (Tito *et. al.*, 2004: 13).

Con la finalización de CRB en 2005, en los últimos años los productores, quienes adquirieron un importante nivel de organización, postulan a distintos fondos estatales que les dan soporte a su actividad. En el Parque se han realizado eventos de importancia nacional, como la IV y V Feria de Semillas Nativas y Criollas, realizadas en septiembre de 2010 y mayo de 2012 respectivamente, que contó con auspicios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el INTA, y a la que asistieron miles de productores, técnicos y público interesado de todo el país.

Como se ha mencionado, Gustavo Tito, biólogo egresado de la Universidad Nacional de La Plata, técnico proveniente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y titular de la cátedra libre de Soberanía

Alimentaria de la Universidad de La Plata, cumple un rol central desde la Dirección Provincial de Desarrollo Rural en la experiencia de implementación de CRB en el Parque. En 2006 –con 43 años de edad- pasa al nivel nacional integrándose al INTA como director del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF), Región Pampeana.

La Administración del Parque, a cargo de Mario Sibolich, un técnico con alto compromiso que continuó en la Dirección de Horticultura tras la disolución de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, ha hecho un importante esfuerzo en los últimos años por regularizar la situación dominial y productiva de los agricultores, estimular las prácticas agroecológicas y establecer un mecanismo de “ventanilla única” para los trámites administrativos, entre otras valiosas iniciativas. Formalmente, la Administración les exige a los productores la reconversión productiva para poder ser ocupantes legales de sus predios^{205 206}.

Sin embargo, tras la relevante experiencia de organización recién reseñada deben señalarse una serie de falencias que aún persisten. En un contexto de importantes restricciones económicas y de personal²⁰⁷, el único parque agrario que existe en Argentina todavía está lejos de emular a otros casos de mayor desarrollo y que son referentes internacionales en la materia como, por ejemplo, su homónimo de Barcelona el Parque Agrario del Bajo Llobregat. El Parque Pereyra Iraola carece de infraestructura (tendido eléctrico y agua potable) en la mayor parte de su predio, de una administración adecuadamente equipada, de un manual de gestión, de estrategias mercadotécnicas de posicionamiento de sus productos²⁰⁸ o de una página web oficial que informe sobre sus actividades. Desde el punto de vista organizativo, continúa siendo un espacio de baja productividad. Se registran situaciones en las que determinados actores se establecen en

²⁰⁵ Mario Sibolich, ingeniero agrónomo egresado de la Universidad Nacional de La Plata, proviene de la ciudad de Luján y se ha desempeñado como asesor técnico en explotaciones agropecuarias de Pilar, Escobar y Las Heras, antes de ingresar en la función pública.

²⁰⁶ “Los productos se venden en La Plata, Almirante Brown y Bompland (Chacarita). Con la gente de Desarrollo Social tenemos ferias fijas en Almirante Brown y Guadalquivir (El Peligro). Los problemas que presenta el mercado asociativo tienen que ver con la continuidad de la oferta, adquirir escala y disponer de tiempo”. (Sibolich, 2/9/11).

²⁰⁷ En la Dirección, Mario Sibolich dispone de 10 técnicos para cubrir toda la provincia de Buenos Aires y 5 en el Parque Pereyra Iraola: Antonio Maidana, Santiago Mires, Mariel Obach, Adriana Oberti y Liliana Scelzon.

²⁰⁸ Por ejemplo, el conocido tomate platense proviene de la zona productiva hortícola donde se desempeñan los quinteros bolivianos tarijeños o empresarios capitalistas predominantemente argentinos. Si bien ciertas producciones agroecológicas provenientes del Parque se venden en La Plata y otros lugares, se trata de logros aún parciales.

el lugar pero producen muy poco o no producen, hay un mercado informal de arrendamientos entre productores (muchas veces con fines más residenciales que productivos) –lo que ha llevado en algunos casos a cierta concentración de la tierra-, las prácticas agroecológicas han sido incorporadas de manera parcial y una serie de situaciones de deterioro ambiental características del periurbano continúan, redundando en la persistencia de un espacio público de baja calidad. Por cómo fue ideado originalmente, la valiosa historia de los actores sociales que lucharon por su preservación, una experiencia de gestión estatal que lleva más de 50 años y la puesta en valor que hoy en día tienen los parques agrarios como instrumentos de gestión territorial metropolitana, el Parque Pereyra Iraola presenta un potencial muy importante, pero también restricciones objetivas en su operatoria que deben ser consideradas. Se retomará este punto en las conclusiones.

6.2) La experiencia del Programa Cambio Rural Bonaerense

Con respecto a la Provincia de Buenos Aires, en los primeros años de la década del 2000 la iniciativa más relevante fue “Cambio Rural Bonaerense” (CRB), un programa de promoción del asociativismo similar al de Cambio Rural nacional, que ya venía siendo impulsado por el INTA una década antes y en ese contexto de crisis se encontraba debilitado²⁰⁹. Desde 2002, CRB realizó trabajo de asistencia técnica a la horticultura en distintos partidos de la provincia durante los primeros años de la década, incluidos algunos del periurbano de la RMBA como La Plata, Pilar, Moreno y Luján. Se trató de la primera experiencia de articulación entre extensionistas estatales y horticultores del periurbano.

Tras la masiva difusión del Programa Cambio Rural a nivel nacional en los años noventa²¹⁰, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, quien

²⁰⁹ “En mayo de 2002 se crea el programa “Cambio Rural Bonaerense” (CRB) dependiente de la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) provincial, atendiendo a horticultores familiares con necesidades sociales y de infraestructura, no sólo productivas, apropiándose del espacio de intervención que comienza a ceder CR INTA en la provincia. (...) Los productores, por su parte, confunden ambos programas, debido a su idéntico nombre, similar forma de implementación y la participación de muchos de los técnicos profesionales que se desempeñaron en CR INTA hasta 2000-2001, expresando en algunos casos que el “viejo” programa del INTA “se provincializó” y “no existe más”, desconociendo la continuación de la operatoria de CR INTA” (Feito, 2007:84).

²¹⁰ Difusión en el sentido de cobertura territorial sobre producciones agrícolas extensivas, no en horticultura periurbana.

justamente se desempeñara como secretario de agricultura de la Nación durante esa década, realizó una adaptación del programa nacional al nivel provincial.

Al momento de su lanzamiento, en marzo de 2001, el ministro de agricultura bonaerense, Haroldo Amado Lebed, destacaba que “Los fundamentos esenciales del Programa tienen sustento en la solidaridad, la participación y el asociativismo entre los productores agropecuarios, con el respaldo del Estado, que ejercerá una tarea orientadora y de apoyo a los emprendimientos que se generen. Cambio Rural Bonaerense pondrá el acento en la organización, la capacitación y el asesoramiento, con vistas a avanzar en un proceso de reingeniería de la política agropecuaria, con el objetivo puesto en una baja de costos y el aumento de los ingresos, sobre todo para pequeños y medianos productores y de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, y de esta manera mejorar sus condiciones de competitividad” (La Capital, 31/3/01). Como puede apreciarse, si bien ya existía la preocupación por la viabilidad de los pequeños y medianos productores no se hablaba aún de “agricultura familiar” ni mucho menos se diferenciaba una “agricultura periurbana” como acontecería en los años subsiguientes²¹¹.

CRB fue una experiencia corta, en un contexto de emergencia socioeconómica, de la que hay pocos registros documentales en la actualidad²¹², pero constituyó un antecedente central para entender cómo se gestaron las políticas locales en Pilar y Moreno, y la posterior migración de los técnicos municipales hacia los niveles superiores del Estado²¹³. En el caso más estudiado por el autor de este trabajo, Pilar, el Programa sirvió para que se interrelacionen por primera vez los técnicos extensionistas con funcionarios municipales interesados en promover al sector productivo local. Los roles jugados por los técnicos de CRB²¹⁴, y el Departamento de Evaluación Ambiental y Desarrollo Productivo, perteneciente a la Secretaría de Medio Ambiente de Pilar²¹⁵,

²¹¹ En 2011, Lebed fue designado Secretario de Relaciones Institucionales del Ministerio de Agricultura de la Nación (Decreto 72/2011).

²¹² En la página web del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires contiene, en la actualidad, muy pocas referencias del Programa. En Internet no se encuentran documentos oficiales sino artículos periodísticos o académicos.

²¹³ En lo referido a La Plata, el caso del Parque Pereyra Iraola ha sido explicado en el apartado anterior por constituir una situación especial en la que se la operatoria se realiza sobre un parque agrario.

²¹⁴ Diego Castro (a su vez, proveniente del IMDEL de Moreno).

²¹⁵ Alfredo Soto y Verónica Gladario, bajo la coordinación de Oscar Salom. Posteriormente Verónica Gladario ocuparía la Secretaría hasta su disolución.

fueron fundamentales para el armado del mercado cooperativo local en conjunto con los líderes de la colectividad boliviana²¹⁶ y, posteriormente, para que, como colectivo, contacten a los directivos del INTA San Pedro, quienes les recomendaron el plantel de técnicos necesario para implementar por primera vez CR nacional en un partido del periurbano, reglamentado a través de la ordenanza PRO.A.A.S. Este tema fue analizado en el capítulo 5.

“En el partido de Moreno, el Programa Cambio Rural Bonaerense trabajó de manera articulada con el Instituto Municipal para el Desarrollo Económico Local (IMDEL), implementando asistencia técnica a los productores hortícolas (entre otros) en el marco de las políticas de desarrollo territorial definidas por el gobierno municipal a través del Programa de Incentivo al Sector Rural (Pro.In.Se.R.). De manera similar a Pilar y Luján, se apoyó la conformación de procesos asociativos que cristalizaron en un mercado mayorista, administrado por inmigrantes bolivianos articulados en la Cooperativa Frutihortícola Norchichas. En ese contexto, se otorgaron créditos a los productores en el marco de un sistema rotativo y se desarrollaron diversas líneas de comercialización. También, se proyectó la implementación de un laboratorio de análisis con el objetivo de brindar un servicio local y regional que permita mejorar los controles sanitarios y calidad de la producción” (Pizarro y Aboitiz, 2006: 7)²¹⁷.

CRB va a constituirse como un ámbito esencial para que distintos técnicos de Moreno articulen en el territorio y posteriormente se posicionen en otros estamentos del Estado. A los casos de Diego Castro y María José Aparicio, quienes se desempeñaban en el IMDEL desde sus inicios y sus experiencias ya han sido comentadas anteriormente, se agrega el de Juan D’Alessandro, quien se incorporó en 2004 y posteriormente pasará al nivel provincial al cargo de Director Provincial de Desarrollo Rural. Su trayectoria se reseña en el siguiente apartado.

A partir de ese año, Cambio Rural de INTA pasa a centralizar la promoción del asociativismo desde el nivel nacional, adoptándose –como ya se mencionó- en Pilar y

²¹⁶ Cristóbal Alejo fue presidente de las Colectividades Bolivianas de Zona Norte.

²¹⁷ “En el caso del partido de Luján, un partido de cuarta corona metropolitana que tiene un desarrollo incipiente de la horticultura, los productores bolivianos de la Cooperativa Frutihortícola Copacabana recibieron asistencia técnica del Programa Cambio Rural Bonaerense a partir de 2003. En 2007 comercializaban sus productos y los de terceros en un mercado local, bajo la normativa del SENASA. Además de la asistencia del programa provincial, la cooperativa recibió el apoyo oficial de la municipalidad a través de la Dirección de Producción del Municipio de Luján y del Consejo Municipal de Acción Cooperativa. Asimismo, recibieron un crédito del Banco Nación para la compra de un predio para construir un mercado propio.” (Pizarro y Aboitiz, 2006: 6).

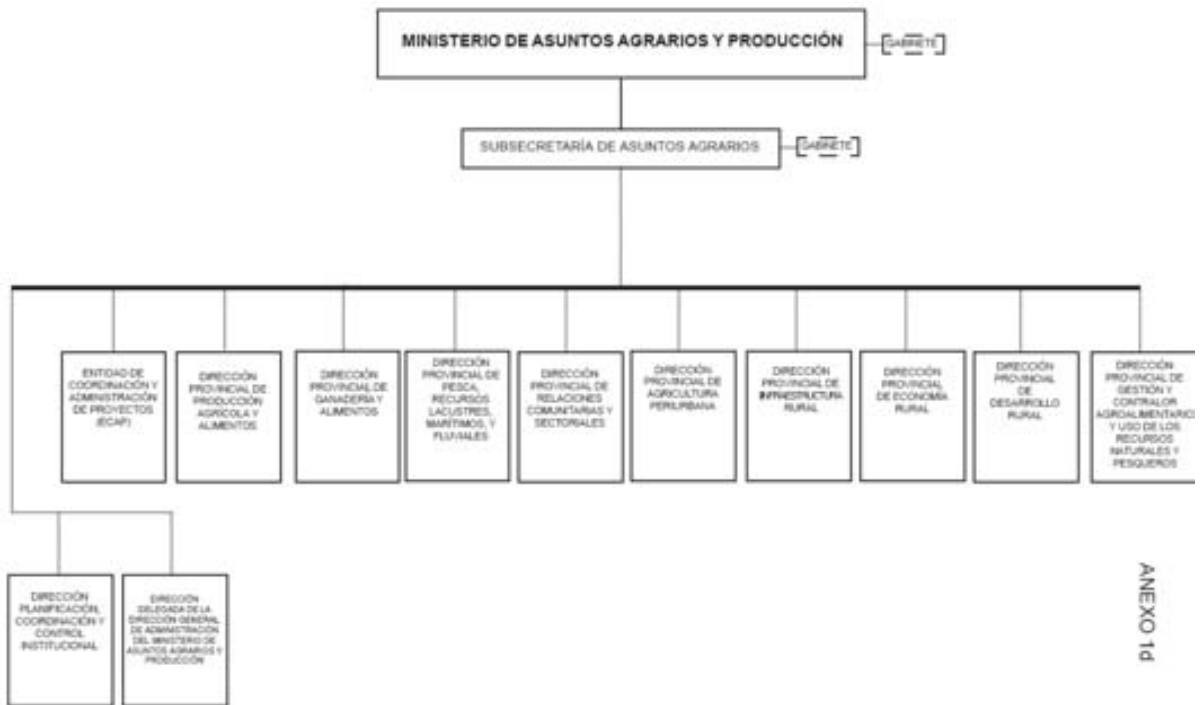
otros partidos de la interfase urbano-rural, lo que desembocará posteriormente en el Convenio para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la RMBA para 8 partidos del norte y el oeste (2008) y más adelante en el Programa Nacional de Agricultura Periurbana (2010).

6.3) La creación de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana

Con el advenimiento del nuevo gobierno provincial a partir de 2007, a cargo de Daniel Scioli, se procuró incluir en la agenda pública la línea de los cultivos intensivos, procurando agrupar dependencias que hasta ese momento estaban dispersas. Resultó novedoso que en el organigrama del Ministerio de Asuntos Agrarios se constituyera una nueva Dirección Provincial de Agricultura Periurbana (véase Esquemas N° y N°), la primera en su tipo a nivel nacional. En el decreto que le da origen, el N° 232 de febrero de 2008, se establecen metas generales de fortalecimiento de la actividad, aunque sin enunciar objetivos explícitos de gestión territorial en lo referido a política de suelos, preservación del espacio hortícola o avance de la urbanización. La dirección estuvo a cargo de Mariano Purtic, un técnico proveniente de la Municipalidad de Almirante Brown (un partido de segunda corona de la zona sur, vecino de Florencio Varela, que cuenta con un importante espacio periurbano), donde se había desempeñado como secretario de Producción, lo cual constituyó un síntoma de que las iniciativas municipales se proyectaban a nivel provincial. Asimismo, se trata de un catedrático de la asignatura Economía Agropecuaria, de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. La idea de priorizar la producción intensiva y crear una dirección de agricultura periurbana fue motorizada por el subsecretario de Asuntos Agrarios y ex-decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Fernando Vilella²¹⁸.

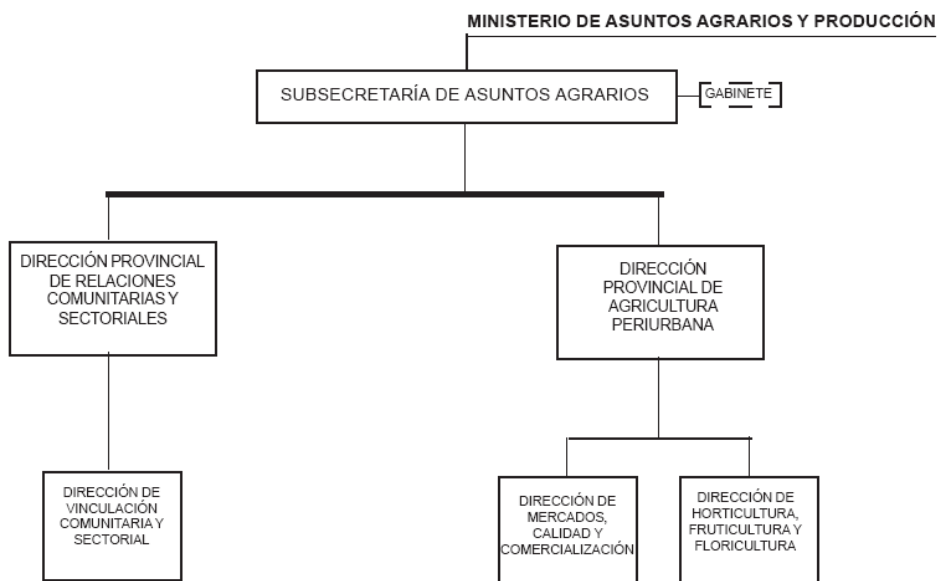
²¹⁸ Profesor de la Cátedra de Producción Vegetal y director del Programa de Agronegocios y Alimentos de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Decano de esa misma facultad entre 1998 y 2006. Se trata de una persona con conocimiento y trayectoria en el sector hortícola.

Figura N° 12. Provincia de Buenos Aires. Ubicación de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana en el organigrama de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios (2008)



Fuente: Decreto N° 232/08.

Figura N° 13. Provincia de Buenos Aires. Direcciones a cargo de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, según el organigrama de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios (2008)



Fuente: Decreto N° 232/08.

De la Dirección pasaron a depender dos direcciones: la de Mercados, Calidad y Comercialización y la de Horticultura, Fruticultura y Floricultura²¹⁹. Sin embargo, en ninguna se explicitó en sus organizaciones internas un objetivo por gestionar los cinturones verdes o contar con políticas territoriales de algún tipo²²⁰. Durante 2008, el organismo pareció quedar absorbido por temáticas coyunturales de la horticultura y fruticultura extensivas a nivel provincial (por ejemplo, la distribución de subsidios del Consejo Federal de Inversiones –CFI- ante eventos meteorológicos desfavorables). La Dirección tuvo corta vida y funcionó hasta fines de ese mismo año, cuando la ministra de Asuntos Agrarios Déborah Giorgi pasó a revistar como ministra de la Producción a nivel nacional y se produce un nuevo cambio en el organigrama general. A partir del nuevo reacomodamiento político, la Dirección queda desactivada²²¹, derivándose sus funciones a la Dirección Provincial de Desarrollo Rural (véase Esquema N°), a cargo de un técnico de 39 años proveniente del IMDEL de Moreno, Juan D’Alessandro.

La trayectoria de D’Alessandro es muy significativa para entender mucho de lo que se ha indicado en el presente trabajo del movimiento ascendente de técnicos de origen municipal en el Estado. Ingeniero agrónomo egresado de la Universidad Nacional de Luján, se había desempeñado en el sector privado como granjero, apicultor y cunicultor, hasta que en 2004 ingresa al IMDEL de Moreno como agente CRB para apoyar la granjería y la actividad cunícola del distrito. En 2006, pasa a revestir como Jefe del Area Agropecuaria Extensiva del Instituto. Entre 2007 y 2008, se desempeña como Director General del Programa de Incentivo al Sector Rural (PRO.In.Se.R.) del IMDEL, cuyas áreas de intervención son la agricultura periurbana y urbana, en lo referido a horticultura, floricultura, cunicultura y agricultura extensiva. Asimismo, durante esos dos años se desempeña como Agente de Proyecto INTA-Cambio Rural

²¹⁹ <http://www.maa.gba.gov.ar/institucional/autoridades.php>

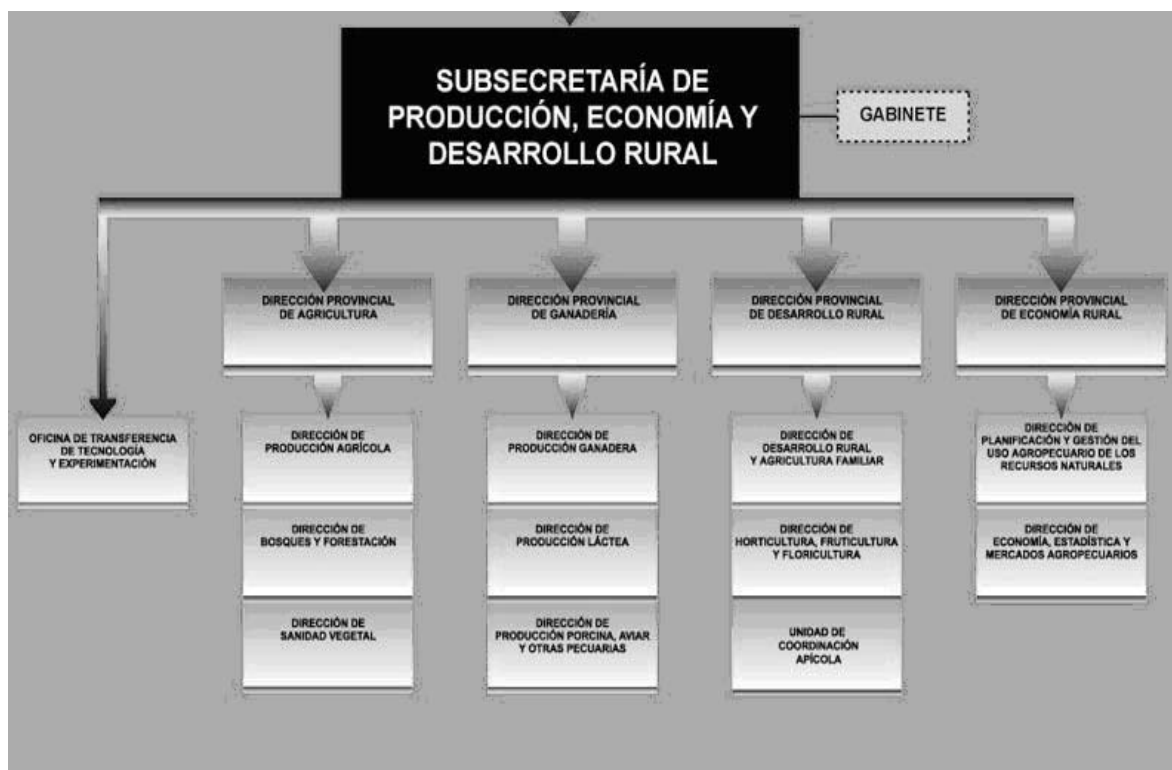
²²⁰ Aunque durante el trabajo se ha hecho referencia frecuentemente a la escasa experiencia que se registra en el Estado argentino en materia de gestión territorial, esas funciones seguían siendo -de algún modo- conservadas por la Dirección Provincial de Desarrollo Rural.

²²¹ Mario Sibolich, director de Horticultura, Fruticultura y Floricultura del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, expuso en las Jornadas sobre Agricultura Periurbana realizadas en la Universidad de General Sarmiento, detallando cómo se llevó a cabo la creación de la Dirección de Agricultura Periurbana. Sostuvo que a principios de 2008 se habían ideado 8 direcciones provinciales, algunas de ellas nuevas, lo cual implicaba que la agricultura periurbana dejaba de estar departamentalizada y pasaba a ser dirección, pasando a tener otro tipo de financiamiento y apoyatura. Sin embargo, describió que la implementación efectiva de estas nuevas direcciones demoró unos 6 meses, en el marco del inicio de una nueva gestión provincial. Y cuando las mismas comenzaban a funcionar se produjo un nuevo reordenamiento en el organigrama general, disolviéndose la Dirección de Agricultura Periurbana, pasando sus funciones a la Dirección Provincial de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de la cual la Dirección de Horticultura y Fruticultura comenzó a formar parte (28/4/11).

atendiendo a 11 grupos de extensión que tenían a su cargo áreas hortícolas, florícolas y cunícolas del partido. En 2008, asume como Director provincial de Desarrollo Rural de Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, cuyas áreas de intervención son: horticultura, fruticultura, floricultura, apicultura, granja y agricultura familiar. Este cargo lo desempeña hasta la actualidad. Asimismo, entre 2007 y 2009 trabajó en la organización de talleres con productores e instituciones de las distintas regiones del INTA para la construcción Plan de Trabajo y entre 2009 y 2011 como Consultor de la Región Oeste en la Comisión de trabajo del INTA para la creación de la Unidad INTA AMBA.

Una vez desactivada la Dirección Provincia de Agricultura Periurbana, dentro de su órbita pasaron a funcionar la Dirección de Horticultura, Fruticultura y Floricultura y la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Entre los objetivos definidos para la Dirección de Horticultura, se hace mención a temas como la seguridad alimentaria, las BPA, medio ambiente y a ciertos objetivos sociales (por ejemplo, coordinar con el Ministerio de Desarrollo Social acciones para promover el Plan Huertas Bonaerenses, un plan de promoción de la agricultura urbana de autoconsumo a través de la entrega de semillas -similar a su par nacional el Programa Pro-Huerta), se retomaron algunos objetivos de la dirección anterior, pero la temática territorial continúa estando diluida, en función de objetivos generales construidos desde una escala provincial.

Figura N° 14. Provincia de Buenos Aires. Organigrama de la Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural y direcciones a cargo (2009)



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

El Director saliente, Mariano Purtic, pasó a asesorar al IDEL de Florencio Varela como capacitador, es decir, que volvió a estar en contacto con la gestión a nivel municipal. Asimismo, retornó a sus actividades catedráticas en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (veáse apartado 5.1.2.2).

Con respecto a la gestión relacionada con la horticultura, que siguió a cargo de la Dirección de Desarrollo Rural, a fines de 2010 se ideó un mecanismo para que el Programa Nacional para la Agricultura Periurbana tuviera su correlato en la Provincia de Buenos Aires: el Programa Provincial de Agricultura Periurbana. Bajo consignas muy similares al Programa Nacional, el Programa Provincial se presentó en sociedad en septiembre de ese año²²². Constituyó una excepción a la regla porque, tal como se verá

²²² “El Programa Provincial para la Agricultura Periurbana se propone trabajar respetando siempre la identidad, los recursos naturales, la cultura, la costumbre y los valores de cada territorio. Sus ejes estratégicos de trabajo son: 1) Producción de alimentos: más producción con más productores, priorizando a los pequeños productores y a los agricultores familiares; 2) Generación de empleo: creación de nuevos puestos y disminución de los índices de informalidad laboral; 3) Ordenamiento y arraigo territorial: estimular el desarrollo de las economías regionales para lograr mayor equilibrio entre lo urbano y lo rural; 4) Fortalecimiento institucional: promover el asociativismo, la participación y la articulación entre lo público y lo privado. Objetivos Generales: a) Asegurar el abastecimiento de alimentos de calidad a precios justos; b) Promover el uso razonable de los recursos naturales; c) Planificar la producción para mantener una oferta sostenida durante todo el año, garantizando la

cuando se analice el Programa Nacional en el capítulo 7, por lo general el Ministerio de Agricultura nacional “bajó” los recursos directamente a los municipios a través de convenios, obviando a las administraciones provinciales por motivaciones políticas y de efectividad en su aplicación. En este caso, como el Director Provincial procede del IMDEL de Moreno al igual que la Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura de la Nación, se le dio un lugar importante a la Dirección Provincial entre 2010 y la actualidad para que ambas dependencias combinen procedimientos a la hora de asistir a los municipios de la RMBA. Por ejemplo, la Dirección Provincial tuvo visibilidad periodística y recursos económicos proporcionados desde la Dirección Nacional a la hora de intervenir en los distritos afectados por las copiosas precipitaciones de principios y fines de 2012, cuando una importante cantidad de invernáculos resultaron seriamente afectados en el periurbano sur (La Plata, Florencio Varela y Berazategui)²²³. Más que a una necesidad técnica u operativa (las convocatorias registrales se siguieron haciendo desde el Programa Nacional), la implementación del Plan Provincial pareció responder, en 2010, a la cercanía del acto eleccionario llevado a cabo en octubre de ese año y la necesidad de asegurar la continuidad de la Dirección pasado el mismo (el oficialismo resultó reelecto por amplio margen). Y, en la actualidad, a cuestiones vinculadas a la creciente disputa política entre el poder central, representado por la presidente Cristina Fernández de Kirchner, y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, quien pretende sucederla en 2015. Es decir, a un reacomodamiento de fuerzas que se está dando actualmente al interior del peronismo y que repercute en el funcionariado provincial²²⁴.

seguridad alimentaria; Transparentar la cadena comercial para una distribución más equitativa de la renta. Metodología: a) Diagnóstico de situación y evaluación de requerimientos; b) Firma de Convenio entre el MAA y el Municipio; c) Conformación de Comisión Ad Doc; d) Elaboración y Aprobación de Plan de Trabajo; e) Conformación de Equipo de Trabajo; f) Formulación de Proyectos; g) Ejecución de Proyectos.” (Disponible en la página del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.maa.gba.gov.ar/2010/SubPED/DesarrolloRural/power%20periurbana/periurbano.ppt>)

²²³ En el capítulo 5 se hizo referencia al fondo de 3,8 millones de pesos que recibieron 149 productores de Florencio Varela en concepto de asistencia económica.

²²⁴ En diciembre de 2010, asumió como ministro de Asuntos Agrarios Gustavo Arrieta, intendente de Cañuelas, un distrito periurbano de la cuarta corona de la RMBA. Su trabajo de construcción política en la Tercera Sección Electoral -en conjunto del ministro de Economía provincial Alejandro Arlía-, donde el oficialismo tuvo una importante *performance* comicial, derivó en su designación. En ese contexto, en el transcurso del año 2012 fue nombrado como director de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar Víctor Vázquez Melgarejo. Lo acompañan el Ing. Leonardo Maldonado, agente territorial, y los técnicos Gabriel Blanco, Elsa Nowik, Miriam Núñez y Raúl Stevani. Si bien la Dirección se encuentra jerárquicamente dentro de la Dirección Provincial de Desarrollo Rural, Vázquez reporta directamente al ministro. Tiene a su cargo la temática de la agricultura familiar y el armado de mesas con intendencias del interior de la provincia.

7. LAS POLÍTICAS NACIONALES EN AGRICULTURA PERIURBANA PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

En el presente capítulo se realiza una sistematización de las políticas nacionales de la última década que impactaron en la agricultura periurbana de Buenos Aires. Se analiza el antecedente de la creación del Mercado Central de Buenos Aires, puesto en funcionamiento en la década del ochenta como proyecto que procuró ordenar la horticultura de “cercanías”, pero que se fue desvirtuando debido a un debilitamiento posterior del rol del Estado Nacional y a las transformaciones operativas que afectaron a los mercados (incluida la irrupción del comerciante boliviano como nuevo actor económico). En la última década, y tras el rol que asumieron distintos municipios en el contexto de la crisis para gestionar la agricultura periurbana, se describe cómo el Estado Nacional fue incorporando en su agenda la temática, generando importantes iniciativas de alcance metropolitano.



Publicidad oficial de la Agencia Metropolitana del
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA-AMBA

7.1) El Mercado Central de Buenos Aires como antecedente de reorganización de la horticultura periurbana.

El Mercado Central de Buenos Aires es el mercado concentrador frutihortícola que abastece al espacio metropolitano de Buenos Aires (RMBA), donde viven unas 15 millones de personas (12,8 millones en la aglomeración y alrededor de 2 millones en su región de influencia). Es un organismo federal, dependiente en la actualidad de la Secretaría de Comercio Interior, que orbita bajo el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Se creó por la Ley N° 19.227.

Junto con la CEAMSE (Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado) – que coordina el transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios-, conforman los únicos dos organismos institucionalizados de gestión metropolitana, y en donde tienen representación los tres niveles del Estado: la Nación (el gobierno central), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el distrito federal) y la Provincia de Buenos Aires (cuya capital es La Plata, tiene jurisdicción sobre los suburbios del Gran Buenos Aires y del resto del territorio provincial, de unos 300.000 kilómetros cuadrados de superficie).

Concebido en los años sesenta durante el gobierno del presidente Antonio Illia y la dictadura del general Onganía²²⁵, fue construido por etapas desde comienzos de la década de 1970²²⁶. Fue pensado como un instrumento para concentrar la provisión de frutas y verduras a través de una corporación tripartita, imitando –como se señaló al principio del trabajo- el modelo de central mayorista del tipo “europeo de posguerra” (se tomó como referente al mercado Rungis, de París)²²⁷.

²²⁵ “Convenio: En Buenos Aires, a los diez días del mes de agosto del año mil novecientos sesenta y siete, los señores Ministros del Interior, doctor Guillermo A. Borda, y de Economía y Trabajo, doctor Adalberto Krieger Vasena, con la representación que les confiere el decreto número 5.692-67 del Poder Ejecutivo Nacional, suscriben con el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, General de Brigada (R. E.) Francisco A. Imaz, y el Intendente Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, Coronel (R. E.) Eugenio Schettini, en presencia del Escribano Mayor de Gobierno de la Nación, el siguiente convenio de creación... (..) Ordenanza N° 22.817: B.M. 13.130 Publ. 23/08/1967. Artículo 1°: Ratifícase el convenio celebrado entre la Nación, Provincia de Buenos Aires y esta Intendencia Municipal, creando la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, de acuerdo a lo establecido en el art. 12° del instrumento mencionado (Ratificado por el Gobierno Nacional por Ley N° 17.422, Boletín Oficial 14/09/1967); Art. 2°: Ratifícase el Estatuto de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, de acuerdo a lo establecido en el art. 8° del convenio ratificado por el convenio precedente..”.

²²⁶ En 1971 se promulga la ley 19.227 de Mercados de Interés Nacional y en ella se establece “la creación de un Mercado Central único con el monopolio de comercialización mayorista de artículos alimenticios de primera necesidad para la Capital Federal y 25 partidos del Gran Buenos Aires”.

²²⁷ “El Mercado Central de Buenos Aires fue concebido en los años sesenta, cuando Argentina aún parangonaba al Brasil del urbanista Oscar Niemeyer. Fue construido en los setenta al elevado costo de 600 millones de dólares, erogados por el último gobierno constitucional antes del golpe de 1976, a cargo

El MCBA entró formalmente en funcionamiento el 15 de octubre de 1984 (después de 21 años de llevarse a cabo las primeras expropiaciones de tierras e interrumpirse varias veces su construcción) y se le reconoce como la primera obra pública de envergadura desde el advenimiento de la democracia en 1983. Su inauguración fue realizada por la Subsecretaría de Comercio Interior de la administración del gobierno de Raúl Alfonsín, ejercida en ese momento por Marta Más, y la Dirección de Sistemas Comerciales, a cargo de Ricardo Campero²²⁸.

Subyacía, al momento de su creación, la idea socialmente difundida de que los 23 mercados del área metropolitana -existentes en ese momento- constituían focos de intermediación especulativa. Por lo tanto, se les atribuía una responsabilidad central en la formación y encarecimiento del precio de los alimentos, además de una posición abusiva (dominante) en la cadena de comercialización²²⁹. Se consideró que la implementación de un mercado concentrador de alcance metropolitano solucionaría ese problema estructural de la economía argentina.

La apertura del MCBA no estuvo exenta de conflictos. Por un lado, durante 1983 unos 2.500 agricultores del periurbano se movilizaron políticamente –motorizados por la Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas (ACOHOFAR)-, para pedir su apertura y lograron audiencias con los candidatos presidenciales Ricardo Alfonsín (radical) e Ítalo Lúder (peronista). Ello constituyó un hecho inédito, dado el individualismo y la baja capacidad organizativa históricamente reinantes en el sector hortícola²³⁰. Los movilizaba la necesidad de contar con precios de referencia de los

de Isabel Martínez de Perón, y la dictadura militar -denominada Proceso de Reorganización Nacional-, en proporciones similares. Fue finalmente inaugurado cuando se recuperó la democracia en 1984, momento durante el cual se convocó a especialistas del sector frutihortícola. Cuando se lo ideó, el Mercado Central iba a ser una “catedral de la alimentación”, una réplica local de los mercados concentradores frutihortícolas como los de muchas ciudades europeas. Con el paso del tiempo, el proyecto se fue deformando.” (Mariano Winograd, 1/5/10; texto levemente modificado)

²²⁸ A partir de lo dispuesto por la ordenanza de desalojo 37.282, se cierran en la ciudad de Buenos Aires los históricos mercados Spinetto y de Abasto, emblemáticos de la cultura porteña, que habían funcionado desde 1884 y 1889 en el barrio de Balvanera-Once. En la actualidad se emplazan en sus instalaciones dos centros comerciales de formato *mall* (“Spinetto Shopping” y “Abasto Shopping”), inaugurados en 1988 y 1998 respectivamente.

²²⁹ “La ventaja del mercado de productos físicos es la de coordinar oferta y demanda en un mismo lugar en un determinado momento, lo que permitiría otorgar mayor transparencia en la formación de precios. Sin embargo, la alta perecibilidad de estos productos, la fragmentación de oferentes y demandantes (venta al oído), la información imperfecta y asimétrica brinda al mayorista un posicionamiento de liderazgo” (Schvarzer, 1994; en Viteri y Ghezán, 2000: 3).

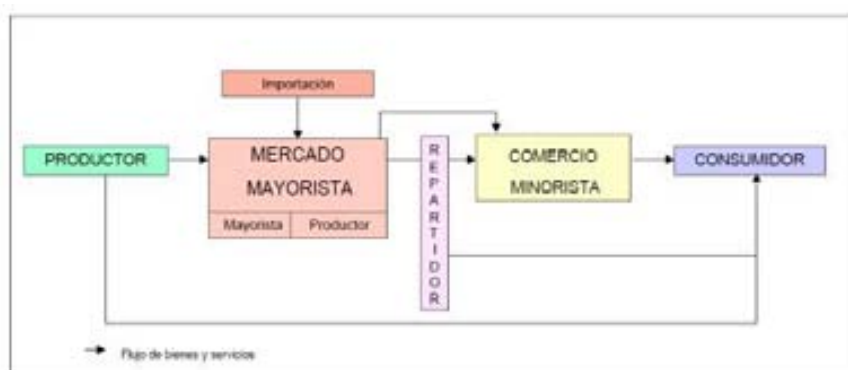
²³⁰ Los primeros documentos elaborados por la Corporación establecían que “el carácter individualista de los operadores se manifiesta con mayor intensidad en hortalizas que en frutas, sector en el que, por otra

alimentos que producían, estaban pidiendo una intervención estatal en el sector. En ese momento, se registraron fuertes presiones por parte de los operadores de los mercados afectados.

Con la sanción de la ley provincial 10.202, se estableció que los partidos de la RMBA debían hacer sus compras mayoristas únicamente en el MCBA. Es decir, se disponía “un perímetro de protección que obligaba al cierre de los mercados preexistentes” (Pellegrini, 2008: 1). Fueron exceptuados determinados distritos de la zona sur (Berazategui, Cañuelas, Florencio Varela, Quilmes y San Vicente), a los cuales se les permitió optar entre el Central y el Mercado Regional de La Plata, por su cercanía geográfica a la capital provincial.

En sus primeros años de funcionamiento, el Central va a reproducir el tipo de estructura de mercado mayorista que predominaba en Argentina hasta la década del setenta. Es decir, “el canal de comercialización tradicional, desde los productores a los mercados mayoristas y a partir de allí a los negocios tradicionales (verdulerías y fruterías)” (Viteri y Ghezán, 2000:2)²³¹.

Figura N° 15. RMBA. Circuito de comercialización hortícola tradicional



Fuente: Viteri y Ghezán (2000: 2)

parte, se da una mayor participación de las formas de sociedad más elaborada” (Corporación del MCBA, 1972: 9). En este sentido, un productor recordaba recientemente que “aunque no nos guste reconocerlo algo estamos haciendo mal, considerando que alguna vez 2.500 ciudadanos se reunieron para pensar en un tema sectorial y hoy no logran hacerlo dos decenas. ¡Hoy en día reunir a 25 colegas es una proeza ímproba!” (Mariano Winograd, 30/8/10).

²³¹ Irineo Pate, dirigente de la Asociación de Productores Hortícolas de La Plata, sostiene que “cuando se creó el Mercado Central, durante los dos primeros años (1983-1985) se exigió una bancarización compulsiva. Se debía realizar el pago al productor en su cuenta, de allí se sacaba el Impuesto al Valor Agregado y el porcentaje correspondiente para el puestero.” (1/6/11). La resistencia de los agentes económicos a la medida finalmente puso fin a esa regulación. Oscar Liverotti, técnico del Departamento de Control de Calidad del Mercado Central, se pregunta “¿por qué el pago centralizado no siguió en el Central? Políticamente se decidió sacarlo, se lo destrozó. Si pedís factura, muchas veces es muy difícil que te la den en distintos puntos de la cadena.” (1/6/11).

Desde mediados de los años ochenta en adelante, el MCBA va a resultar fuertemente afectado en su rol de polo concentrador metropolitano de expendio frutihortícola. Una serie de fenómenos económicos van a ir complejizando el mapa de la comercialización alimentaria. Por un lado, el auge de la Gran Distribución (GD: supermercadismo e hipermercadismo con plataformas logísticas) de los años ochenta y noventa, protagonizado por grandes empresas internacionales, que va a relacionar al sector más capitalista de la horticultura directamente con las grandes cadenas. Simultáneamente, se produce la reapertura de muchos de los mercados concentradores de los suburbios que habían sido cerrados y la creación de otros nuevos no autorizados, en el marco de la desregulación económica reintante²³². A ello se suma la creciente “bolivianización” de los segmentos bajos y medios de los espacios productivos del periurbano, lo que posteriormente alcanzará a los circuitos de distribución mayorista y minorista en la ciudad (el copamiento de puestos de venta en los mercados secundarios y el establecimiento de comercios –verdulerías- atendidos por bolivianos en distintas localidades del área metropolitana)²³³. Al principio de su operatoria, se estimó que el MCBA comercializaba más del 80 % de los volúmenes de hortalizas que ingresaban a Buenos Aires. En 1990, se calculaba que había bajado a 70 % (Maggi, 1990:28). En la actualidad, el porcentaje se ubica en torno al 40 %²³⁴. Ello da la pauta de que, si bien

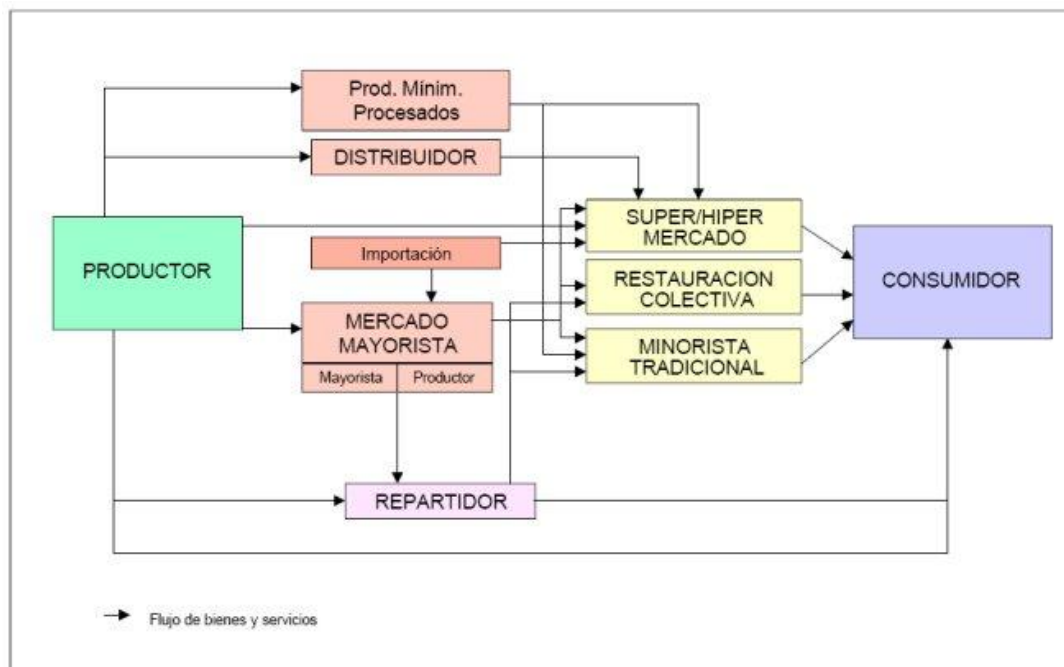
²³² El ingeniero Oscar Liverotti, técnico del Mercado Central, señala que “el proyecto original consistía en contar con un mercado concentrador en las cercanías de Buenos Aires y, a 60 o más kilómetros, los mercados periféricos (de segunda venta, comprando en el Central). En 1995, durante el gobierno del presidente Carlos Menem, se dispone que quede sin efecto legal el “cordón de protección” de 50 kilómetros, quedando totalmente indefenso” (2/9/11).

²³³ El productor hortícola argentino Pablo Masseda, del partido de Pilar, explica cómo las grandes cadenas no han podido ganarle espacio a los mercados mayoristas y los puntos de venta minorista (verdulerías), donde dominan los bolivianos. “Vendo a supermercados productos de cuarta gama, pero no a granel ni tampoco a los mercados mayoristas, porque son poco transparentes. El gerente de Alimentos Perecederos de un supermercado me dice que pierden dinero con las verduras. Hacen estudios de elasticidad, suben precios hasta que cae la demanda. A mí nadie me exige condiciones sanitarias. Nos cobran bonificaciones, apertura de nuevos locales, descuentan el 11 % de la facturación (comisión de venta). Nos dan notas de débito “a morir”. Me piden certificación de la Asegurador de Riesgos del Trabajo (ART) y el formulario 31. En el 98-99 las grandes cadenas trataban de sacarle terreno a las verdulerías. En algún momento trajeron de La Plata tomate “Cherry” y lo pusieron a mitad de precio. Ahí los afectados nos organizamos. Hoy todo eso cambió. Solamente el 30 % de la venta se vende en los supermercados, la venta a granel cada vez menos. Ellos toman los valores del Mercado Central como referencia y también los de su competencia. Para adquirir a granel en el día piden, piden y piden, y después se quedan con la oferta más conveniente. En mi caso, subsisto porque nunca vendí a granel ni en un mercado mayorista” (1/6/11). En este sentido, el dirigente de CONINAGRO Jorge Morales sostiene que “la informalidad está fomentada desde el poder económico. Los supermercados compran en el campo sin control, con mercadería de primera (*premium*) frente a la mercadería de segunda calidad del Mercado Central”. (1/6/11).

²³⁴ A nivel nacional, “durante el quinquenio 1985/89 comercializaba el 29% de la producción de frutas y el 30% de hortalizas, mientras que en la actualidad registra un 17 y 25% respectivamente.”. (Viteri, 2006:4). El ingeniero Oscar Liverotti, técnico del Mercado Central, sostiene que “del MCBA se intermedia a la mitad de las verdulerías de la Capital Federal y 30 % del primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires, en total de 4 a 5 millones de personas. Se abrieron un montón de mercados y al Central lo perjudicaron seriamente. Hay un alto grado de evasión y se trabaja mucho menos. El problema

sigue siendo un actor muy importante²³⁵, una serie de canales alternativos se han posicionado con fuerza por afuera de su radio de influencia y de esta manera se ha desdibujado el proyecto original^{236 237}.

Figura N° 16. RMBA. Circuito de comercialización hortícola moderno



Fuente: Viteri y Ghezán (2000: 5)

se da cuando se quiere emplazar un solo lugar que funcione de manera ordenada. La gente se va, busca lugares donde ese orden no exista” (1/6/11).

²³⁵ Los precios de mercado publicados a diario por el MCBA siguen siendo referentes para el resto de los canales de comercialización.

²³⁶ “Las firmas modernas de la distribución minorista (supermercados e hipermercados), con gran capacidad de gestión para movilizar grandes volúmenes de mercadería en un corto periodo de tiempo, impactan en la lógica de distribución tradicional. Si bien el mercado mayorista pierde protagonismo dentro de la cadena comercial de frutas y hortalizas frescas, algunos de sus operadores son los primeros en responder a las nuevas exigencias del comercio minorista moderno. Esta nueva situación genera transformaciones y heterogeneidades dentro de la comercialización y producción de frutas y hortalizas” (Viteri, 2006: 1).

²³⁷ Julie Le Gall, investigadora del CNRS-PRODIG de Francia, sostiene que si bien la creación del Mercado Central de Buenos Aires procuró replicar en los años ochenta el modelo del Rungis parisino, la novedad de los últimos años fue la localización de nuevos mercados frutihortícolas en Buenos Aires por afuera del circuito del Central, más cerca de las zonas de producción que de las de comercialización, y que esto tiene que ver con la complejidad de las redes bolivianas que operan actualmente en el nivel metropolitano (28/4/11). Oscar Liverotti, técnico del Mercado Central, afirma que “en 2010 se comercializó 1,4 millón de toneladas (60 % hortalizas y 40 % fruta). La tendencia es a la baja, pues cada vez se abren más mercados. Los compradores son: comercios minoristas, supermercados, distribuidores mayoristas, sector gastronómico, Servicio Penitenciario Federal, etc.” (2/9/11).

En este sentido, las complejas y profundas transformaciones que han alcanzado a la comercialización hortícola tienen una relación directa con la fragmentación territorial que ha sufrido el cinturón periurbano, que se divide entre el periurbano sur (La Plata), zona que, como se ha señalado anteriormente, ha concentrado la operatoria más intensiva y capitalista de la horticultura (firmas argentinas especializadas que trabajan el invernáculo y contratan medieros bolivianos “conviviendo” con productores bolivianos tarijeños que presentan distintos niveles de tecnología y capitalización), y el periurbano norte, que aún conserva islas de producción pero cuya subsistencia está menos asegurada, debido a que sus actores sociales, agricultores bolivianos de Potosí que mayoritariamente trabajan en pequeña escala y a campo, tienden a especializarse más en el comercio (vender en mercados concentradores secundarios de la zona norte y oeste) que en la producción.

Por lo tanto, a poco tiempo de su implementación, el MCBA, que se suponía que se había implementado como un instrumento para reorganizar, entre otras cosas, la horticultura de cercanías –tal como lo solicitaron aquellos quinteros movilizados en 1983-, comenzó a debilitarse como mercado concentrador ante el establecimiento de redes alternativas. Esas porosidades que van a aparecer como consecuencia de la pérdida de poder de regulación del Estado no sólo van a ser aprovechadas por los actores vinculados con la GD. Ese contexto va a ser esencial para el avance de los bolivianos desde la producción hacia la comercialización, en un contexto de aumento significativo de la informalidad en la economía²³⁸.

²³⁸ Los agricultores bolivianos, quienes frecuentemente recibían por parte de sus patrones portugueses y los puesteros del MCBA una baja paga por sus productos, dado su desconocimiento de los precios de mercado y su bajo poder de negociación, comenzaron a armar sus propios canales de comercialización.

Figura N° 17. RMBA. Tipificación de mercados frutihortícolas

	Mercado Central de Buenos Aires	Mercados Satélites	Nuevos Mercados de la Colectividad boliviana y/o Municipales
Fecha de creación	1984	Anterior a 1970	1990 en adelante
Ubicación	La Matanza (cerca de la zona de consumo)	Primera corona de la RMBA (cerca de la zona de consumo)	Tercera corona de la RMBA (cerca de la zona productiva)
Tamaño	Grande 12 pabellones cerrados 6 playas libres	Mediano Min.: 1 galpón (La Matanza) Intermedio: 2 galpones (Tres de Febrero) Máx.: 4 naves (MRLP)	Chico 1 galpón (en proceso de ampliación: ex-Escobar)
Días fuertes	Lunes, Miércoles y Viernes.	Lun - Mie - Vie ó Mar - Jue - Sáb.	Lunes, Miércoles y Viernes.
Horarios	Madrugada: a partir de las 6:00am.	Variable: mayormente de noche (a partir de la 1:00am)	Variable: día (Pilar); tarde (Morón); noche (Escobar).
Vendedores mayormente representados	Consignatarios	Quinteros Revendedores Consignatarios	Quinteros
Costos de Comercialización y Precios Hortalizas	Altos	Intermedios	Bajos
Compradores	De toda la región, para grandes minoristas y mayoristas	Intermedio entre ambos	De una zona de influencia de 1hora a la redonda. Para minoristas pequeños.
Especialización	Hortalizas de fruto y pesados	Intermedio entre ambos	Hortalizas de hoja y frutilla

Fuente: García, Le Gall y Mierez (2008:12).

Vale señalar que, simultáneamente a la pérdida de participación relativa en la comercialización metropolitana, durante los años noventa se generó una iniciativa muy importante que procuró mejorar la transparencia informativa respecto del origen de las producciones frutihortícolas, conocida actualmente como trazabilidad. Lo hizo a través del establecimiento de guías²³⁹. Por otra parte, en 1999 se encaró una remodelación

²³⁹ "El Mercado Central sólo trabajará con guías. A partir del 1° de mayo no se permitirá el ingreso de frutas y hortalizas en el mercado que carezcan de la guía de productos frutihortícolas. Así lo resolvió el interventor de la Corporación Central de Buenos Aires, Ricardo Ré. La medida fue dispuesta a los efectos de que la Corporación pueda colaborar con aquellos productores afectados por deudas comerciales y mejorar aún más la información estadística de volúmenes ingresados que se releven en forma diaria. Ricardo Re, en un comunicado, destacó que es imperioso recordar a los productores la obligatoriedad de remitir la producción amparada por la guía de frutas y hortalizas, según la resolución N° 711-84 de la secretaría de Agricultura de la Nación. En tal sentido, la guía de referencia, que acompañará a los envíos, deberá ser completada en todos sus puntos: zona de origen, remitente, destinatario, transportista, especie, variedad, calidad, tamaño, tipo de envase, cantidad de bultos, peso del bulto y peso total." (El Imparcial, 11-3-96). Oscar Liverotti, técnico del MCBA, sostiene que "en los controles de acceso se verifica la guía frutihortícola, la declaración jurada. Hay veces que se registran subdeclaraciones, es cuando el puestero tiene conflicto con el productor. Llega el camión, hay cooperativas de descarga, el puestero firma. El MCBA nunca dejó de estar desafectado en lo referido a su función de control de calidad. Se realizan análisis microbiológicos (cólera, *escherichia coli*), análisis de pesticidas, fitopatología (al pescado, se trabaja de noche)." (2/9/11).

edilicia de grandes dimensiones que convirtió al MCBA en uno de los principales centros comerciales del país (Viteri, 2006: 3)²⁴⁰.

Vale destacar que la asociación entre el establecimiento de mercados y su relación con el anclaje territorial de los productores en sus espacios productivos de origen no ha formado parte de las políticas públicas vinculadas con la horticultura, que históricamente se han distinguido por su carácter profundamente sectorial. Como ya se ha tratado en el capítulo 5, este tema recién va a ser considerado en las iniciativas municipales de Pilar y Moreno a principios de los años 2000, cuando conformaron sus propios mercados y más adelante otras jurisdicciones del periurbano replicaron estas experiencias. Pero, dada la escasa o nula tradición territorialista en la implementación de políticas públicas en Argentina, en el nivel nacional este tipo de ideas siguen sin ser incorporadas en la agenda. En la actualidad, se visualiza al MCBA como un instrumento para ofertar alimentos más baratos al público en un contexto inflacionario (por ejemplo, la Secretaría de Comercio Interior ha jugado un activo rol habilitando ferias minoristas dentro de su predio, las cuales venden a precios económicos y convocan cada fin de semana a 150.000 visitantes). Por otra parte, el Estado procura intervenir en las cadenas de formación de precios negociando con los grandes operadores precios de referencia²⁴¹.

Por último, vale señalar que en el año 1999 se produjo la instalación de un *joint-venture* argentino-holandés en la localidad de General Belgrano (“Endivias Argentina”), partido ubicado 120 kilómetros al sur de Buenos Aires y a 70 de La Plata, que montó una quinta de 30 hectáreas con una planta frigorífica de 1.500 metros cuadrados, especializada en el cultivo hidropónico y empaque de endivias, con vistas a posicionarse en el contexto regional (MERCOSUR) y colocar la producción en Brasil. Había expectativas de que se conformara un importante polo hortícola exportador en torno al emprendimiento y donde un conjunto de productores del cinturón verde de la RMBA se organizara “en torno de unidades logísticas de servicio a la distribución” (La Nación, 4/3/99). Sin embargo, a pesar del suceso individual del emprendimiento y que desde el

²⁴⁰ El MCBA cuenta en la actualidad con 540 hectáreas. 500 operadores trabajan en 220 hectáreas (área frutihortícola), de los cuales un 30 a 40 % son productores con puesto y el resto comercializadores consignatarios. Hay 53 puestos por nave, 12 pabellones. Cada puesto tiene entre 72 y 92 metros cuadrados. Hay también 6 playas libres: eran inicialmente productores temporales, pero actualmente comercializan todo el año.

²⁴¹ Martín Nakama, técnico del MCBA, señala que en 2011 “se ha firmado el convenio INTA-MCBA para generar información y acciones en conjunto para difundir tecnología e información a los integrantes de la cadena de valor. INTA aporta su experiencia institucional y logística territorial. El MCBA aporta generación de información comercial y control (laboratorio). De esta manera, se intercambia información entre ambas instituciones”. (2/9/11).

Estado tanto el gobierno local como el INTA se mostraron interesados en dar soporte técnico al proyecto, no se produjeron concatenaciones ni se generaron economías de aglomeración. Ello demuestra que la inversión privada no necesariamente funciona como inductora de *clusters* productivos.

En definitiva, con el creciente debilitamiento del MCBA de fines de los años ochenta y el escenario de desregulaciones de mercado que va a dominar el panorama económico argentino durante los años noventa, se va a registrar un vacío de más de una década y media en lo referido a la implementación de políticas estatales específicas dirigidas a la agricultura periurbana.

7.2) La implementación del Convenio entre la Secretaría de Agricultura de la Nación y los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires para subsidiar la agricultura periurbana

Como se ha descrito en el capítulo 5, la experiencia pionera de la Municipalidad de Moreno implementando el IMDEL y el IDUAR desde el año 2000, y la experiencia pionera de Pilar implementando el programa “Cambio Rural” nacional a través del PRO.A.A.S. a partir el año 2004, van a resultar decisivas para que desde el nivel nacional comiencen a considerarse políticas específicas para subsidiar la agricultura periurbana de la RMBA.

Para el entendimiento de este proceso, es necesario considerar la trayectoria de Carla Campos Bilbao, dirigente peronista del partido de Moreno y directora del IMDEL entre 2002 y 2006. Ingeniera agrónoma egresada de la Universidad Nacional de Luján, especialista en viveros y plantas ornamentales²⁴², es quien comanda un equipo de técnicos municipales que van a migrar hacia los niveles provincial y nacional²⁴³.

En el año 2006, pasa a revistar como Coordinadora General de Programas Agropecuarios y Agroindustriales del INTA, convocada por su presidente Carlos Cheppi. Durante 2007, se realizan reuniones entre la Secretaría de Agricultura de la Nación, el INTA y los municipios del periurbano norte y oeste para evaluar la

²⁴² Como se ha señalado en el capítulo 5, Moreno es el principal productor de plantines del país.

²⁴³ La continuidad de las gestiones de una misma línea política en Moreno (intendentes Mariano West y Andrés Arregui) van a permitir que determinados cuadros técnicos sigan a cargo del IMDEL: Olga Barrios, Marcela Basterrechea Isabel Livoti y Mariana Calvente.

posibilidad de subsidiar la agricultura bajo cubierta²⁴⁴. En julio de 2008, Cheppi pasa a ser secretario de Agricultura de la Nación y Campos Bilbao, con 41 años de edad, es nombrada subsecretaria de Producción Agropecuaria y Forestal. Desde allí impulsa los subsidios dirigidos a la agricultura periurbana de la RMBA, lo que servirá de experiencia piloto para el posterior armado del Programa Nacional de Agricultura Periurbana. Su designación efectiva se realizó por Decreto 2162/2008. Su jefe de asesores es el economista Eduardo Jacobs²⁴⁵ y el encargado de las relaciones institucionales con las organizaciones del área metropolitana (coordinador de la Delegación AMBA) es el ingeniero Santiago Masondo, cuya trayectoria resulta altamente significativa en lo referido al ascenso de técnicos jóvenes de origen municipal con trabajo territorial en el periurbano de la RMBA a las esferas nacionales, lo que se ha descrito en varias oportunidades en el transcurso del presente trabajo²⁴⁶.

En septiembre de ese año se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar²⁴⁷ por Decreto Presidencial 1188/2008 y por Decreto 2163/2008 se

²⁴⁴ Virginia Martirén, de la delegación AMBA de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, explicó que “el contexto para el nacimiento del futuro Programa Nacional de Agricultura Periurbana se produce en 2007, cuando el gobierno nacional se ve en la necesidad de bajar los precios de los productos hortícolas y una serie de municipios del oeste de la Región Metropolitana, encabezados por Moreno, propone que hay que aumentar la producción desarrollando el invernáculo en aquellas zonas del periurbano norte y oeste donde prácticamente no existía. Los municipios comenzaron a relacionarse entre sí, surgiendo en la agenda otras demandas: infraestructura, caminos, agua, la cuestión social (registro), asesoramiento, capacitación, etc. También se logró involucrar a otros organismos, como la Secretaría de Agricultura y el INTA para seguir avanzando en las discusiones, las cuales se plasmaron en el Acta Compromiso del 12 de octubre de ese año y en la cual se demanda una línea de financiamiento a Nación incluyendo aspectos como las BPA, el incremento de la superficie bajo cubierta, manejo del agua (perforaciones), capacidad de inversión de los productores, etc.” (28/4/11).

²⁴⁵ Eduardo Jacobs es un especialista en temas agroindustriales de dilatada trayectoria. Investigador del prestigioso Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) durante los años ochenta, se desempeñó en la década siguiente como asesor en temas agropecuarios del secretario de Agricultura de la Nación y gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá. Posteriormente asesoró al primer ministro de Economía de la Nación de la gestión de la presidenta Cristina Kirchner, Martín Lousteau, durante el año 2008.

²⁴⁶ Santiago Masondo es ingeniero agrónomo egresado de la Universidad Nacional de Luján. Trabajó como extensionista en el IMDEL de la Municipalidad de Moreno en sus inicios (año 2000), donde llegó a desempeñarse como agente de extensión INTA Moreno y coordinador del área de Cultura Urbana en 2009. A partir de 2010, pasó a desempeñarse como coordinador de la Delegación AMBA de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación. Por sus conocimientos de la zona Oeste y su participación en el armado de los diagnósticos territoriales que dieron origen al INTA AMBA, fue nombrado en 2012 coordinador de la UCT de la estación experimental INTA AMBA, tras la asunción de Andrea Maggio como directora interina de la estación experimental. Actualmente promedia los 35 años de edad.

²⁴⁷ “En Abril del 2008 se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF), en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). La Subsecretaría tiene su origen en la definición política del Estado Nacional de contener y hacer efectiva las demandas de las organizaciones de base de la Agricultura Familiar, proceso que implicó el reconocimiento formal del

pone en funciones a Guillermo Martini –un funcionario proveniente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación²⁴⁸.

En distintos tramos del trabajo se ha señalado el rol relevante que cumplieron los técnicos municipales quienes, al migrar de nivel, llevaron consigo la agenda de la agricultura periurbana hasta instalarla con gran celeridad en las más altas instancias de decisión. Sin embargo, una de las cuestiones centrales para que ello aconteciera se relaciona con el contexto en el que la temática de la agricultura familiar ganó lugar en la agenda nacional. La creación de la Subsecretaría tiene mucho que ver con lo que sigue a continuación.

En el transcurso del año 2004, el Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR (integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) dispuso la institucionalización, mediante Resolución 11/04, de un órgano auxiliar de asesoría: la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). La propuesta había sido presentada ante el GMC por el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, “con la intención de incluir a la producción familiar en el proceso de integración regional por medio del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta por la facilitación del comercio de los productos de la agricultura familiar.” (González, 2012:10). Por lo tanto, fue decisivo el rol jugado por ese país, donde la tradición de gestionar la agricultura familiar desde el ámbito público es muy importante y desde 1999 cuenta con dicho ministerio, el de Desarrollo Agrario, que enfoca su accionar hacia los pequeños productores²⁴⁹. De esta manera se incluyó,

Foro Nacional de Agricultura Familiar como interlocutor del Estado para la elaboración y concreción de políticas para el sector.” (Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, Delegación Mendoza, 1/11/09). “La Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar es un antiguo reclamo de Federación Agraria y de varios movimientos campesinos del interior del país que no pertenecen a ninguna entidad. Si bien había sido anunciada varias veces el año pasado, su creación recién fue formalizada definitivamente por el Ejecutivo a través del decreto 571/2008 publicado en el Boletín Oficial el 7 de abril”. (Página 12, 23/7/08).

²⁴⁸ Ingeniero agrónomo con trayectoria en política social. Consultor PNUD, se desempeñó como responsable de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el Ministerio de Trabajo de la Nación (un plan asistencialista de alcance nacional que se aplicó durante la crisis de 2002 y los años subsiguientes) y posteriormente pasó a revistar como coordinador del Consejo Federal y Regionales del INAES en el Ministerio de Desarrollo Social. Su nombramiento en muestra la introducción de la temática de la economía social en la Secretaría de Agricultura por influencia de esa cartera. Desde el año 2003, la misma está a cargo de Alicia Kirchner. Licenciada en Trabajo Social egresada de la Universidad Nacional de La Plata y doctora en Trabajo Social por la Universidad del Museo Social Argentino, es una de las funcionarias más importantes del gobierno nacional.

²⁴⁹ “Brasil se destaca por ser uno de los países en América Latina y el Caribe que más ha apoyado a la agricultura familiar, a través de la creación de diversos programas públicos. Para el gobierno brasileño, este sector es estratégico. Según el Censo Agropecuario 2006, en Brasil existen 4.367.902

dentro de la agenda del bloque económico, un tema que desde su creación en 1991 nunca había sido considerado. La conformación de la REAF resultó importante debido a que en el campo de la agricultura familiar, mientras Brasil y Paraguay se encontraban avanzados en el proceso de involucrar las demandas de este sector en la agenda gubernamental, Argentina y Uruguay (países que tradicionalmente se habían enfocado en la agricultura familiar capitalista *-farmers-* pero tenían invisibilizado a este segmento de productores bajo la amplia denominación de “pequeños”) se encontraban notablemente más atrasados. Una vez creada la REAF, tanto el gobierno de Argentina como el de Uruguay tuvieron que implementar, dentro de sus estructuras institucionales, espacios dirigidos a atender las demandas de este importante sector” (González, 2012:12; texto levemente modificado).

En mayo de 2005, la nueva Comisión de Agricultura Familiar de la Cancillería argentina convoca a que se conforme la Sección Nacional de la REAF. En el transcurso de las reuniones se propone la creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF), como espacio de discusión para pensar políticas públicas nacionales destinadas hacia la Agricultura Familiar. A fines de ese año, se conforma el Foro en las instalaciones de la Secretaría de Agricultura de la Nación y en marzo de 2006 se lo institucionaliza a través de la Resolución N° 132/06.

En Primer Plenario Nacional del FoNAF se realizó a principios de mayo de 2006 en Mendoza. Convocó a 200 organizaciones y elaboró el primer documento sobre la situación de la agricultura familiar en Argentina (“Documento de Mendoza” o “Diagnóstico consensuado del Sector de AF”). Bajo el lema “agricultura con agricultores”, se estableció la necesidad de definir a los agricultores familiares²⁵⁰ y crear

establecimientos dedicados a la producción agrícola familiar. La agricultura familiar provee entre el 16% y el 87% del consumo de alimentos. En Brasil, se considera agricultor familiar y emprendedor familiar rural a aquél que practica actividades en el medio rural y que cumple los siguientes requisitos básicos: a) no tener más de 4 módulos rurales (un módulo varía de 0,5 ha en el Sur hasta 100 ha en la Amazonia), b) uso predominante de mano de obra familiar, y c) ingreso familiar predominante y vinculado con las actividades del establecimiento. Los establecimientos agrícolas familiares representan el 84% de las explotaciones agrícolas del país, ocupando un área total de 80 millones de hectáreas, lo que representa el 24% del área total destinada a la agricultura en el país. Además, este sector aporta el 38% del valor bruto de la producción agrícola total. Aunque la agricultura familiar utiliza mayormente mano de obra familiar, también es común que emplee mano de obra eventual contratada. La agricultura familiar brasileña emplea al 74% de la mano de obra disponible para la agricultura, dato que revela la importancia de este sector en la creación de empleo.” (FAO, 2012).

²⁵⁰ “La agricultura familiar es una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la

un registro a nivel nacional, como un instrumento básico necesario para la ejecución de las políticas públicas dirigidas al sector. A continuación, la Secretaría de Agricultura comienza a trabajar en el diseño del instrumento y en la elaboración del marco jurídico que le otorgue sustento legal. En agosto de ese mismo año, el Segundo Plenario Nacional se realizó en Buenos Aires, al cual concurren 450 organizaciones. Del mismo surgió el “Plan Estratégico para la Agricultura Familiar”. Después de un cierto enfriamiento en las relaciones del FoNAF con la Secretaría de Agricultura durante los últimos meses de 2006, en marzo se retomaron las actividades conjuntas y en octubre del año 2007 se llevó a cabo en Buenos Aires el Tercer Plenario Nacional, con la presencia de 1.350 representantes de 900 organizaciones. Se anunció la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), que se enmarcó en la Resolución N° 255/07, respetando los criterios propuestos por el FoNAF y el MERCOSUR. Asimismo, se comunicó la institucionalización de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar para el año siguiente (ReNAF, 2010)²⁵¹.

Durante la primera mitad de 2008, un acontecimiento de importantes dimensiones va a afectar profundamente el tablero político argentino: el extendido

transmisión de valores, prácticas y experiencias. Los agricultores familiares a lo largo del tiempo han sido nombrados como: pequeños productores, colonos, minifundistas, campesinos, chacareros, medieros, puesteros, contratistas, arrenderos, comunidades de pueblos originarios, productores sin tierra. (...) Son quienes, con el trabajo directo de sus familias, se dedican a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales, de producción agroindustrial y artesanal, y las actividades tradicionales de recolección, minería artesanal y turismo rural.” (FoNAF, 2006). “La agricultura familiar es un tipo de producción en la cual la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, y donde la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en el establecimiento. Es agricultura familiar tanto la que se desarrolla en el sector rural como en áreas urbanas y peri-urbanas y cuyo destino puede ser el autoconsumo o venta al mercado, trueque o comercialización directa al consumidor” (INTA, 2005). La Dirección Nacional de Diseño de Políticas de Desarrollo Rural sostiene que actualmente la agricultura familiar representa el 70 % de las unidades productivas del sector rural argentino y produce la mayor parte de los alimentos (un poco más del 50 %) que se consumen en el país, a pesar de que no participan de la cadena formal de comercialización que llega a las principales góndolas de los supermercados. Por otra parte, según datos registrados a fines de 2007, existen más de 300.000 agricultores y agricultoras familiares que representan aproximadamente el 53 % del empleo rural del país. Esos productores cubren 23,5 millones de hectáreas, lo que significa el 13,5 % del total de las explotaciones agropecuarias (PAA, 2008).

²⁵¹ Andrea Maggio, actual directora del INTA AMBA, explicó que “hasta 2005, cuando se discutió en Mendoza la posibilidad de armar un foro de la agricultura familiar, la misma no tenía representación a nivel nacional. El Foro siempre se planteó como un modelo de gestión articulada con el Estado. Fue el que avanzó en la definición y visibilización de los actores sociales, procediéndose posteriormente a solicitar un estudio especializado al Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (Obschatko, 2009). Y fue en el marco del Foro que se conformó una comisión en Agricultura Urbana y Periurbana, que también precedió a una serie de cuestiones que se articularon después. En definitiva, en un período de tiempo muy corto, entre octubre de 2007 y abril de 2011, se registraron avances importantes en la implementación de políticas públicas en agricultura periurbana, lográndose respuestas muy significativas desde las dinámicas locales, mientras que otros procesos son mucho más lentos y llevarán más tiempo” (28/4/11).

conflicto de 129 días suscitado entre el gobierno nacional y las organizaciones agropecuarias por el intento oficial de aplicar un esquema de retenciones móviles al sector (Resolución 125/08, que incluía un aumento del cobro de derechos de exportación a las *commodities* alimenticias como soja y girasol). El mismo terminó en el mes de julio con un rechazo del Senado a la iniciativa por veto del vicepresidente de la República, tras terminar empatada la votación nominal. De esta manera, se quebraron las fluidas relaciones políticas que habían mantenido la administración kirchnerista y una de las principales entidades del agro, la Federación Agraria Argentina (FAA), representante de los pequeños y medianos productores, la cual había tenido un alto relacionamiento con el gobierno desde 2003 y había brindado un apoyo político esencial para la realización de los eventos del FoNAF²⁵².

En el marco de este complejo panorama, durante el mes de octubre se llevó a cabo en Moreno el Encuentro Nacional de Agricultura Familiar. Inaugurado por la presidenta de la Nación Cristina Kirchner y el gobernador de la provincia de Buenos Aires Daniel Scioli, convocó a 3.000 personas. Fue el ámbito en el que se anunció oficialmente la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en un contexto en el que el gobierno nacional necesitaba recomponer relaciones con el sector. El hecho de que el Encuentro, organizado en Moreno, mostrara un importante poder de convocatoria posicionó favorablemente a sus dirigentes. Ello se tradujo en el ascenso de funcionarios del distrito hacia la Secretaría de Agricultura y un importante manejo de recursos económicos para destinarlos a la agricultura familiar. El Convenio para subsidiar la agricultura periurbana en la RMBA primero y el Programa Nacional de Agricultura Periurbana después fueron, en gran medida, producto del escenario político que emergió de la pugna gobierno-campo y los canales que quedaron habilitados para el avance de los funcionarios morenenses hacia otros niveles del Estado, llevando consigo la agenda de la agricultura periurbana.

Durante el evento se ratificó el compromiso oficial de destinar recursos para subsidiar el desarrollo de la horticultura bajo cubierta en ocho distritos del periurbano norte y oeste que –como se ha mencionado- a diferencia de La Plata (periurbano sur)

²⁵² Al momento de crearse la REAF (junio de 2004), Federación Agraria organizó el “Congreso nacional y latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra”, de modo de darle apoyatura a la iniciativa. Pedro Cerviño, Director del Departamento de Desarrollo Rural de la entidad, se desempeñó como coordinador del FoNAF. Con el advenimiento del conflicto agrario, el FoNAF se distanció de la Federación y Cerviño fue expulsado de la misma. Pasó a desempeñarse como Director Nacional de Diseño de Políticas de Desarrollo Rural en la nueva subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural a cargo de Guillermo Martini.

tienen un bajo desarrollo del invernáculo. Se estipulaba que a través de la producción bajo cubierta mejoraría “la calidad y la cantidad de la producción y a la vez bajarán los costos para el consumidor” (Moreno Noticias, 19/12/08).

Se determinó que se lo hiciera “en concepto de fondos no reintegrables a los municipios por un valor de 20 millones de pesos y la asistencia técnica necesaria a través de las herramientas de intervención disponibles por el INTA y las municipalidades” (IMDEL, 2008:6), siendo la contraprestación que el productor se comprometiera a emplazar el invernadero. Ello requirió la firma de convenios marco y específicos entre la Secretaría de Agricultura y cada municipio, acordándose un desembolso de 2,3 millones de pesos a lo largo de tres años para cada distrito, sujeto a un plan de trabajo definido por el INTA (estación experimental San Pedro)²⁵³. La puesta en marcha de esta iniciativa, que destinó un presupuesto total de 20 millones de pesos, se logró en octubre de 2008. El acto oficial se realizó en la sede del IMDEL.

La figura bajo la cual se distribuyeron los subsidios fue bajo el Convenio de Cooperación, Asistencia y Administración, celebrado entre la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, el INTA y los municipios. Los distritos beneficiados fueron: Escobar, Exaltación de la Cruz, Luján, General Rodríguez, Marcos Paz, Mercedes, Pilar y Moreno.

Una primera consecuencia del desarrollo del Convenio fue que obligó a los gobiernos locales a relevar sus territorios periurbanos para visibilizar a los actores de la producción y ajustar parte de sus estructuras administrativas para constituirse como gestoras de dichos fondos. Las experiencias que se desarrollaron en cada uno de los municipios fueron diferentes. En el capítulo 5, se describió la que tuvo lugar en Pilar. Como se describió, Pilar había firmado el PRO.A.A.S. en 2004 y comenzó su implementación en 2007, por lo que el Programa incorpora el tema del subsidio al invernáculo durante el segundo año de su funcionamiento. En el apartado 5.2.5.3.4 se analizaron los avances y restricciones que se presentaron para la implementación de la agricultura bajo cubierta en el principal partido hortícola del periurbano norte, lo que constituyó en este caso un segundo momento del programa PRO.A.A.S. Vale señalar que los gobiernos locales tuvieron la oportunidad de adaptar el manejo de los fondos a

²⁵³ Cuando la Municipalidad de Pilar entra en contacto con la Estación Experimental INTA San Pedro para implementar el PRO.A.A.S. a través de Cambio Rural, su director era Norberto Ángel. Es reemplazado a fines de 2008 por Miguel Ángel Sangiacomo, quien continúa la política de vinculación con los distritos del periurbano hasta la creación de la Estación Experimental INTA AMBA en el año 2011.

sus propias realidades. En el caso de Pilar, el técnico Alfredo Soto diseñó un mecanismo por el cual el subsidio sea devuelto por los primeros beneficiarios en cuotas al municipio (se comporte como un crédito blando), de modo que otros productores puedan acceder más adelante a la misma oportunidad²⁵⁴.

Los tiempos políticos de estas experiencias son cortos, pues en septiembre de 2009 Carla Campos Bilbao asume como la nueva secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del recientemente creado Ministerio de Agricultura de la Nación²⁵⁵, a cargo de Julián Domínguez primero y Norberto Yauhar después, desde donde impulsará el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, que a partir de 2010 alcanza a municipios de todo el país y actualmente se encuentra en su tercer año de implementación.

7.3) La implementación del Plan Nacional de Agricultura Periurbana

En octubre de 2010, la presidenta de la Nación presentó el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, “el cuál apunta a promover el ordenamiento territorial, la producción de alimentos y la generación de puestos de trabajo, en las zonas intermedias entre las ciudades y el campo” (Ministerio de Agricultura, 2011)²⁵⁶. Con un aporte de alrededor de 40 millones de pesos por año, el mismo ha sido impulsado desde la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, quedando a cargo de su coordinación el director de Gestión Territorial que depende de la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial Rural, que a su vez reporta a la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales (véase Esquemas N° y N°)²⁵⁷
258

²⁵⁴ En el caso de Moreno, por los problemas descriptos respecto del acceso al agua de buena calidad en un municipio mucho más urbanizado, parte de los subsidios se destinaron a mejorar las perforaciones.

²⁵⁵ El 1° de octubre del 2009 se crea por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1366/09 y Campos Bilbao asume en su cargo por Decreto 1370/09.

²⁵⁶ “La agricultura urbana y periurbana representa a pequeñas superficies en las que se desarrollan actividades intensivas como la horticultura, floricultura, granja y pequeños tambos y producciones de cerdos. Estos emprendimientos son estratégicos en las zonas periurbanas, tanto por la generación de empleos como por la generación de alimentos y por la seguridad alimentaria de las ciudades que abastecen” (INTA informa, 16/7/12).

²⁵⁷ El establecimiento de consignas tales como: la promoción del “ordenamiento territorial”, el “arraigo territorial” u “ocupar el territorio de manera ordenada y amigable con el medio ambiente” en los enunciados del Programa así como su ubicación bajo la órbita de la Dirección de Gestión Territorial, van a constituir toda una novedad en el tratamiento público de la agricultura de cercanías a la ciudad. Es decir, no solamente se instala la temática de la agricultura periurbana como tema de agenda sino que se explicitan formalmente objetivos de impacto territorial. En un acto de entrega de subsidios a productores

Figura N° 18. Estado Nacional. Organigrama del Ministerio de Agricultura (2013)



Fuente: www.sgp.gov.ar

de La Plata, Carla Campos Bilbao manifestó que el Programa de Agricultura Periurbana llega a cumplir “con la producción de alimentos frescos para el consumo en las grandes ciudades” y que “la política central es la generación de empleo, la producción de alimentos y la ocupación de los territorios” (Infocampo, 14/08/12).

²⁵⁸ “La iniciativa nacional permite visibilizar a los productores de baja escala cuya actividad está en pleno fortalecimiento, recuperación de identidad e institucionalización. Además, contribuye con la inclusión social, calidad de vida, seguridad alimentaria y con el cuidado del medioambiente.”

Figura N° 19. Estado Nacional. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (2013)



Fuente: www.sgp.gov.ar

Ampliando la experiencia de 2008 a otros espacios periurbanos del país, “la propuesta se centra en la entrega de aportes no reintegrables a aquellos productores que deseen ampliar la superficie bajo cubierta y deseen agregar tecnología a su producción con el objetivo de producir más eficientemente, empleen más personal y generen las bases de los procesos de valor agregado, y futura industrialización” (IMDEL, 2012).

De acuerdo a lo declarado por uno de sus coordinadores, José Suchowiercha, “tenemos como objetivo fortalecer al municipio porque es quien tiene mayor contacto diario y directo con los productores rurales. Consideramos que el municipio es el primer eslabón del estado que recibe las demandas y debemos fortalecer al grupo técnico que pueda sostener las peticiones de los quinteros”. (www.municipio-recreo.gov.ar, 4/2/11). En este sentido, el Programa tiene aspectos en común con las experiencias previas de Cambio Rural y el Convenio de 2008, pero es el municipio el que define el tipo de asesoramiento técnico y la conformación de grupos o individuos beneficiarios, elevando proyectos elaborados por productores bajo su tutoría para pedir financiamiento. Pueden ser asesorados por especialistas que provienen del INTA AMBA y conformar grupos

CR, pero es optativo: por ejemplo, en Florencio Varela lo hacen los técnicos municipales del IDEL. Asimismo, los productores son orientados en la formulación de sus proyectos tanto de manera grupal como individual, según se evalúe (CR ponía el énfasis en el armado de los grupos)²⁵⁹.

A diferencia del Convenio de 2008 que estaba destinado principalmente a fomentar la horticultura bajo cubierta en zonas de bajo desarrollo, el Programa se propuso objetivos más amplios. Distintos documentos señalan que se busca fomentar la “producción de alimentos, generación de empleo, arraigo territorial y fortalecimiento institucional”, que se firmaron convenios con municipios de zonas de borde urbano de distintas provincias argentinas para fomentar no sólo la inversión en invernaderos sino también mejorar sistemas de riego, producción de semillas, fertilización, empaques, logística y distribución, en función de las demandas específicas de cada lugar, estimándose –a fines de 2011- en 15.000 los agricultores alcanzados por esta iniciativa estatal (37.000 hectáreas productoras de 1,2 millones de toneladas de alimentos) y en 450 técnicos los agentes de INTA, INASE (Instituto Nacional de Semillas) y SENASA (Servicio Nacional de Sanidad) que los asisten (Ministerio de Agricultura, 2011).

Durante 2012, se firmaron convenios con 21 comunas bonaerenses, las cuales recibieron un total de 6,6 millones de pesos que, se estimaba, alcanzaría a 2.384 agricultores familiares. Se llegaba así a 30 municipios de la RMBA. En octubre de ese año, se evaluaba que, desde su implementación, el Programa de Agricultura Periurbana había contribuido al apuntalamiento de 52.600 puestos de trabajo directos y más de 131.000 indirectos; había aportado 66 millones de pesos en asistencia directa a la producción y 116 millones de pesos en infraestructura, alcanzando a 53.300 hectáreas de tierras productivas. Se calculaba un radio de acción directo sobre 9.600 productores e

²⁵⁹ La ingeniera Virginia Martirén, de la delegación AMBA de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, explicó que “no se llega únicamente con los subsidios a los municipios, sino con toda una batería de instrumentos destinados a la formalización de la agricultura periurbana: monotributo social, Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), etc. (distintos tipos de organizaciones pueden desempeñarse como entidades registradoras). Además, se han hecho adaptaciones regionales: el programa se aplica en producciones lecheras, granjería, mimbre del Delta, etc.”. Por otra parte, señaló que “para los municipios no resultó fácil la nueva experiencia de que les “bajen” recursos desde Nación. Deben procesar la llegada de esos fondos, rendirlos, etc. Eso los obligó a visualizar a una serie de actores de la producción que estaban en sus territorios. La “bajada” del Programa ha repercutido en las estructuras institucionales de varios municipios, los cuales comenzaron a contratar técnicos en sus plantas y a disponer de “ventanillas” a las cuales los productores pueden dirigirse” (28/4/11).

indirecto sobre 85.000 en 112 municipios de 13 provincias argentinas²⁶⁰, a través de la transferencia de subsidios, infraestructura y asistencia técnica.

“En las etapas ya concretadas del programa se incrementó la superficie de producción bajo cubierta, se implementaron sistemas de riego y se facilitó maquinaria e infraestructura para uso comunitario tanto para producción como para procesos de comercialización y almacenamiento. A través de estos proyectos se favoreció la consolidación del cooperativismo y otros mecanismos de organización de pequeños productores, la formación de equipos técnicos municipales para una mejor atención a los productores y el incremento de la sinergia de los recursos locales.”

De acuerdo al testimonio de técnicos del Programa, el criterio de selección de los municipios beneficiados fue tomar en consideración las zonas productoras alrededor de las ciudades, de acuerdo a datos del Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)²⁶¹ y los reportes de técnicos territoriales locales.

7.3.1) Momentos del Programa

Entre 2009 y 2013, el programa tuvo cuatro coordinadores: el director de Gestión Territorial, Luis Vito, quien tuvo a cargo su conducción desde la Subsecretaría de Producción Agropecuaria y Forestales de la Nación. A principios de 2011 asumió José Suchowiercha, cuando el Programa ya estaba radicado en la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del recientemente creado Ministerio de Agricultura. Suchowiercha se desempeñó hasta mediados de 2012, cuando fue reemplazado por una conducción de transición liderada por el director nacional de Desarrollo Territorial Rural, Sebastián Alconada. En el mes de octubre de 2012, ocupó la posición Javier Legorburu.

La primera etapa del Programa (septiembre de 2009 a octubre de 2011) se incorporaron, a través de convenios, a distritos de la RMBA, de la provincia de Buenos Aires (por ejemplo General Pueyrredón, el segundo cordón hortícola más importante) y de otras provincias, tal como se había hecho en los 8 partidos del periurbano norte y

²⁶⁰ Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos en la región pampeana; Tucumán en la región noroeste; Misiones, Corrientes Chaco y Formosa en la región noreste; San Juan en la región cuyana; y Neuquén y Tierra del Fuego en la región patagónica.

²⁶¹ El Programa impulsa la producción local de alimentos, la generación de empleo, el arraigo territorial de los agricultores y el agregado de valor en origen. También fomenta el fortalecimiento institucional a través de las organizaciones que nuclean a los pequeños productores y la formalización de la actividad de éstos, mediante el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). En la actualidad, se ha superado la cantidad de 100.000 personas registradas.

oeste entre 2008 y 2010 (analizado en el apartado anterior). A principios de 2011, ya alcanzaba a once provincias y 88 municipios. Y comenzaban capacitaciones en BPA con auspicio de la FAO. En esta primera etapa “se establecieron tres ejes de trabajo. El primero consiste en la producción de productos frescos y sanos para la población, el segundo en la planificación territorial para preservar el suelo reservado a la producción y por último la generación de empleo”. La trayectoria de Luis Vito se remite al partido de Escobar (periurbano norte), donde se dedicaba a la producción de verduras en forma privada, habiendo militado durante muchos años en el peronismo de ese distrito. Asimismo, formó parte del directorio del MCBA hasta el año 2002.

José Suchowiercha, quien se desempeñó durante varios años como gerente general de la Agencia Desarrollo SEPyME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa) del Centro IDEB (Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense) de Moreno, llegaba a la coordinación del programa por su relacionamiento con los funcionarios del municipio desde esa entidad. Ingeniero mecánico egresado de la Universidad Tecnológica Nacional y especialista en ingeniería gerencial, proviene de una trayectoria académica vinculada con análisis del sector empresario. Durante su gestión, amplió el radio de acción a distintos territorios. Fue el momento más expansivo del Programa en cuanto a cantidad de municipios alcanzados. El hecho de que la distribución de los recursos se hiciera en función de las demandas locales planteadas por los municipios, le generó cuestionamientos internos que le atribuyeron un manejo centralizado de las decisiones y escasa ingeniería institucional para hacer un seguimiento del destino de esos fondos. Es decir, se bajaban recursos a los territorios, los municipios determinaban cómo se usarían a través de la presentación de proyectos – que se aprobaban sin mayores cuestionamientos-, pero el Programa no generó mecanismos de control para determinar cómo y en qué se habían gastado.

Durante su gestión se presentó, en octubre de 2011, el lanzamiento de la segunda etapa del programa, que coincidió con la asunción del nuevo ministro de agricultura Norberto Yauhar. A partir de ese momento, se incluyó la entrega de equipamientos por municipio, a fines de que sean trabajados de manera comunitaria por los grupos CR en cada distrito. Se destinaron 28 millones de pesos para subsidios, créditos blandos, desarrollo tecnológico e infraestructura a las familias de agricultores²⁶².

²⁶² “El Programa apunta a incluir a los productores en los registros. Tenemos 40.000 registrados, sabemos que son más de 200.000. No se quieren registrar, tienen miedo. El viejo arrabal es el nuevo periurbano. Quiero rescatar nuestros ejes. No sé si son los mejores. El 13 de octubre se va a cumplir 1 año del

En febrero de 2012, la Secretaría realizó una reunión con funcionarios de 30 municipios de la RMBA para evaluar la marcha del Programa. La evaluación que se hacía hasta ese momento era que “en las etapas ya concretadas se incrementó la superficie de producción bajo cubierta, se implementaron sistemas de riego y se facilitó maquinaria e infraestructura para uso comunitario tanto para producción como para procesos de comercialización y almacenamiento. A través de estos proyectos de favoreció la consolidación del cooperativismo y otros mecanismos de organización de pequeños productores, la formación de equipos técnicos municipales para una mejor atención a los productores y el incremento de la sinergia de los recursos locales” (Infocampo, 22/2/12).

Ante la necesidad de mejorar la performance de la bajada de recursos a los municipios y evaluar el impacto concreto del Programa, se establecieron “objetivos de impacto territorial e impacto productivo en cada comuna”. En ese sentido, “la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar solicitó a los municipios datos locales de consumo de productos -especialmente en frutas, verduras, flores, lácteos y carnes alternativas-; presencia de mercados y otros motores de agregado de valor en origen; información sobre productores, organizaciones de productores y empleo generado con las anteriores etapas del Programa; y un cronograma de fiestas productivas y ferias a realizarse en cada localidad” (Ministerio de Agricultura, 22/2/12). En lo referido a acciones pendientes, se hizo hincapié en la necesidad de que los proyectos que se lleven a cabo y los próximos que pidan financiamiento profundicen la ocupación territorial y se puntualizó en la importancia de sumar a los productores al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). Además, se acordó trabajar más activamente en el territorio para incluir a los productores que aún no fueron alcanzados por el Programa (Infocampo, 22/2/12).

Con el alejamiento de José Suchowiercha en junio de 2012 y la asunción de Sebastián Alconada y su equipo, el período de transición estuvo destinado a tareas de control administrativo y al armado de la documentación pertinente para seguir vinculando al Programa con los gobiernos locales del interior del país. Se comenzó a

Programa. Inclusión, desarrollo, BPA, es lo que se busca. El productor periurbano no tiene tierra, tiene que vender, se le exige libreta de campo, tiene que ir a las reuniones. Es una persona normal, no tiene tiempo. A los alemanes les pasó lo del pepino y no supieron de dónde venía. Al Estado le gustaría estar más presente. En la periferia de los suburbios la gente come mal, la verdura es cara. Hay mucho por hacer”. (José Suchowiercha, 2/9/11).

trabajar en un rediseño del mismo, con vistas a mejorar la difusión institucional y la articulación con otros actores del territorio, además de los municipios.

Sebastián Alconada, director nacional de Desarrollo Territorial Rural, es un funcionario de unos 37 años que proviene de la Subsecretaría de Lechería, al igual que su superior, el subsecretario de Desarrollo de Economías Regionales Luciano Di Tella, un empresario del sector lácteo que ronda los 50 años. Desde la Dirección, Alconada y un equipo interdisciplinario de agentes jóvenes liderado por Federico Navamuel, coordinador de Planificación Estratégica Territorial, Joaquín Pérez Martín y Lucía Sampayo, asesores de la dependencia²⁶³, le imprimieron una impronta más técnica al desenvolvimiento del Programa. Siendo los convenios el instrumento estratégico para articular al Ministerio con los municipios, se explicitó en los considerandos de los nuevos documentos que debían realizarse diagnósticos previos de las necesidades de cada distrito e incluir una planificación de las actividades en función de ejes de trabajo. Asimismo, se conformarían Mesas de Acuerdo Territorial (mesas de seguimiento), en la que los actores sociales locales -los productores y otras organizaciones- fueran consultados a la hora de decidir en qué se utilizarían los fondos. Por otra parte, se reservó al Ministerio un rol como autoridad de última instancia para determinar si daba su visto bueno a los proyectos que se presentaran desde cada territorio. A pesar del corto tiempo que duró la gestión, ello supuso un cambio sustancial en el funcionamiento del Programa²⁶⁴.

En julio de 2012, en un acto realizado en el Mercado Central de Buenos Aires con la presencia de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, se anunció formalmente el comienzo de la tercera etapa del Programa (futuros convenios con municipios por 6,6 millones de pesos) y un presupuesto total de 45 millones de pesos.

²⁶³ Federico Navamuel es abogado, egresado de la Universidad Nacional de La Plata en 2008. Entre diciembre de 2009 y abril de 2011 trabajó como asesor jurídico de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) dependiente del Ministerio de Agricultura. Joaquín Pérez Martín es ingeniero agrónomo, egresado de la Universidad de Buenos Aires en 2008, donde se desempeña como auxiliar de la cátedra de Sistemas Agroalimentarios. Master en Desarrollo Sustentable por la Universidad de Upsala, Suecia, egresado en 2011. Ambos ingresaron a la Dirección de Desarrollo Territorial Rural en el año 2011. Lucía Sampayo es socióloga, egresada de la Universidad de Buenos Aires en 2009. Ingresó a la Dirección en el año 2003. Todos estos técnicos tienen entre 25 y 30 años de edad.

²⁶⁴ Formalmente, el control de la ejecución de los programas y proyectos de toda la Subsecretaría está a cargo de José María Mones Cazón, director de Ejecución de Programas y Proyectos Destinados a Pequeños Productores. José María Mones Cazón, productor tambero, es ingeniero agrónomo egresado de la Universidad de Buenos Aires y Master en Agroalimentos por esa misma universidad. Finalizó sus estudios en el año 2007. Se incorporó a la Dirección de Lechería en 2008, trabajando posteriormente como coordinador nacional de Proyecto de Buenas Prácticas Agropecuarias y Organización Comunitaria para la Generación de Ingresos y Acceso a Mercados de la Agricultura Familiar. Desde octubre de 2009 ejerce como director. Tiene aproximadamente 30 años de edad.

En agosto, surgieron una serie de conflictos políticos en el Ministerio (ver próximo apartado), se rediseñó la Subsecretaría de Agricultura Familiar con el desembarco de nuevos funcionarios y el Programa fue sacado de la órbita directa de Alconada. En un escenario políticamente complejo, durante septiembre asumió Javier Legorburu, quien había ingresado un año antes al Ministerio, se desempeñaba en la coordinación del programa “Frutas para todos” y proviene de la dirigencia peronista de la ciudad de Luján, tras un breve paso por la Municipalidad de Moreno. Tiene alrededor de 45 años de edad. Lo acompaña como referente territorial Osvaldo Follmer Manzano, veterinario de origen pampeano (provincia de La Pampa), una persona muy identificada con la causa de la agricultura familiar. Se trata de una persona joven (alrededor de 30 años de edad). El cambio de Alconada por Legorburu supuso el reemplazo de un funcionario de perfil más técnico por otro de trayectoria político-partidaria. La nueva gestión se abocó en los últimos meses a la implementación de los convenios más recientes, refrendados bajo el breve interinato de Alconada. Una nueva línea en la que se viene trabajando es en la de fortalecer el acceso de los pequeños productores a tecnologías apropiadas. Por ejemplo, en el periurbano de la RMBA se promueven proyectos comunitarios de maquinaria itinerante y lavadoras móviles para hortalizas. Es decir, adquisición de maquinarias a través de los subsidios para que luego sean utilizadas comunitaria y rotativamente entre los productores (Ojeda et al., 2012)²⁶⁵.

Si bien, por lo reciente de su implementación, es muy temprano para hacer un balance del funcionamiento del Programa, podría decirse que el mismo se caracterizó por tener orientaciones cambiantes en su gestión. Mientras dependió de Vito y Alconada, se ubicó formalmente dentro del organigrama en la Dirección de Gestión Territorial y en la Dirección Nacional de Desarrollo Territorial Rural respectivamente, pero cuando estuvo a cargo de José Suchowiercha (período más extenso) y de Javier Legorburu (actualidad) ha reportado directamente a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Por otra parte, la interrupción del trabajo de reingeniería del Programa que se estaba realizando durante la gestión de Alconada supuso un perjuicio para el desarrollo del mismo²⁶⁶.

²⁶⁵ En el caso de las pequeñas producciones ganaderas alrededor de las ciudades, se promovieron las salas de faena móviles de punto fijo, ordeñadoras mecánicas y miniplantas procesadoras lácteas (Infocampo, 23/11/12).

²⁶⁶ Vale señalar que la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en el marco de la transformación de la Subsecretaría de Agricultura de la Nación en ministerio, supuso la asunción de nuevas responsabilidades institucionales y una importante disponibilidad de recursos económicos en un

7.3.2) Actualidad política de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar

Durante el año 2012, se registraron importantes niveles de conflictividad política al interior del Ministerio de Agricultura que interfirieron con el desempeño de sus programas. A fines de agosto, el nombramiento del dirigente social Emilio Pérsico como subsecretario de Agricultura Familiar en reemplazo de Guillermo Martini -por decisión de la presidenta Cristina Kirchner-, con el objetivo de profundizar el armado político territorial del partido de gobierno en el sector de los pequeños productores agropecuarios (minifundistas)²⁶⁷, generó conflictos con el ala más vinculada con una mirada técnica y empresarial de la agricultura. El ministro Norberto Yauhar procedió a redireccionar la mayor parte de los programas y presupuesto de la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial hacia otras dependencias (Secretaría de Agricultura, Subsecretaría de Política Institucional y Emergencia Agropecuaria y Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa). A fines de año, ante la posibilidad de que la Subsecretaría de Agricultura Familiar sea desactivada o que la Secretaría a cargo de Campos Bilbao sea transferida en su totalidad al Ministerio de Desarrollo Social²⁶⁸, la agrupación política pro-gubernamental CANPo (Corriente

período muy corto de tiempo, desbordando las estructuras y capacidades preexistentes. Asimismo, ello obligó a los técnicos municipales recién arribados al nivel nacional a una veloz adaptación a este nuevo escenario.

²⁶⁷ El nombramiento de Emilio Pérsico se convalida por Decreto 1480/2012, mientras que la renuncia de Guillermo Martini está contemplada en la Resolución 719/2012, ambas con fecha 24 de agosto de 2012. “La designación de Pérsico excede la tarea de tender un puente con los campesinos. Su objetivo es transformar a los minifundistas en un nuevo actor de peso que se enfrente a la Mesa de Enlace, que agrupa a las entidades tradicionales del agro. En la Federación Agraria interpretaron la llegada de Pérsico como una disputa a su propio territorio. Y muchos coinciden que el manejo de esa subsecretaría, con un presupuesto que puede crecer a \$ 200 millones, permitirá llenar un esqueleto vacío en términos políticos. Es decir, la construcción de una fuerza del kirchnerismo en un territorio que le es hostil. En la Argentina, los minifundistas son liderados por las cooperativas de la Federación Agraria o se confunden con los peones rurales de la UATRE, dirigida por Gerónimo Venegas. Quienes lo conocen de cerca describen a Pérsico como “eficaz y gran organizador”. Y resaltan sus cualidades como cuadro político. “Tiene claridad y sabe estrechar lazos con la gente. No lo dude: va a construir políticamente en el segmento más pobre del campo”, afirmó un funcionario de la Casa Rosada que solicitó no ser mencionado. De acuerdo a datos de un estudio de Proinder-IICA, financiado por el Banco Mundial, en Argentina hay 40.000 familias rurales pobres y se calcula en 198.000 las pequeñas explotaciones, que son predominantes en el Norte del país y en la Mesopotamia. “Pérsico intentará el armado de un nuevo actor como sujeto agrario y darle a CANPO, la entidad kirchnerista del sector, el combustible que nunca tuvo”, concluyó el funcionario consultado.” (Silvia Naishtat, Clarín 28/8/12; texto levemente modificado).

²⁶⁸ Como consecuencia de la seria situación política que se generó al interior del Ministerio, un portal especializado señalaba: “Otra de las áreas que también estarían en crisis en la gestión Yauhar es la de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (...). De esa manera, si se concreta el pase de Desarrollo Rural a la cartera de Alicia Kirchner, el Ministerio de Agricultura quedaría exclusivamente dedicado a todo lo vinculado con los agronegocios, mientras que el costado social del campo quedaría en otras manos.” (La Política *On Line*, 8/12/12). “El caso es que la tensión tendría una vía de resolución que sería directamente

Agraria Nacional y Popular), cuyos referentes son Guillermo Martini (Subsecretario de Agricultura Familiar saliente) y Alberto Chiavarino (Director Nacional de Fortalecimiento Institucional del Ministerio), y que tiene presencia en varias facultades de agronomía y veterinaria de distintas universidades públicas, organismos científico-técnicos del Estado Nacional y vinculaciones con asociaciones profesionales y gremiales del sector agropecuario²⁶⁹, emitió un comunicado en el que expresaba su preocupación por las perspectivas de la dependencia²⁷⁰. Se cita a continuación una parte del documento porque hace referencia a muchas de las problemáticas que se han tratado a lo largo del presente trabajo, especialmente en lo referido al avance de técnicos jóvenes con perfil social en la administración pública (cuarto párrafo). Entre los puntos principales de su “Declaración de diciembre de 2012”, se expresaba que:

- “Las políticas vinculadas al desarrollo agropecuario corresponden a la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.”
- “En estos últimos cuatro años, desde la creación de la Subsecretaría y la Secretaría para el Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar en el ámbito del Ministerio se ha fortalecido y ampliado el campo de acción, con más herramientas, más políticas y más recursos desde el Estado Nacional hacia sectores productivos históricamente postergados.”
- “Los avances de estos últimos años han sido posibles con la participación de los principales actores a través de sus organizaciones y con el acompañamiento del Estado. Es así que los pequeños productores y sus organizaciones, las cooperativas de productores, los campesinos, los trabajadores agrarios, las instituciones académicas y científicas (INTA–SENASA-universidades), los profesionales y sus organizaciones, los gobiernos locales y provinciales, son

la migración de las dependencias de Pésico y Campos Bilbao al Ministerio de Desarrollo Social, que conduce Alicia Kirchner. De esa manera, y siguiendo varios ejemplos en América latina, quedaría un Ministerio de Agricultura para el agronegocio y un área (que en otros países como Brasil tiene rango de ministerio pero en este caso no habría plafón para hacerlo) para todo lo que sea la agricultura familiar.” (Infocampo, 4/12/12; texto levemente modificado).

²⁶⁹ Alberto Chiavarino fue presidente –hasta 2010- de la Federación Argentina de Ingenieros Agrónomos (FADIA).

²⁷⁰ La agrupación CANPo fue lanzada el 20 de abril de 2011. En el acto de presentación, que convocó a 15.000 personas, estuvo presente la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner y el ministro de Agricultura en ese momento, Julián Domínguez. En el escenario posterior al prolongado conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario durante el año 2008, la CANPo se creó para generar una “usina de ideas” oficialista sobre el agro, y un armado territorial con penetración técnica y política en el universo de los pequeños y medianos productores agropecuarios, segmento en donde la Federación Agraria Argentina (FAA) es fuerte políticamente. El nombramiento de Pésico tuvo el objetivo de profundizar esta estrategia (La Nación, 13/10/12).

quienes han asumido como sujeto político, un rol fundamental para dar la discusión y construir este nuevo modelo agropecuario.”.

- “Existe a lo largo de todo el territorio nacional, una gran estructura estatal identificada con una visión de desarrollo rural integral; más de mil técnicos con formación productiva, técnica, social y política comprometidos con esta nueva ruralidad que trabajan junto a organizaciones de la Agricultura Familiar, campesinas, sindicatos de trabajadores agrarios, organizaciones sociales, rurales y urbanas, que están involucrados en diferentes programas y acciones, que dan la disputa territorial de estas nuevas ideas para consolidar esta nueva forma de construir la cuestión agraria en Argentina.”.
- “Por lo tanto, manifestamos explícitamente nuestro apoyo a cada uno de los técnicos que se desempeñan en la Subsecretaría de Agricultura Familiar...”²⁷¹.

En definitiva, el documento da la pauta del contexto político en el que se produjo la instalación de la agricultura periurbana como tema de agenda pública nacional. Y cuantifica el fenómeno relacionado con la cantidad de técnicos que, con una mirada más social de la agricultura, se desempeñan en la actualidad en determinadas estructuras del Estado. Lo cual no estuvo exento de resistencias en los ámbitos preexistentes²⁷².

Otro tema importante que ocupó la agenda política de la Secretaría durante 2012 fue la institucionalización del nuevo Estatuto del Peón Rural, sancionado a fines de 2011 por el Congreso Nacional (Ley 26.727). A través de este instrumento, se disolvió el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), manejado por el sindicalista Gerónimo Venegas desde el año 2002, en conjunto con cámaras empresarias sectoriales²⁷³. Y en su reemplazo se creó el Registro Nacional del

²⁷¹ Documento disponible en: <http://www.grupocampo.org/1/index.php/documentos/split-menu/300-declaracion-canpo-diciembre-2012-> (texto levemente modificado).

²⁷² El millar de técnicos a los que se hace referencia se desenvuelve principalmente en las distintas delegaciones que la Subsecretaría de Agricultura Familiar posee en distintos lugares del país, con lo cual su radio de acción es de alcance nacional. Esta estructura institucional es heredada del Programa Social Agropecuario (PSA), programa creado en 1993 con el fin de implementar políticas sociales destinadas a los pequeños productores minifundistas.

²⁷³ La Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el Ministerio de Trabajo de la Nación y el delegado normalizador de RENATEA presentaron, en julio de 2012, el “Informe Técnico Contable del Estado Patrimonial y Financiero del ex Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Rurales (RENATRE)”, en función de lo establecido por el artículo 106 inciso h, de la Ley N° 26.727 y el artículo 13 de la Ley N° 25.191. Se determinó que el RENATRE registraba graves falencias de carácter administrativo y contable, además de implementar una política de excesiva tolerancia con los empleadores rurales ante la elevada precariedad laboral que se registra históricamente en el sector. El Ministerio de Trabajo estima actualmente en hasta 80 % el grado de informalidad en el colectivo de los peones rurales, con variaciones –dentro de altos rangos– según el tipo de especialidad (SIGEN, 2012). Venegas, un dirigente proveniente

Trabajador Agropecuario (RENATEA), en el cual fue designado como director general Guillermo Martini, funcionario proveniente de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, tras la gestión inicial del delegado normalizador Marcelo Maffé. Por otra parte, con la sanción del Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley 22.248), durante el mes de agosto se le dio entidad jurídica al Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) creando la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF)²⁷⁴, con el objetivo de que integre la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (Resolución 1541/2011), en la que las cuatro entidades tradicionales del campo tienen representación como “entidades empleadoras” y se alternan en su titularidad: Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y Confederaciones Agrarias Argentinas (CRA) (Contagro, 2012).

En definitiva, ambas iniciativas estuvieron destinadas a ampliar la construcción política del gobierno en espacios que pasaron a resultar conflictivos a partir de la conflagración con el sector agropecuario, acaecida en el año 2008. En este contexto, el sector de la pequeña agricultura familiar logró un lugar que no tenía en las agendas oficial, gremial y dirigencial²⁷⁵.

del peronismo tradicional ortodoxo no-kirchnerista que conduce el gremio Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) desde 1991, jugó un activo rol opositor al gobierno durante el conflicto por la Resolución 125 del año 2008.

²⁷⁴ CUIT N° 30-71242147-5. Fecha de alta: agosto de 2012.

²⁷⁵ La Comisión también pasó a estar integrada por la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), una entidad empresaria predominantemente industrial que –con visto bueno del gobierno– adquirió mayor presencia política en el sector agropecuario tras el conflicto del año 2008 a través de su Sección de Economías Regionales, creada en 2009. “Hace algunos años, la CAME observó que un nutrido sector de empresas vinculadas con la producción primaria no estaba comprendido dentro de las estructuras institucionales de las corporaciones tradicionales del agro. Quinteros, productores hortícolas, algodóneros, forestales, tabacaleros, avícolas, fruticultores y viñateros formaban parte de una larga lista de productores PYMES primarios que no contaban con un espacio donde hacerse escuchar y poder afrontar una serie de inconvenientes comunes. Es así que en 2009 la CAME puso en marcha el sector de Economías Regionales bajo el impulso de Raúl Robín, designado presidente de la junta promotora, y abrió sus puertas a PYMES agropecuarias generando un medio institucional para canalizar problemáticas complejas” (<http://redcame.org.ar/seccion/regionales-que-hacemos>). En la provincia de Buenos Aires, su entidad de referencia es la FEBA (Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires), la cual institucionalizó en 2010 la FEBAPRI (Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires), con el objetivo de “canalizar reclamos y defender intereses de los productores intensivos ante los distintos estamentos del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal”, siendo referente de este espacio Irineo Quiñones (<http://feba.org.ar/nuevo/modules/info/index.php?page=Producciones+Regionales>), quien actualmente se desempeña como vicepresidente de FEBA.

7.4) La creación de la estación experimental especializada en agricultura periurbana del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria para el Área Metropolitana de Buenos Aires: EEA INTA AMBA.

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

A fines de 2007, el INTA se encontraba evaluando la factibilidad de establecer una estación experimental especializada en agricultura urbana y periurbana (AUPU), con radio de acción territorial en todo el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)²⁷⁶. Durante 2009, dio pasos significativos hacia la puesta en funcionamiento de dicha institución denominada inicialmente INTA AUPU AMBA, bajo la órbita del

²⁷⁶ “A fines de 2007 la Dirección Nacional requiere al Centro Regional Buenos Aires Norte que analice alternativas para la integración de actividades institucionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el marco de la Propuesta de Fortalecimiento de Extensión de inminente aplicación en el CRBAN. Se conforma una comisión integrada CRBAN, PROHUERTA AMBA y CIPAF que elabora cinco modelos alternativos de organización para la gestión Institucional en el AMBA, las que son consideradas por el Consejo Directivo del INTA. La decisión define avanzar con la propuesta de organizar una unidad con jerarquía de Estación Experimental, abordando las características de cuatro territorios en el AMBA. Para ello se encomendó a un equipo profesional conocedor del AMBA organizar la nueva Unidad. La propuesta presentada al Consejo Directivo quien por Resolución N° 062/09 crea la UNIDAD DE AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AUPU AMBA), dependiente del Centro Regional Buenos Aires Norte con jerarquía de Estación Experimental. Esta unidad se institucionaliza con el objetivo de participar en la gestión estratégica del desarrollo territorial del AMBA, con acciones en la agricultura urbana y periurbana, contribuyendo a la competitividad, al fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, a la inclusión social y a la preservación y/o recuperación del medio ambiente. A partir de noviembre de 2009 se inician la etapas organizativas tendientes a consolidar la nueva Estación Experimental (delimitación jurisdicciones, estructuras operativas, asignación de funciones, etc. que posibilitarán instalar equipos profesionales en los cuatro territorios y habilitar 7 Agencias de Extensión (Moreno, Marcos Paz, Tigre, Castelar, Quilmes, Luján, Almirante Brown), dos oficinas (Cañuelas y Campana) adicionadas a las 2 Agencias preexistentes en el territorio (La Plata y Escobar)”.

Fuente: <http://www.inta.gov.ar/amba/ins/historia.asp>

Consejo Regional Norte de la Provincia de Buenos Aires. El trabajo inicial consistió en agrupar las agencias localizadas alrededor de Buenos Aires bajo la órbita de esta nueva estación para posteriormente crear otras nuevas. Se realizó una regionalización dividiendo al periurbano en Unidades de Coordinación Territorial (UCTs) por zonas: norte, oeste y sur; más una unidad en la zona urbana. Todo este trabajo fue respaldado por documentos en los que se detallaron diagnósticos de las zonas y planes estratégicos por región^{277 278}. Si bien lo reciente de su implementación –aún en curso- constituye un impedimento para hacer una evaluación general de lo realizado, vale señalar que en el proceso de creación de esta agencia se registró una intensa discusión intrainstitucional, lo que se refleja en la calidad de los documentos de base que le dieron origen. Asimismo, el INTA AMBA se ha propuesto objetivos y metas muy relevantes con respecto al sostenimiento de la agricultura periurbana, que incluyen el ordenamiento territorial.

En las Segundas Jornadas de Agricultura Periurbana llevadas a cabo en la Universidad de General Sarmiento en abril de 2011, organizadas por el autor de este

²⁷⁷ Con respecto a las Unidades de Coordinación Territorial, las grandes líneas de gestión establecidas para cada una de ellas son:

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

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

UCT Oeste: a) Propiciar participación ciudadana para integración social, a partir de acciones tendientes a la seguridad y soberanía alimentarias; b) Promover mejora en los sistemas de producción y alternativas apropiadas en las estrategias de comercialización; c) Procurar información y tecnologías apropiadas para mejorar el impacto ambiental; d) Promover el adecuado aprovechamiento y gestión de los recursos naturales y el sostenimiento de los espacios productivos y recreativos, teniendo como eje el ordenamiento territorial.

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

²⁷⁸ La UCT Norte tiene sede en Escobar y agencia en Luján, además de una oficina técnica en Capilla del Señor (Exaltación de la Cruz). La UCT Oeste tiene sede en el IMDEL de Moreno y otra agencia Marcos Paz. La UCT Sur tiene sede en Berazategui, agregándose otra agencia en Almirante Brown. La UCT urbana tiene sede en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con agencias en Castelar, Tigre y Quilmes.

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

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

en ese caso, se interroga acerca de los desafíos que esto implica en el contexto político actual²⁷⁹.

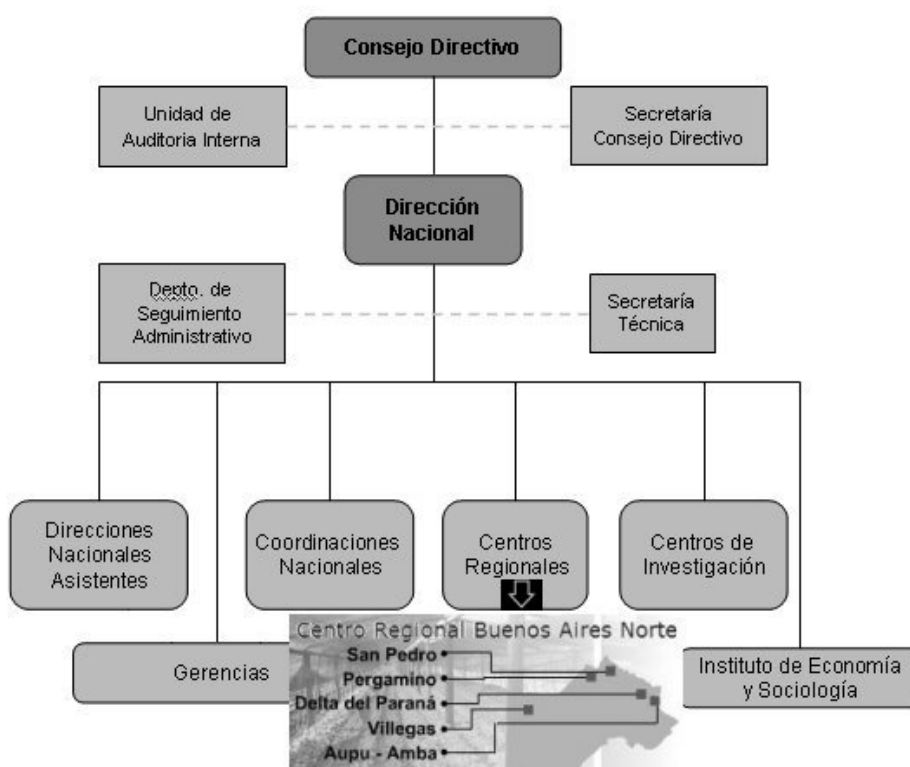
La trayectoria de Andrea Maggio resulta altamente significativa de cómo los técnicos jóvenes con formación en economía social alcanzaron posiciones de relevancia, en este caso, en las estructuras del INTA. Estudió en la Universidad de Morón (una universidad privada con importante presencia en el oeste de la RMBA) y obtuvo el título de ingeniera agrónoma en el año 1995. Mientras realizaba su formación de grado, en 1990 ingresa como becaria estudiante en el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA) del INTA. Una vez titulada, cursó la Maestría en Economía Agroalimentaria con orientación al Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de La Plata. En 2003 ingresó a la planta profesional del INTA y trabajó en la Coordinación Nacional de Extensión. En 2006 se sumó al Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), recientemente creado bajo la impronta de José Alberto Catalano²⁸⁰, como asistente de dirección y, en 2009 se

²⁷⁹ Andrea Maggio (2011), ha señalado que, a la hora de definir su implementación, la huerta familiar tenía inicialmente mayor visibilidad en las actividades institucionales que el productor de carácter más empresarial. Sin embargo, la dinámica social reciente de los mercados hortícolas ha cambiado notablemente el posicionamiento de los productores, pues se ha producido una apropiación de esos espacios por parte de dichos actores, pertenecientes en su mayoría a la colectividad boliviana, los que han pasado a gravitar como comercializadores de primer orden en las zonas periurbanas y urbanas (mostrando la complejidad de la operatoria de las redes sociales productivas y sus enlaces hacia otros encadenamientos).

²⁸⁰ José Alberto Catalano es un funcionario de muy importante trayectoria en el trabajo del INTA con pequeños productores y referente de los nuevos cuadros técnico que van a ir ganando lugar en la Institución. Ingeniero agrónomo egresado en 1975 de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Plata. Obtuvo el Postgrado de Master en Desarrollo Rural en el Instituto Agronómico de Montpellier (I.A.M.), Francia. En 1977 ingresa al INTA como becario en la Agencia de Extensión Rural de Mercedes, provincia de Corrientes, desempeñándose como extensionista vinculado a la producción ganadera, arrocería y a las actividades desarrolladas por los pequeños productores. Desde el año 1985 se desempeñó como Jefe de Extensión del “Servicio de Asistencia al pequeño Productor” (SAPP) de la Provincia de Corrientes y participó en la formulación y creación de la Unidad de Minifundio en 1987, siendo representante de la región NEA en el ámbito de la misma hasta 1990. En ese año asume, por concurso de oposición y antecedentes, la Coordinación Nacional de la Unidad de Minifundio manteniéndose en esa posición hasta el año 2000. En ese año participa del armado y puesta en marcha del Programa del INTA PROFAM (Programa de Apoyo a los productores Familiares). Se aleja del INTA a fines del año 2000 acogiéndose al “retiro voluntario”. Retirado de la institución, trabaja en la Federación de Cooperativas agropecuarias de la provincia de San Juan y desempeña funciones como asesor general en el IMDEL de la Municipalidad Moreno. En 2004 se incorpora a la Federación Agraria Argentina, donde co-organiza el Área de Desarrollo en la entidad gremial a nivel nacional. En 2005, a instancia de las autoridades del INTA colabora como co-autor en la gestación y propuesta del Programa de Investigación sobre la Agricultura familiar del INTA y la creación del CIPAF y sus institutos. Como así también asume la representación del organismo en el PROCISUR, donde se gesta la plataforma “La Agricultura Familiar” a nivel regional. Entre 2006 y 2007 representa a misiones del INTA en Bolivia y Venezuela, asumiendo en septiembre de 2007 como Coordinador Nacional del Programa Social Agropecuario, de la SAGPYA. En 2009 pasa a revistar como responsable del Centro de Investigación y Desarrollo Para la Agricultura Familiar del INTA (CIPAF), en el marco del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para la Pequeña Agricultura Familiar (PNAF).

integra a la coordinación del equipo AUPU AMBA del Programa Pro-Huerta, hasta que se produjo la institucionalización de la nueva Estación Experimental INTA AMBA en el año 2010. Allí se desempeñó primero como coordinadora interina del Territorio Periurbano Oeste, cargo que ejerció hasta 2012, cuando se produjo su designación como directora²⁸¹. Es una de las primeras directoras mujeres de una estación experimental en la historia del organismo.

Figura N° 20. Estado Nacional. Organigrama del INTA y ubicación de la Agencia AMBA en el Centro Regional Buenos Aires Norte (2010)

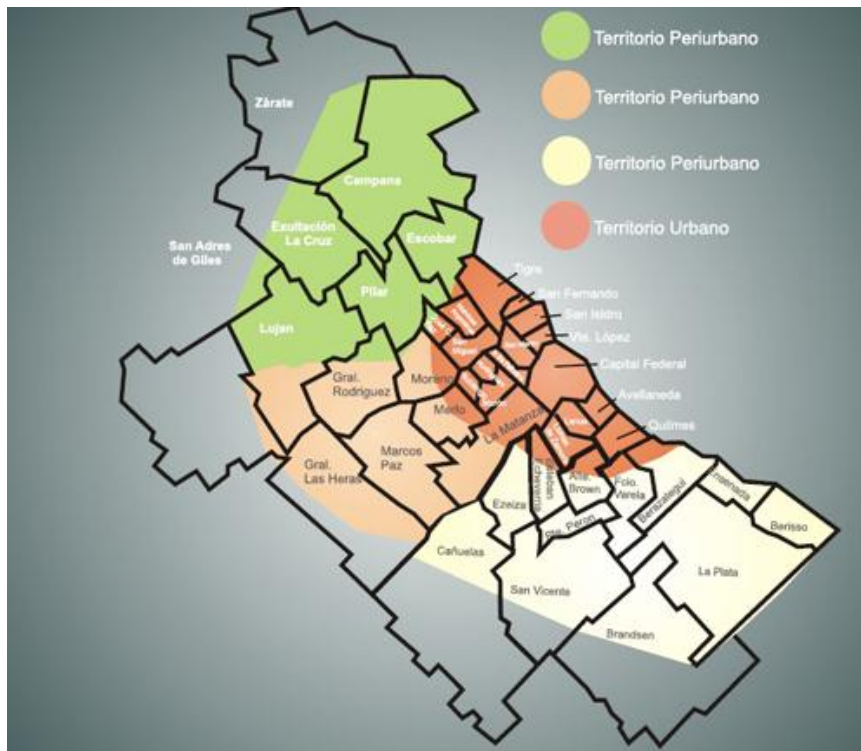


Fuente: www.inta.gov.ar

Fuente: <http://inta.gob.ar/personas/catalano.jose>

²⁸¹ En la coordinación de la UCT Oeste la sucedió el ingeniero Santiago Masondo, técnico proveniente de la Delegación AMBA de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación y del IMDEL de Moreno.

Mapa N° 20. Estado Nacional. INTA. Regionalización de la Agencia AMBA



Fuente: www.inta.gov.ar

La unidad experimental INTA AUPU-AMBA se encuentra actualmente en plena tarea de organización territorial de sus sedes. Por otra parte, y como se ha descrito anteriormente, a partir de 2008 se implementó el Convenio para subsidiar la agricultura periurbana en 8 partidos del periurbano norte y oeste con auspicio de la Secretaría de Agricultura de la Nación, donde participaron agentes CR. Todas estas iniciativas han conformado un “banco de experiencias” que ha ido nutriendo a la gestión de Andrea Maggio, a los fines de idear en instrumentos de intervención técnica y territorial para sostener a la agricultura periurbana. El PRO.A.A.S., que comenzó a gestarse en Pilar en mayo de 2004, fue un emprendimiento pionero y se ha replicado posteriormente en otros territorios. Tal como se ha analizado, las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran muchos productores hortícolas tienen que ver con las amenazas presentes en el periurbano, tanto como la ausencia de mecanismos de ordenamiento que garanticen la persistencia de la actividad. Como se señalará en las conclusiones, la nueva estación tiene la oportunidad de incorporar estos saberes y transformarse en un actor que tenga capacidad de influencia sobre los niveles provincial y municipal, a fines de proteger el cinturón verde productivo y los pulmones periurbanos.

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

En 2011, se produce a nivel del INTA un cambio que resulta muy significativo respecto de su trayectoria institucional. Asume por primera vez en el cargo de Director Nacional un profesional extensionista, es decir, un divulgador de tecnología a campo, rompiendo la tradición que indicaba que los investigadores o tecnólogos ocupaban esas posiciones institucionales. El nuevo director, Eliseo Monti, contó con el apoyo político de las más altas autoridades nacionales, es decir, que la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar también jugó un papel relevante en esta designación que también tiene que ver con un cambio en la orientación histórica del organismo, direccionando en mayor medida su política hacia los pequeños productores^{282 283}.

²⁸² Eliseo Monti nació en Frías, Santiago del Estero, en 1954. Obtuvo su título de ingeniero agrónomo en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Córdoba. Cursó estudios de posgrado en la Universidad Nacional de Andalucía, España, donde obtuvo un Master en Desarrollo Económico. Se integró al INTA en 1988, desempeñándose en el área de capacitación y como coordinador de diferentes programas y proyectos en la provincia de Santiago del Estero, entre ellos Minifundio y Cambio Rural. Fue referente de Dinámicas de Grupo del Programa Cambio Rural del INTA, tanto a nivel regional como nacional. Durante el período 2004 – 2005 actuó como secretario de Estado de la Producción, Forestación y Tierras de la Provincia de Santiago del Estero. Posteriormente continuó su trabajo en el área de extensión rural, asumiendo como jefe de la Agencia Frías del INTA, y luego como coordinador nacional del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER). Desde junio de 2006 y hasta 2011 desempeñó el cargo de director del Centro Regional Tucumán-Santiago

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

En este sentido, la instalación del INTA AMBA se está llevando a cabo actualmente en el predio de la institución localizado en Castelar-Parque Leloir (partidos de Hurlingham e Ituzaingó), y su culminación está estimada para mediados de 2013. Se implantará en un predio verde urbano de grandes dimensiones (700 hectáreas) que compartirá con importantes centros previamente existentes: el Instituto de Biotecnología, el Instituto de Clima y Agua, el Instituto de Floricultura, el Instituto de Genética, el Instituto de Ingeniería Rural, el Instituto de Microbiología y Zoología Agrícola, el Instituto de Patobiología, el Instituto de Recursos Biológicos, el Instituto de Suelos, el Instituto de Tecnología de Alimentos, el Instituto de Virología y la delegación del Fundación Argentintá, entre otros. Y estará localizado en una zona estratégica del corredor Oeste, adecuada para abordar el territorio urbano y periurbano desde una perspectiva metropolitana, y relacionarse con universidades y otras organizaciones técnicas, científicas, académicas, políticas y sociales. Por otra parte, en los últimos años, el INTA AMBA tuvo una activa participación en tres encuentros de máquinas y herramientas para la agricultura familiar, organizados por el CIPAF. Estos eventos, que acercan a fabricantes de maquinarias para que adapten sus tecnologías a la producción en pequeña escala (por lo tanto, con incidencia en las producciones periurbanas) han constituido una novedad en la materia.

del Estero. En 2011 fue nombrado director nacional del INTA. Fuente:
<http://inta.gob.ar/personas/monti.eliseo>

²⁸³ “Carla Campos Bilbao, secretaria de Desarrollo Rural, lo atribuyó a que es la primera vez que un extensionista, es decir un divulgador de la tecnología en el campo como Eliseo Monti, asume en ese cargo relevante que era reservado a los investigadores. “Marca lo que queremos hacer, llegar y llevar la tecnología de punta a los pequeños productores”, aseguró.” (Silvia Naishtat, Clarín 25/8/11)

A lo largo del trabajo, se ha comentado que la iniciativa del INTA AMBA se enmarca dentro de un contexto en el que se han generado, durante la última década, políticas municipales, provinciales y nacionales para el periurbano de Buenos Aires, habiéndose destacado el valor de esas experiencias (Barsky y Aboitiz, 2011). Actualmente, un nuevo tipo de iniciativa también resulta de interés en función de su originalidad: el INTA IPAF Pampeano (Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar Región Pampeana) está considerando el traslado de su sede de Villa Elisa, La Plata, al *campus* de la recientemente creada Universidad Nacional “Arturo Jauretche” de Florencio Varela, donde compartiría un espacio con el IDEL. Sería la primera vez que se lleve a cabo una acción de carácter interinstitucional, en formato de “parque tecnológico productivo”, que podría generar valiosas sinergias técnico-académicas que también contribuyan a incidir en el desarrollo del cinturón verde del periurbano de la Región Metropolitana²⁸⁴.

En definitiva, estamos asistiendo a un proceso de construcción de nueva institucionalidad para gestionar la agricultura “de proximidad” de la aglomeración Gran Buenos Aires. El trabajo de tesis ha pretendido dar cuenta de las complejidades del mismo.

²⁸⁴ En la recientemente creada UNAJ, se ofertan las tecnicaturas en Producción Vegetal Intensiva y en Emprendimientos Agropecuarios, a cargo de Germán Quaranta, e integradas por un plantel de reconocidos especialistas. A ello se suma la cercanía geográfica del Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de la Municipalidad de Florencio Varela, el cual, como se ha descrito, posee una importante trayectoria y relacionamiento con el sector primario del partido.

8. CONCLUSIONES

En este capítulo, se presentan los resultados del trabajo de investigación. Se ponen en valor la distintas y valiosas experiencias de gestión municipal, provincial y nacional que se han llevado a cabo en el periurbano. Y se hace hincapié, considerando la complejidad y fragmentación que caracteriza a la política pública, en la necesidad de generar nuevos instrumentos territoriales de intervención para preservar la agricultura periurbana. Sin embargo, también se resalta la necesidad de que el colectivo de actores productivos bolivianos sea un actor de consulta indispensable a la hora de planificar las decisiones que se tomen sobre ellos. Es decir, que tengan derecho a decidir sobre su futuro.



Reunión de un técnico del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Peter Aboitiz) con un grupo de horticultores bolivianos de Ruta 25 (Pilar).

8.1) Evaluación de las experiencias presentadas: Resultados del trabajo de investigación

El periurbano es un territorio donde se externalizan una serie de “desajustes” de la ciudad: diseconomías de aglomeración empujan a distintas actividades económicas a la periferia, así como un mercado de suelos que incide decisivamente en los movimientos de la población hacia las afueras. A lo largo de todo el trabajo se ha remarcado el carácter vulnerable de la horticultura periurbana, su frágil persistencia en tanto agricultura “de proximidad”, en la medida en que el potencial de urbanización de esos espacios no se concrete (Barsky, 2005). En el caso de Pilar, que ha sido abordado como estudio de caso, si bien la horticultura muestra gran flexibilidad para ubicarse en los intersticios que ofrece el periurbano, hay indicios de que se está produciendo desplazamiento de productores hacia otros partidos (Barsky, 2008). En definitiva, al disminuir el cinturón verde también se desajusta la relación ecosistémica campo-ciudad.

Por otra parte, el periurbano le plantea al investigador problemas de índole conceptual y metodológica. El periurbano es un territorio frágil, en mutación, transicional. No da garantías de permanencia en el tiempo. Mientras que el cinturón verde se presenta como una frontera “blanda”, susceptible de ser invadida, la territorialidad de los actores de la urbanización (loteadores inmobiliarios e industriales) se despliega con fuerza. El periurbano es un territorio de borde, pero también de indefinición. No es campo ni es ciudad, y a su vez está en transición hacia algo que no necesariamente se concreta en función de las expectativas de valorización económica. ¿Cómo operativizar medidas de preservación de la ruralidad en los bordes de la ciudad o de contención urbanística cuando además es muy habitual que sea el mismo Estado el que, gestionando a través de distintos niveles, se transforme en el principal promotor de la urbanización?

Adriana Allen (2003) ha demostrado en diversos estudios que la ruralidad del cinturón periurbano es muchas veces más declamada que real. Si bien es indudable que hay elementos de ruralidad paisajísticos y de laboreo contenidos en este espacio, los actores de la producción devienen, esencialmente, en actores urbanos. Consumen servicios urbanos, sus lógicas de aprovechamiento de los espacios periféricos apuntan a localizarse lo más cerca posible de la ciudad; sus redes sociales y aspiraciones de vida remiten fundamentalmente al medio urbano; los mercados, los intermediarios a los que les venden sus productos están esencialmente en la ciudad.

En este sentido, y considerando que -por ejemplo- en la Unión Europea las discusiones sobre la preservación del periurbano están mucho más consolidadas que en Latinoamérica (European Comisión, 2006)²⁸⁵, es necesario acudir a la mirada del urbanismo puro y duro. Los urbanistas sostienen que no puede haber ciudad allí donde no hay infraestructuras (Garay, 2001). Por lo tanto, el planteo sobre el sostenimiento del borde productivo está interpelando directamente sobre el modelo de ciudad. En la actualidad, el periurbano de la RMBA se despliega principalmente sobre una tercera corona metropolitana. Hace cincuenta años, una intensa “oleada de urbanización” le dio forma a la segunda corona. Ello aconteció durante la etapa madura del proceso de sustitución de importaciones (1952-1975). Sin embargo, las redes cloacales, de agua corriente y de gas por lo general no llegan a cubrir hoy el 10 % de las unidades domésticas de estos suburbios: todavía no se ha podido llegar con las “tuberías” que completan la urbanización. El actual despliegue territorial del periurbano en la tercera corona está reproduciendo patrones ya registrados en la segunda: una urbanización inacabada, en amplios espacios, sin infraestructuras, en baja densidad, alto hacinamiento poblacional y acelerado crecimiento demográfico. Un modo de “hacer ciudad” que pone a Buenos Aires en línea con situaciones que se replican en otras grandes metrópolis latinoamericanas y que, a la larga, se transforma en una hipoteca impagable para el conjunto de la sociedad (Barsky y Vio, 2007).

Una vez que queda claro que el tratamiento de esta problemática remite, necesariamente, al modelo de ciudad en construcción, vuelven a cobrar sentido los dispositivos metodológicos -creados o a ser creados- para operar en un territorio conceptualmente “resbaladizo” como es el periurbano.

Durante los años noventa, sectores vinculados con la gestión del espacio metropolitano de Buenos Aires comenzaron a percibir que el entramado social localizado en el periurbano, que había sido históricamente invisibilizado por la política pública, tenía una dinámica económica propia. El estudio presentado pretendió mostrar cómo se efectuó la instalación de un tema de agenda pública a través de la acción activa de agentes estatales quienes, desde niveles inferiores, municipales, lograron avanzar hacia otros estamentos del Estado (provinciales y nacionales) con estrategias concretas de ocupar espacios de decisión y de poder. Y, en ese contexto, evaluar la coherencia y

²⁸⁵ El documento de la Comisión hace un pronunciamiento enérgico a favor de la ciudad compacta y en contra de la urbanización difusa, señalando que es necesario restringir severamente el despliegue de la ciudad en los bordes.

eficacia de las políticas que afectaron al perirubano de Buenos Aires, particularmente desde el punto de vista de sus componentes territoriales, es decir, la efectividad de tales iniciativas como instrumentos de gestión territorial para el sostenimiento de la agricultura periurbana.

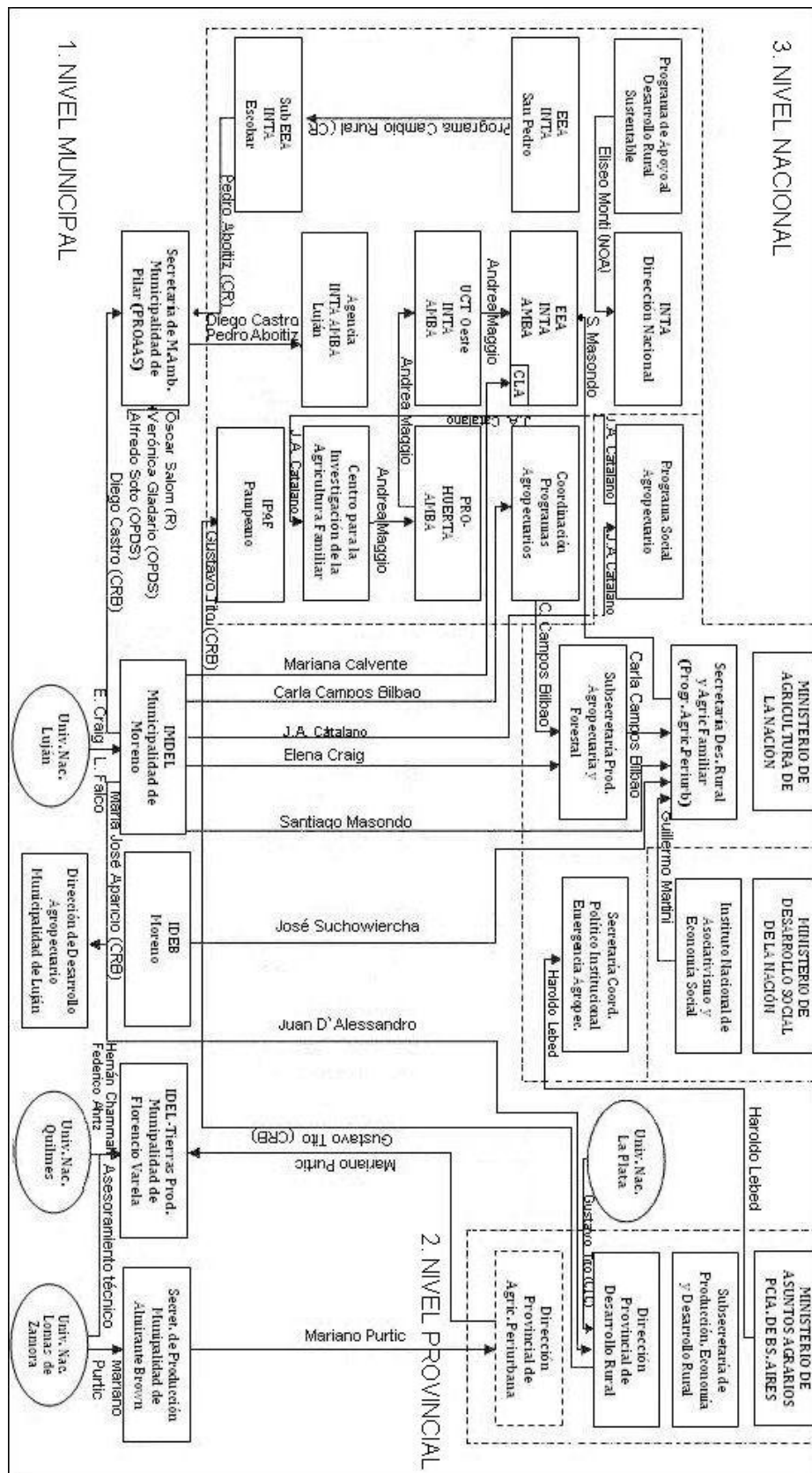
Como se ha descripto, en un escenario de importante debilitamiento de las instancias nacionales y provinciales a principios de los años 2000 como consecuencia de la profundidad de la crisis económica y social que vivió Argentina, fue desde el nivel municipal que cuadros técnico-políticos de distritos de la periferia profunda de la RMBA (Moreno y Florencio Varela) adoptaron un carácter reactivo e implementaron políticas específicas para gestionar sus territorios productivos periurbanos enfatizando muchas de sus acciones sobre los productores hortícolas de origen boliviano. Pilar y otros municipios del periurbano se sumaron luego conveniando con INTA la “bajada” del Programa Nacional de Asociativismo Cambio Rural a sus propias realidades.

Este contexto coincidió con un auge internacional de la temática de la agricultura periurbana, en la que el tema se instaló con la consigna “comida para las ciudades del Tercer Mundo” (FAO). En esa línea, fue central la renovación interna del INTA, donde una serie de cuadros técnicos jóvenes y de mediana edad adoptaron el enfoque de la mirada social en la agricultura y avanzaron sobre las estructuras del organismo, que durante más de una década se habían envejecido como consecuencia del congelamiento de vacantes impulsada durante la Reforma del Estado, situación revertida a partir de 2004. La matriz institucional de INTA, que ya venía discutiendo acerca de la adopción de enfoques de carácter territorial en su accionar, terminó legitimando la conformación de la Estación Experimental INTA AMBA. La designación de un extensionista como director nacional del organismo a mediados de 2011 (por primera vez en su historia) confirma esta nueva realidad institucional.

A su vez, el contexto regional del MERCOSUR y el papel de Brasil fue de gran importancia para la instalación del paradigma de la agricultura familiar en el país. A partir de la convocatoria de la Comisión de Agricultura de la Cancillería a fines de 2004 y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) de 2005, es en el marco de la Secretaría de Agricultura de la Nación que se va conformando el espacio del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), que tras varias reuniones genera un plan estratégico de desarrollo rural y logra institucionalizar el Registro Nacional para la Agricultura Familiar (ReNAF) en el año 2007.

Todos estos clivajes fueron potenciados por la movilidad o “migración” de cuadros técnicos municipales hacia otros niveles del Estado, dándosele mayor impulso al desarrollo de la línea de la agricultura familiar. A continuación, se presenta un esquema síntesis que da cuenta de cómo se produjo el ascenso de los técnicos en las estructuras estatales:

Figura N° 21: Mapa del Estado. Circulación de agentes entre los niveles municipales, provinciales y nacionales



Fuente: Elaboración propia.

En 2008, la Secretaría de Agricultura de la Nación institucionaliza por primera vez una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y en 2009, cuando el Ministerio de Agricultura recupera su estatus ministerial tras 41 años, se crea la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, bajo la cual quedaron subsumidas las direcciones de gestión territorial (Subsecretarías de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y de Economías Regionales). La implementación del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, presentado en diciembre de 2010, constituye una síntesis de ambos componentes: el enfoque de la agricultura familiar y el del desarrollo territorial. Pero también se nutre de varias de las prácticas implementadas por las políticas de desarrollo rural introducidas en el país en la década del noventa: Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), el programa ProHuerta y el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural)²⁸⁶.

Indudablemente, la línea de gestión vinculada a la agricultura familiar en la que se avanzó en los últimos años desde el Estado constituye una cuestión positiva²⁸⁷. Pero también debe señalarse que el sistema hortícola tiene una dinámica propia y, tal como lo explica Matías García, ha evolucionado hacia la fragmentación por vía de la intensificación del uso de los recursos. Son protagonistas principales de este proceso los productores bolivianos quienes, para hacer frente a las oscilaciones del mercado, llegan a situaciones de autoexplotación de la mano de obra familiar o contratada bajo mediería²⁸⁸. Siendo el sector hortícola un sector que presenta un alto nivel de

²⁸⁶ En este sentido, debe señalarse que la década del noventa se caracterizó por una fuerte reestructuración económica y social del agro argentino, cuyo epicentro estuvo vinculado con el *cluster* productivo exportador que se emplazó en torno al cultivo de la soja transgénica. La gestión del secretario de Agricultura de la Nación de ese momento, Felipe Solá, a la vez que autorizaba el ingreso de las semillas genéticamente modificadas, desplegó, de manera compensatoria, “programas sociales para mitigar las dramáticas consecuencias de la convertibilidad en el campo, como el Programa Social Agropecuario (PSA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), el programa ProHuerta y el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural)” (Mercado Silvia, 1/07/08; texto levemente modificado). Como se analizará en el capítulo 6, como gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá implementará “Cambio Rural Bonaerense” en el contexto de la crisis del año 2002. Una útil sistematización de las políticas nacionales de desarrollo rural aplicadas en Argentina desde 1987 en adelante y la transición hacia las nuevas políticas de agricultura familiar están disponibles en Ryan y Bergamín (2011).

²⁸⁷ Un ejemplo significativo al respecto es que, desde el año 2009, el canal de televisión “Encuentro” del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación emite el programa “Agricultura Familiar”, un ciclo auspiciado por el FoNAF a los fines de divulgar la temática un nivel masivo.

²⁸⁸ Una expresión común de los quinteros argentinos es: “los bolivianos no cuidan el precio” (Aboitiz, 18/11/11). “La migración transforma las ciudades... y sobre todo las abarata para hacer posible la vida popular en ellas.” (Gago, 2012; texto levemente modificado).

vulnerabilidad frente a coyunturas económicas y meteorológicas, en el marco de un esquema general tan desfavorable para la actividad, los bolivianos resultan “imbatibles”, especialmente los tarijeños del periurbano sur, quienes desde los años noventa incorporaron la producción bajo cubierta. Pero –como bien señala Matías García- el resultado exitoso de la *performance* de estos actores forma parte de un sistema que se asienta sobre “pies de barro”, con consecuencias negativas tanto en lo social, en lo ambiental como en la insularización del cinturón productivo. El Programa Nacional de Agricultura Periurbana, que tuvo entre sus acciones principales subsidiar la construcción del invernáculo para replicar el modelo de La Plata en otros periurbanos del país, ha tenido que lidiar con la contradicción de procurar modernizar la agricultura familiar en un contexto en que la evolución general del sistema vía intensificación del uso del suelo ha generado, justamente, la supervivencia de las zonas “más aptas” y la disminución o desaparición de varios cinturones verdes del país y de espacios productivos de la misma RMBA²⁸⁹.

Si bien resulta lógico plantear que el recorrido que un producto realiza desde el área de producción hasta que llega al consumidor no se hace por medio de pasos inorgánicos o anárquicos, sino que sigue cursos preestablecidos y estructurados a través de canales (Coscia, 1978:69), el caso tratado pone en cuestión la idea de que el sistema de comercialización se comporta “*per sé*” como el mecanismo primario que organiza adecuadamente las actividades de cultivo, cosecha, recolección, transporte, distribución, expendio y consumo^{290 291}.

²⁸⁹ Antoni Tulla (18/11/11) señala que, incluso en casos de espacios protegidos como el Parque Agrario del Bajo Llobregat de Barcelona, se han intensificado las producciones en los últimos años para poder hacer frente al peligro de la urbanización.

²⁹⁰ El productor hortícola Pablo Masseda, del partido de Pilar, señala que: “la oferta está atomizada y converge hacia los mercados concentradores y de allí se vuelve a abrir el abanico hacia la demanda. El sector tiene un *corset* gigante que es la marginalidad.” (1/6/11). Matías García, investigador del CONICET, afirma que “La demanda podría ser muy alta, pero el tema tiene relación con las “cadenas largas” y la transferencia de valor. No podemos ser ingenuos: el poder de comercialización capta rentas, valor. No existe el mercado perfecto, ahí debe intervenir el Estado. La cuestión no pasa sólo el estado de las dos puntas. Hay sectores que se apropian diferencialmente del excedente: las agronomías o vendedores de insumo (de gran poder), los dueños de la tierra, los productores, los trabajadores. El tema es planificar una oferta” (2/9/11).

²⁹¹ Sin embargo, Mariano Lechardoy, técnico de la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agricultura, quien tiene una mirada más centrada en los mercados agrega complejidad al análisis y sostiene que: “quien define cómo se reparten los beneficio es el que tiene poder dominante en la cadena. He visto operadores muy grandes caer y otros muy pequeños seguir. Muchas veces se registran deseconomías de escala en las cadenas. En la horticultura, el precio no se forma por un derecho adquirido a seguir siendo productor sino entendiendo cómo funciona el mercado, cómo captar la porción de la renta.

Ello está evidenciando que lo que falta hace muchos años en Argentina es una política sectorial-territorial en horticultura, una política que se proponga una coordinación entre las distintas zonas productivas del país²⁹² y que priorice la agricultura “de cercanías”²⁹³, la preservación de los cinturones verdes a través de una política agresiva de suelo, regulaciones económicas en los mercados y la comercialización para evitar las oscilaciones extremas de los precios, el alto nivel de intermediación (“cadenas largas”), garantizar la inocuidad de los alimentos y ordenar la trazabilidad u origen de los mismos, entre otras medidas^{294 295 296}.

La reivindicación no nos lleva a ningún lado. ¿Son malos los mayoristas? ¿los verduleros están llenos de dinero? Nadie es tan malo. No siempre vender bien es hacerse vendedor. La Ford no vende autos. Una persona no puede hacer todo. Desde el Estado debemos ayudar a la gente a que no se equivoque. El productor debe enterarse de cómo funciona el mercado, diferenciarse (si es que se lo pagan), de cómo captar la renta que le corresponde. Los mercados mayoristas son lo más transparente que conozco. En los mercados públicos, si negocian todos a la misma hora, también hay transparencia. El mercado es el mejor mecanismo para fijar el precio, me estoy refiriendo al mercado físico como ámbito de negociación. Después es el Estado el que define políticas, si es que quiere promover el espacio periurbano. Puede haber políticas de promoción, política tarifaria en transporte, políticas financieras, territoriales, etc.” (2/9/11).

²⁹² Matías García destaca además que “La Plata “estiró” su oferta de tomate a abril-junio y a octubre-noviembre, cuando entra la producción del norte, estabilizando el ingreso durante todo el año, “suavizando” los picos. La alta especialización platense incidió en que los cinturones periurbanos de la provincia de Santa Fe (Rosario y Santa Fe) resultaran fuertemente afectados. Por otra parte, durante 2011 el tomate tuvo una muy buena cosecha y los precios estuvieron muy deprimidos. También ocurrió algo similar con la lechuga. Las producciones platenses empiezan a mostrar saturación en la actualidad y ello parece remitir a un problema de oferta. Por otra parte, se registra un “cuello de botella” con la mano de obra en los invernáculos. Las condiciones de trabajo son muy duras y la paga baja. En un esquema que ha ido hacia la intensificación, paradójicamente esto atenta contra un mayor desarrollo de la producción bajo cubierta” (2/9/11).

²⁹³ Se da la paradoja de que muchas zonas hortícolas del norte del país envían su producción a los mercados de Buenos Aires, mientras que La Plata va desplazando a varios de los principales cinturones productivos de las grandes ciudades del interior. “Hoy en día se compra mucho, demasiado, a larga distancia. Hay que actuar a escala regional, no nacional (...). Hay que generar un nuevo marco, en lugar del que ha causado el desastre actual. Yo lo defino como “bajar” la economía a la escala regional. En Nueva York, por ejemplo, estamos muy orgullosos de tener en el área 112 granjas, se reactiva una producción agrícola, hay restaurantes que presumen así de servir vegetales de la región y de temporada”. (Saskia Sassen, La Vanguardia, 21/12/12).

²⁹⁴ Jorge Morales, productor de la Cooperativa de Florencio Varela y representante ante el directorio de CONINAGRO por la Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas (ACOHOFAR), señala que “hay mucha incertidumbre en los precios. Se interviene mal en el sector frutihortícola. Crear “escudo de mercados” es un tipo de intervención que podría pensarse. Tenemos que regular la oferta en todo el país. Debe haber una banda de precios que fluctúen. Uno de los principales problemas de la horticultura es que cuando sube el precio “te pisan” y cuando baja nadie te ayuda. Somos el pato de la boda. Debería haber un sistema *on-line* acordado donde participen los productores. Hay que fortalecer al Mercado Central para referenciar los precios. Para que funcionen los mercados, se debe cumplir la ley 19.227, que prevé la creación de 6 mercados más la generación de una red de mercados de concentración frutihortícola. Deben definirse líneas de acción sobre ocupación del territorio para los próximos 30 años. El uso de la tierra, del agua, implementar parques hortícolas, formalizar la actividad, la mano de obra, deben actuar el SENASA, la AFIP. Debe eliminarse del periurbano la ganadería en todas sus categorías.” (1/6/11).

Con respecto a los agricultores del periurbano norte u oeste donde, a diferencia de La Plata –distrito en el que se estableció una normativa de protección en 1978-, las regulaciones efectivas para controlar los usos del suelo son prácticamente inexistentes, resulta habitual que, ante los embates de la urbanización, los productores se relocalicen hacia las coronas exteriores de la RMBA para continuar produciendo o prefieran pasar al segmento de comercialización de frutas y verduras u otros empleos urbanos como la construcción o el sector textil, abandonando la actividad primaria propiamente dicha. La tradición cooperativista minera o la tradición comercial que poseen los bolivianos del altiplano, quienes en muchos casos pasaron por experiencias de vida en las minas de Potosí o los mercados de la ciudad de La Paz u otros centros urbanos antes de migrar a la Argentina, habilitan estas opciones. Su correlato territorial se traduce en la conformación de un cinturón productivo cada vez más fragmentado e insularizado en su conjunto. El caso testigo de Pilar, que formó parte del presente trabajo, demostró que se produjo una baja incorporación del invernáculo por parte de los productores, resultados relativos en la incorporación de BPA y que persiste la vulnerabilidad en la tenencia de la tierra^{297 298}. Por lo tanto, cualquier política a considerar en el futuro deberá,

²⁹⁵ Diego Palacios, técnico del INTA AMBA, detalla los procedimientos intuitivos de los agentes económicos que dan sustento al funcionamiento del libre mercado. Sostiene que “el precio se fija “al oído”. Los vendedores se levantan temprano, “estimo el precio”, “me contó un comercializador”. Una vez, uno de ellos me dijo: “la pizarra es mi boca, analizo la capacidad del comprador”. Cuando el tomate no vale, “llevátelo”. Si el tomate está verde o azul, “traémelo igual porque no hay tomate en el mercado”. A la mañana la mercadería tiene un precio, a la tarde otro...” (1/6/11). En este sentido, “...a la hora de verse enfrentado con el poder de grandes actores económicos que hablan el lenguaje del mercado, el Estado acuerda con los supermercados chinos para frenar la inflación y apela al rol de los quinteros bolivianos para bajar los precios. Se los visibiliza, entonces, según la ocasión y la necesidad.” (Gago, 2012; texto levemente modificado).

²⁹⁶ Carlos Pineda, coordinador de la UCT Sur del INTA AMBA, señala que en la zona sur “venimos trabajando hace mucho con “cadenas cortas”, pues los valores generalmente se incrementan entre 250 y 400 % entre productor y consumidor. Hemos llegado a grandes firmas (Auchan) y pequeñas (La Genovesa).” (2/9/11).

²⁹⁷ “Son los agentes del sector privado (capital inmobiliario, capital industrial y desarrolladores) los que “marcan el ritmo” de la urbanización en Buenos Aires bajo formas diferentes, ya sea completando el tejido con el desarrollo de los intersticios de la trama vacantes; o extendiendo la ciudad en su borde, desarrollando el periurbano, –es decir, transformando tierra rural o semi-rural en suelo urbano–; o bien generando enclaves de nueva centralidad como lo ilustra su actuación en el Partido de Pilar” (Fritzsche y Vio, 2005). En este punto, Vidal-Koppmann (2000) afirma que “el emplazamiento de barrios privados y *countries* en áreas complementarias y zonas semi-rurales de Pilar ha desdibujado (aún más) los límites entre lo urbano y lo rural”, y también en que “las interacciones entre los nuevos enclaves y las ciudades cabeceras de los partidos aún no han sido debidamente estudiadas”.

²⁹⁸ Aunque no constituye tema de la presente investigación, que desde el año 2006 el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) se haya constituido como certificador de BPA, referenciando resoluciones y manuales del SENASA y el Ministerio de Agricultura de la Nación, implicó la saludable inserción de un organismo que nunca había gestionado históricamente en la política agropecuaria, aportando a la

necesariamente, seguir apuntalando el trabajo con el horticultor boliviano como sujeto de política pública²⁹⁹.

En ese sentido, Alfredo Soto (12/2/13), ex–funcionario de la Municipalidad de Pilar quien ha trabajado sostenidamente con los agricultores bolivianos, sintetiza la situación de la horticultura en el periurbano norte tanto desde las restricciones que operan sobre la realidad como por el potencial que presentan los actores de acuerdo a sus experiencias de inserción en programas municipales como los descriptos:

- “A) Existe un éxodo disperso de horticultores en la zona norte.
- B) En mayor o menor medida, los productores de Pilar han sabido aprovechar y aprender en el periodo que estuvo vigente el PRO.A.A.S.
- C) La mejora técnica de ellos también ha tenido un adicional en lo referido a tomar el hábito de la reunión como un método de contar sus problemas y saber escuchar recomendaciones.
- D) Han entendido que importante es participar en una cooperativa.
- E) El éxodo hacia otras zonas podría ser ordenado y acompañado con apoyo económico, ya que en ese período de afincamiento, es donde el productor tiene que rearmarse por completo, su casa, su provisión eléctrica, su camino de acceso, el pozo de agua, etc, etc,etc.
- F) Un nuevo comienzo grupal hace menos problemático el cambio.
- H) Como sucedió con el horticultor Lucas Achata, que le fue muy bien dentro del PRO.A.A.S., y el invernáculo que se le otorgó le sirvió para ocupar cuatro invernáculos más, muchos de los productores, alentados por Lucas y asesorados por el INTA, podrían alcanzar el mismo nivel.
- I) Muchos productores se han mudado a localidades de la cuarta corona metropolitana como Parada Robles, Solís, Azcuénaga o Gaynor, unos kilómetros más hacia el norte de donde originalmente cultivaban, cuestión que en principio no los afectaría en seguir vendiendo en los mercados en donde lo hacen actualmente.”

En este punto, más allá de que en el trabajo se muestra que una serie de técnicos de procedencia municipal han ascendido posiciones en el Estado, no existe en los programas una instancia formal donde muchos técnicos con trabajo en el territorio y reflexiones lúcidas como la precedente, puedan realizar recomendaciones –en un ámbito de intercambio horizontal- a quienes toman decisiones políticas con incidencia en el periurbano. Los técnicos de Cambio Rural elevan informes de actividades realizadas hacia las jerarquías superiores, pero en el marco de una estructura verticalizada. En este

construcción de una nueva agenda “agroindustrial”. En 2007, se implementó, en convenio con el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, el Programa Bonaerense de Buenas Prácticas de Manufactura. Estuvo dirigido a pequeñas y medianas industrias agroalimentarias (Pymes) ubicadas en territorio provincial.

²⁹⁹ Como señala Alejandro Grimson (2000) respecto de la migración boliviana en Argentina, se ha pasado “de una ciudadanía ausente a una mirada regional” de este actor social. Indudablemente, las políticas descriptas en el presente trabajo y otras más generales han contribuido a aumentar su nivel de inserción en la sociedad argentina, es decir que han aumentado sus niveles de ciudadanización. Matías García (2011: 67) señala que se pasó de discriminarlos negativamente porque “le sacan trabajo a los argentinos” a ser legitimados desde las políticas estatales, más allá de que la sociedad continúa sin reconocer su avance económico y social.

sentido, las mesas de seguimiento del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, implementadas en tiempos más recientes, constituyen un avance significativo.

Respecto de las políticas municipales de estimular la apertura de mercados de comercialización hortícola en Pilar, Moreno y otras localidades, las mismas fueron decisivas para mejorar la inserción de los productores en la cadena, pues pasaron de productores quinteros a productores con puesto. Como afirma Roberto Benencia, fueron las experiencias donde mayor capacidad de participación y movilización mostraron los bolivianos para la gestación y concreción de políticas que decidían sobre su propio destino. Sin embargo, como se ha señalado, el florecimiento de los mercados secundarios en la RMBA también se relaciona con el debilitamiento de la autoridad metropolitana, el MCBA, tras las políticas neoliberales de los años noventa y el vacío que vino a ocupar el agente económico boliviano a través de mecanismos de informalidad y autoexplotación fue un emergente complementario a dicha “retirada” del Estado^{300 301}. Ello acarrea en la actualidad serios problemas para llevar a cabo acciones efectivas de formalización de los recursos humanos empleados en la horticultura³⁰², control bromatológico de los productos que se comercializan en estos mercados por parte del SENASA, así como se dificulta la trazabilidad de los mismos y el camino hacia las BPA y la “transición agroecológica”³⁰³. En lo referido al desarrollo de los mercados y las redes de comercialización hortícola, la Argentina muestra un retraso

³⁰⁰ Alberto Pate, dirigente de la Asociación de Productores Hortícolas de La Plata y actual presidente de FEBAPRI, sostiene que “cuando se creó el Mercado Central en 1983, todos estábamos en blanco. A lo mejor en la factura se ponía un poco menos (7 pesos en vez de 10), pero se pagaba el valor agregado. Hoy estamos mucho peor. Nosotros teníamos al tractorista en blanco. Al otro personal, al que sí teníamos en negro, era el mediero boliviano. Necesitamos a los bolivianos, pero deben salir de la ilegalidad.”. (1/6/11).

³⁰¹ Una cuestión que no debe dejar de considerarse es la situación paradójica que se vivía durante aquellos años. Mientras que las regulaciones estatales se debilitaban, el plan económico de Convertibilidad que igualaba al peso argentino con la moneda norteamericana (1 peso = 1 dólar) constituía un poderoso estímulo para las migraciones de los países limítrofes, pues ello posibilitaba a los inmigrantes el envío de remesas en dólares a sus lugares de origen en valores significativos.

³⁰² Alberto Pate afirma que “debe cambiarse la Ley Nacional de Trabajo Agrario, la Ley 22.248. No puede equipararse a un trabajador hortícola en el mismo nivel que un productor de soja de 2.000 hectáreas o un ganadero de 5.000 cabezas. Se lo hemos pedido a Tomada y a Sartagno (ministros de Trabajo de Nación y Provincia de Buenos Aires). En La Plata tenemos 20.000 trabajadores en negro. Tenemos que ayudar al Estado diciéndole que ellos existen, acompañarlos en la formalización.”. (1/6/11).

³⁰³ Como señala Gustavo Tito, “el desarrollo rural hacia la producción libre de agrotóxicos está centrado en la conversión del modelo productivo convencional hacia un modelo de tecnologías de proceso.” (2004: 1; texto levemente modificado). En este sentido, si bien no ha sido el motivo central de la presente investigación, vale señalar que muchos técnicos jóvenes del INTA se sienten identificados con referentes de la agroecología como Miguel Altieri, Javier Souza Casadinho y Walter Pengue.

estructural profundo. El MCBA, creado en los años ochenta bajo el paradigma de las plataformas europeas de los años cincuenta y sesenta, expende hoy en día menos de la mitad de los alimentos que circulan por la RMBA. Ha quedado desactualizado como proyecto y a mitad de camino. El país está muy lejos hoy en día de desarrollar experiencias como la *'xarxa de mercats'* de Barcelona³⁰⁴; Kilómetro Cero, etc. registradas en Europa. La falta de una gestión metropolitana coordinada en éste y otros temas constituye una deuda pendiente del sistema político nacional desde la vuelta de la democracia, acaecida en 1983: el sistema de comercialización sigue siendo muy antiguo³⁰⁵.

Un párrafo aparte debe reflexionar acerca del papel de la ciudad central, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no ha desarrollado ningún tipo de política vinculada con la agricultura urbana o periurbana. Si bien se aume en su Constitución como un distrito perteneciente a un espacio más amplio, de carácter metropolitano, en la práctica se desentiende de cuestiones que aparecen como ajenas y lejanas a su competencia. El repensar una gestión territorial integrada para el periurbano de la RMBA debe, necesariamente, incluir instrumentos mediante los cuales la ciudad central, que posee el ingreso per cápita más alto del país, participe de la planificación de lo que pasa en su espacio de influencia regional. Y participar significa que dichos instrumentos deben contener un rol subsidiario y de equidad social y territorial, superando la lógica dicotómica imperante de que cada gobierno únicamente gestiona puertas adentro de su jurisdicción.

En lo referido a la comparación entre las tres experiencias principales que se registraron en el periurbano de Buenos Aires y fueron analizadas aquí (Moreno, Florencio Varela y Pilar), vale señalar que Moreno fue pionera en el armado de institutos descentralizados de gestión territorial (el IMDEL y el IDUAR) y el epicentro desde el cual migraron cuadros técnicos hacia otros niveles del estado, llevando consigo la agenda de la agricultura periurbana y difuminándola hasta convertirla en un tema de

³⁰⁴ “En Barcelona se le viene dando mucha importancia a la idea de vertebrar el desarrollo urbanístico local en torno de la *'xarxa de mercats'*, los famosos mercados de Barcelona. Se trata de una red muy poderosa de vinculaciones económicas y territoriales, en continua expansión. Un auténtico modelo con la *'marca Catalunya'*, que se ha logrado exportar a otras ciudades.” (Tarico, 5/1/2013).

³⁰⁵ Laura Viteri (2006: 5) señala que “Las posibilidades de modernización del mercado de Buenos Aires como polo logístico pueden observarse desde el impulso que tuvieron otros mercados europeos, como el *Rungis* en París o el *Mercabarna* en Barcelona. Estos mercados también debieron enfrentar traslados del centro urbano a la periferia para mejorar aspectos sanitarios, de urbanización y de alguna manera tratar de transparentar la actividad de mayoreo.”

agenda pública nacional. Lógicamente, ello se dio en el marco de un claro proyecto político de carácter expansivo y de reposicionamiento de funcionarios y técnicos ante las distintas estructuras institucionales. Es decir, Moreno se comportó como una verdadera *plataforma política* para la difusión de la temática de la agricultura periurbana. En cambio, el caso del IDEL ha quedado más circunscripto al territorio varelense, pero constituyó el armado de un *cluster* productivo exitoso entre el municipio, la universidad y los actores locales. Mientras que, desde el punto de vista formal, Moreno instituyó dos organismos descentralizados que –teóricamente– enfatizaron su accionar en la protección del suelo periurbano, el caso de desarrollo local más logrado fue el de Florencio Varela. Pero, paradójicamente, sin descentralizar al IMDEL como instituto ni contar con una política explícita de protección del suelo. Seguramente, un intercambio de *know-how* entre ambas experiencias beneficiaría a los dos distritos. Es decir, sería deseable que Florencio Varela lograra un mayor nivel de institucionalización de la política de suelos y de autonomía del IDEL; así como Moreno debería mejorar su performance para implementar un conglomerado interinstitucional con las instituciones científico-técnicas de su región (logró un alto nivel de interacción con el INTA AMBA y los horticultores locales, pero –aunque en 2007 firmó un convenio específico de asesoramiento urbanístico con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires– el interrelacionamiento en red con las universidades de su zona de influencia constituye una agenda pendiente). Por sus características y desarrollo, y a pesar de la concepción instrumentalista-territorial que guió la constitución del IMDEL y el IDUAR, en el caso de Moreno está mucho más presente la lógica de la acumulación política y el perfil social de su accionar, mientras que en el caso de Florencio Varela se logró conformar un ambiente de trabajo más “técnico”, sin que esto último pretenda obviar el soporte político que desde la Municipalidad se le da al trabajo del IDEL. Con respecto al municipio de Pilar, la demanda por una política de ordenamiento local de la actividad hortícola pasó por una iniciativa personal de funcionarios y técnicos de la Secretaría de Medio Ambiente, quienes en conjunto con técnicos de Cambio Rural Bonaerense lograron el emplazamiento del mercado hortícola y posteriormente se dirigieron a la Estación Experimental INTA San Pedro para solicitar asistencia técnica. De esta manera lograron que el programa Cambio Rural (nacional) “baje” por primera vez a un distrito del periurbano, incorporándose más personal técnico al trabajo en la interfase urbano-rural. El PRO.A.A.S. constituyó la figura jurídica local que le dio cobertura al convenio. Sin embargo, a pesar de que, al igual que

en Florencio Varela o en Moreno, el intendente ha sido reelecto en distintas oportunidades y ello debería otorgarle estabilidad política al distrito, la administración sufrió varios altibajos en su gestión, el organigrama (carta orgánica) municipal fue modificado varias veces, la Secretaría de Medio Ambiente disuelta y los técnicos locales con experiencia en el territorio desplazados. Tratándose del partido donde mayor cantidad de transformaciones se han registrado desde la década del noventa en adelante, es decir, el epicentro de la mayor cantidad de inversiones industriales y residenciales realizados en la tercera corona metropolitana, paradójicamente tiene la desventaja de no contar con una política de suelos consistente ni una estructura institucional acorde a los complejos desafíos que le plantean las transformaciones del periurbano³⁰⁶.

En este punto, vale señalar que el distrito más importante del periurbano desde el punto de vista productivo, La Plata, no cuenta con una política local municipal específica de sostenimiento de la horticultura³⁰⁷. Pero sí rigen en su territorio importantes restricciones para el uso del suelo que preservan la actividad primario-intensiva. Ello se debe a que, por su importancia como cabecera política de la provincia de Buenos Aires, las regulaciones del suelo son mucho más estrictas que en el resto de la RMBA^{308 309}. Y la gestión pública, de tipo sectorial, es realizada desde el Ministerio

³⁰⁶ De todas maneras, no puede dejar de señalarse que, por lo general, “los recursos económicos municipales se destacan por su escasez. Ésta se debe a una pobre capacidad recaudadora y a sistemas de coparticipación que concentran el gasto en los niveles provincial y nacional. De esta forma se produce una dependencia económica que conduce a una de tipo político, generando una relación radial donde las provincias ocupan el centro sobre el que giran y se relacionan los municipios.” (Villar, 2004:3).

³⁰⁷ Como instancia institucional, funciona el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (C.O.U.T.), organismo asesor del Área de Ordenamiento Urbano de la Municipalidad de La Plata. La Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata forma parte del Consejo.

³⁰⁸ Siendo sede de la capital administrativa de la provincia de Buenos Aires, el partido de La Plata cuenta con regulaciones de importancia que protegen el suelo periurbano. Se trata de la Ordenanza Municipal 9231/00, la cual tiene como antecedente la Ordenanza N° 4495 del año 1978, y ha sido modificada parcialmente por las ordenanzas 9380/01, 9664/03, 9878/04 y 10703/10. El Art. 268° regula los usos admitidos para el Área Rural-Zona Rural Intensiva, definidos como “sectores pertenecientes o próximos al cinturón verde platense”. Concretamente se declara dicha área como “...de protección para el uso hortícola y por lo tanto se prohíben nuevos usos que no se correspondan con las actividades agrícola, hortícola y servicios asociados a ella...”. Con ello se busca “...la consolidación de su perfil productivo promoviendo el uso intensivo del suelo con actividades de tipo agrícola” (Bozzano, 2003: 187; en García, 2011: 103). Como se ha analizado en el presente trabajo, a excepción de los partidos de Moreno y Florencio Varela –que se propusieron gestionar sus territorios productivos periurbanos a través de políticas específicas-, el resto de los partidos de la RMBA no cuentan con normativas de este tipo, por lo que presentan una importante vulnerabilidad al avance de la urbanización.

³⁰⁹ “En rigor, desde la época de la fundación de la ciudad de La Plata se hizo un primer ordenamiento general de uso del suelo. Por ley de 1882 sobre la distribución y ventas de tierras se hizo una distinción entre solares, quintas, chacras y estancias y asimismo se regularon algunas actividades fabriles y de servicios. Si bien preexistían algunos poblados y luego se instalaron otros de manera poco reglamentada. Más adelante, en la década de los 70' conocemos la adaptación local de la normativa provincial

de Asuntos Agrarios provincial que tiene sede allí. Por lo tanto, el creciente peso que viene ganando La Plata en el sistema hortícola nacional se debe a su mayor perfil empresarial como distrito productivo, a sus ventajas competitivas ante la evolución del “piloto automático” del libre mercado³¹⁰. Así como, por otra parte, la falta de centralidad política de los distritos del periurbano norte y oeste se traduce en una importante laxitud en las regulaciones de uso de la tierra. Por lo tanto, en ese sector del cinturón verde, donde hay mayor predominio relativo de la agricultura familiar que en el periurbano sur, presenta una importante debilidad objetiva ante el avance de la urbanización. La ausencia de políticas territoriales agrícolas, de políticas metropolitanas y la falta de un órgano de coordinación interjurisdiccional o autoridad de tierras vuelven a ser señalados aquí.

La agricultura periurbana ha ido ganando un lugar de relevancia en el temario de la agenda pública durante la última década. Debe señalarse que para el tratamiento de este tipo de problemáticas, promovidas desde distintos niveles, no resulta sencillo lograr la conformación de una instancia de coordinación centralizada; por el otro, se ha hecho referencia a la operatoria estatal sobre un territorio que de por sí presenta alta fragmentación socioespacial, como es el periurbano (Allen, 2003; Capel, 1994; FAO, 1999; Tacoli, 1998; Barsky, 2005). En este sentido, la implementación de un programa nacional desde el Ministerio de Agricultura constituye un avance significativo porque puede concentrar la distribución de los fondos y establecer una agenda concreta a la hora de direccionarlos hacia los municipios. Por otra parte, vale señalar que técnicos que originalmente se desempeñaron en el nivel municipal ascendieron luego a las órbitas provincial y nacional, lo cual demuestra que se produjo una instalación de la temática “desde abajo hacia arriba” (Barsky y Aboitiz, 2011). Paralelamente, la instalación del paradigma de la agricultura familiar se generó “desde arriba hacia abajo”.

Una de las preocupaciones del trabajo ha sido la de enmarcar las experiencias descriptas dentro de las tipologías sobre el desempeño de la gestión pública que ofrece la bibliografía especializada. En la literatura económica y sociológica argentina se ha

anteriormente mencionada. (...) La última ordenanza municipal (9231) incluye lo que podríamos entender como un avance en la regulación ecológica regional, con la declaración del cinturón verde como área protegida. En base a los déficit históricos del control de las normas, esto debería ser acompañado de una activa vigilancia territorial.” (Ringuelet, 2008: 8)

³¹⁰ Como se ha señalado en el capítulo 3, La Plata presenta la mayor cantidad de establecimientos con agricultura familiar de la RMBA, pero al interior del distrito ese tipo de agricultura resulta minoritaria frente a la envergadura de una agricultura empresarial mucho más desarrollada.

caracterizado de distintas maneras a la administración kirchnerista, que comenzó en 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner y siguió con dos períodos más encabezados por Cristina Fernández de Kirchner (el actual finaliza en el año 2015). Desde el punto de vista económico, varios especialistas la enmarcan dentro de una etapa neodesarrollista latinoamericana (Bresser Pereira, 2009; Feliz, 2007; Grottola, 2010), mientras que otros autores le asignan, desde el punto de vista político, características neopopulistas o de caudillismo social plesbicitario³¹¹. En lo referido al manejo de la cosa pública, la propia administración se autoreferencia dentro de un “progresismo neoinstitucionalista” o perspectiva neopública post-NGP³¹². A diferencia de otros países

³¹¹ “Desde su Independencia en el siglo XIX, las democracias de América Latina sufren por la tensión no resuelta entre populismo y constitución liberal democrática. El neo-populismo que surgió en los últimos años del siglo XX se presentó como un desafío y una respuesta a las promesas incumplidas de la democracia.” (Guariglia, 2011:68). “En las democracias plebiscitarias, el cambio se hizo mediante un repliegue soberanista del poder oligárquico, bajo el pretexto de resistir a la presión de la globalización. Desde los años noventa, existe no sólo en América Latina sino también en otras naciones, como las de Europa del Este, un paulatino desvío hacia formas de “democracias delegativas”, según las designó O’Donnell, o de neo-populismo, según otros autores. Estos regímenes están caracterizados por el encubramiento de un líder populista que se presenta como un salvador que habrá de pulsar directamente las necesidades y deseos de la masa de individuos, especialmente de los que se sienten excluidos de la corriente central de la democracia institucionalizada. Así se retroalimentan los regímenes populistas sustentados sobre un partido hegemónico, que se nutre con los recursos tanto del estado como de la corrupción protegida por éste para solventar los medios con los que sufraga una base clientelista de marginados del sistema por sus mismas políticas.” (Guariglia, 2012: 2).

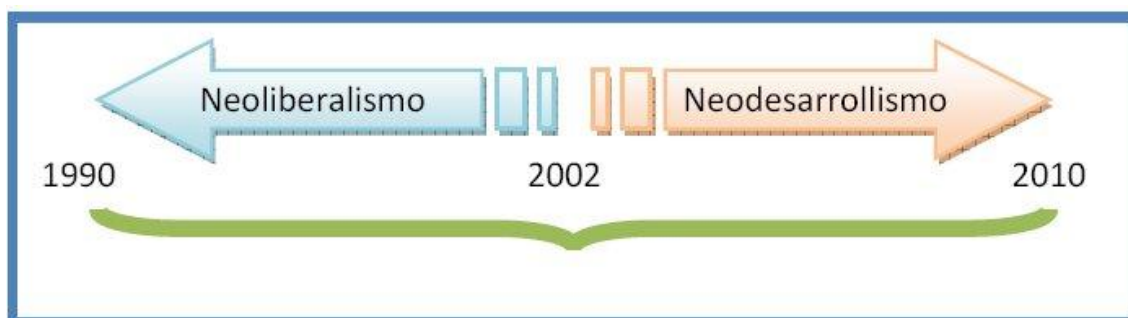
³¹² En el “Plan estratégico para una gestión pública de calidad” presentado por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Presidencia de la Nación en el año 2009, se declamaba que “el paradigma de la Nueva Gestión Pública, surgido en los años ochenta e implementado a nivel mundial, propuso privilegiar el cumplimiento de objetivos como el eje del accionar estatal, a diferencia del tradicional paradigma “weberiano” orientado al cumplimiento de las normas y los procesos burocráticos. (...) En los países donde la Nueva Gestión Pública se aplicó con mayor vigor se observa que varios de sus postulados están sujetos a revisiones importantes. La búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada también consecuencias negativas, entre las que se encuentran: a) desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son imprecisos o ambiguos; b) discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas; c) falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas; d) excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

(...) Por lo tanto, es fundamental que mientras avanzamos hacia una administración orientada a resultados, consolidemos algunos aspectos del modelo “weberiano” que nunca se arraigaron cabalmente. (...) Entonces, el desafío consiste en recoger los elementos útiles y valiosos del enfoque de la Nueva Gestión Pública implementándolos desde las características propias del Estado argentino.(...) En este sentido, (...) es imprescindible realizar un cuidadoso proceso de planificación estratégica (...). La planificación estratégica provee una guía de acción en el mediano y el largo plazo, evitando aquellos problemas y las permanentes alteraciones de rumbo con cada rotación de funcionarios.

Los objetivos del Plan son: 1) Incrementar el desarrollo y uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el ámbito público; 2) Modernizar el Sistema Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios; 3) Fortalecer el sistema de empleo público y su efectiva aplicación; 4) Generalizar enfoques y herramientas de buenas prácticas en la gestión pública; 5) Cooperar para la modernización de los gobiernos subnacionales (provincias).” (Secretaría de Gabinete, 2008: págs. 15-20).

de la región donde el neoliberalismo también entró en crisis, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, y las fuerzas políticas que irrumpieron supusieron una alternativa o novedad frente a las anteriores, en Argentina tanto la profundización del neoliberalismo en los años noventa como su posterior reorientación respondieron a actores políticos ubicados dentro del peronismo (Partido Justicialista). De allí que para analizar un caso como el tratado en esta tesis no haya podido obviarse esta cuestión político-partidaria central.

Figura N° 22. Etapas de desarrollo económico de Argentina (1990-2010)



Fuente: García (2011: 109)

Con respecto a los modelos de administración pública, Mularz (2005: pág. 5) realiza una práctica descripción de los principales modelos que se enfocan hacia esta cuestión. Distingue entre: a) el modelo weberiano, que apunta a las prácticas del servicio civil a través de normas meritocráticas que rijan el comportamiento burocrático, aislando a la burocracia de la política; b) el modelo gerencial, que sostiene que debe depositarse el poder y responsabilidad de la gestión en los administradores o gerentes públicos, terminando con las ineficiencias y rigideces reglamentarias de la burocracia; c) el modelo de responsabilización, que propugna el control político de la burocracia a través de canales institucionales del poder legislativo, asumido como órgano reformador.

Entre las corrientes referidas a las corrientes que analizan la capacidad de la burocracia de llevar a cabo transformaciones desde el mismo aparato del Estado (“internalismo”), el mismo autor diferencia entre: a) la corriente garantista, que sostiene que el acto administrativo debe estar sujeto a la ley y que agencias de control endógenas deben tener el suficiente poder para controlar la legalidad del accionar burocrático; b) la corriente eficientista, que retoma concepciones clásicas del control de gestión; exige un alto grado de profesionalización de los agentes, quienes deben desenvolverse a través de un *management* científico; y c) la corriente contractualista, procedente de las teorías de

la elección pública, de organización empresarial y de la teoría económica de la organización; centrada en gestionar, en vez de hacerlo desde una coordinación jerárquica, desde una coordinación contractual. En definitiva, concluye Mularz, tomando en cuenta el alcance y duración que tenga una política, así como los recursos materiales e inmateriales que entran en juego, pueden distinguirse dos grandes tipos de modelos: uno, que apunta a transformaciones administrativo-institucionales llevadas a cabo desde la administración y otro, que apunta más directamente a gestionar desde los niveles gerenciales, pero que deberían incorporar aspectos de tipo valorativo, a fines de que sean asumidos por la burocracia para llevar a cabo las transformaciones (Groisman, 1988; Iacovello et.al., 2003).

En este sentido, vale señalar que un estudio comparativo internacional señalaba en el año 2003, tras la traumática crisis que marcó el fin de la experiencia económica neoliberal y un replanteo del paradigma de la NGP, que “la burocracia argentina ha sido considerada como una de las menos coherentes y eficientes en los países en desarrollo. Rauch y Evans establecieron un índice que refleja el grado de acercamiento entre un sistema burocrático y las características institucionales identificadas por Weber para una burocracia profesional. Argentina resulta el sexto país con la burocracia menos coherente y eficiente, sobre un total de treinta y cinco países analizados” (Iacovello et.al., 2003: pág. 2). Tal como se ha señalado en el transcurso de la tesis, las inconsistencias del accionar del Estado en Argentina son fruto de la falta de una estrategia de largo plazo, producto de los diversos intentos de reorientación del rol del Estado en la sociedad llevados a cabo en distintos momentos históricos (Iacoviello et.al., 2002). Es decir, que resulta difícil separar los problemas en el funcionamiento del servicio civil argentino de su dependencia de la coyuntura política y social³¹³.

En este punto, el caso tratado muestra aspectos que se corresponden parcialmente con la literatura especializada, pero que también muestra particularidades propias. En el contexto de la aguda crisis económica y social que sufrió la Argentina, funcionarios políticos y cuadros técnicos de distritos periféricos de la segunda corona del Gran Buenos Aires, del “conurbano profundo”, donde se encuentra gran parte de la

³¹³ “Las inconsistencias del marco normativo para el empleo público en Argentina son fruto de la falta de una estrategia de largo plazo. La cuestión de fondo es que no existen políticas conexas y globales. El problema no sólo radica en la incoherencia del sistema sino en la falta de mecanismos para resolver estas situaciones. No existe ningún organismo de control que compatibilice los distintos escalafones que hay en el Estado, así como tampoco hay un banco de experiencias centralizado que haya recopilado las distintas situaciones que fueron atravesando cada una de las instituciones, de manera de poder brindar una guía a otras que deben transitar el mismo camino.” (Mora, 2007: 61)

base política y electoral del poderoso aparato político del Justicialismo de la Provincia de Buenos Aires³¹⁴, es donde se generan nuevas formas de gestionar localmente sus territorios y posteriormente avanzan e irrumpen en los niveles provinciales y nacionales, con una estrategia de acumulación política que tuvo implicancias en la instalación de una agenda social de la agricultura familiar. Ello supuso la construcción de alianzas y acuerdos con distintos niveles políticos, pero también una importante mística (“valores”) por parte de los cuadros técnicos que se fueron reposicionando en las estructuras del Estado.

Aquí la literatura especializada parece encontrar ciertos límites con respecto a lo que se ha referenciado como “internalismo institucionalista” (Clark, 1984). La construcción de agendas generalmente se atribuye a cómo evoluciona la correlación de fuerzas internas que se dan en las organizaciones estatales. El concepto de relaciones intergubernamentales se adecúa mucho más al caso tratado porque supone abordar la gestión pública considerando las interrelaciones entre los diferentes niveles del Estado, pero por lo general no resulta habitual encontrar trabajos que conceptualicen situaciones en las que agentes públicos provenientes de un nivel inferior avancen sobre otros niveles superiores, difuminando “agenda” hacia esas nuevas instancias. Por lo tanto, la experiencia demuestra que el funcionariado proveniente del nivel municipal se abrió camino “de abajo hacia arriba”, es decir, hacia las instancias provincial y nacional. Y que, cuando arribaron al nivel nacional y debieron gestionar “de arriba hacia abajo” un programa de agricultura periurbana de amplio alcance, se encontraron con que las estructuras provinciales no resultaban adecuadas para sus fines y urgencias de gestión, por lo que procedieron a “by-pasear” (saltar) a las provincias, es decir, a bajar directamente recursos económicos desde la Nación a los municipios. La figura jurídica del convenio resultó operativa a tales fines, pues los gobiernos locales pueden conveniar con las instituciones que lo deseen y en las condiciones que se pacten, de manera autónoma del nivel provincial. Así funcionó el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, que en sus enunciados explicita tal operatoria³¹⁵.

³¹⁴ Moreno y Florencio Varela son dos de los partidos donde se registran mayores niveles de pobreza estructural de la RMBA y mayor fidelidad histórica al voto peronista.

³¹⁵ La misma adquiere complejidad en función de distintas situaciones políticas. En los años en los que hay elecciones nacionales y se necesita llegar con más celeridad a los territorios para mostrar resultados, los recursos se bajan a los municipios. En los años en los que hay elecciones de gobernador, se bajan recursos a los gobiernos provinciales para que cuenten con fondos. Asimismo, cuando se considera que determinados distritos son reacios a colaborar con la implementación de las iniciativas oficiales

Sin embargo, en el momento que el mismo comenzó a adquirir mayor importancia, los objetivos de modernización tecnológica, generación de empleo o generación de ingresos para las familias parecieron alcanzar una relevancia muy superior sobre otros de gestión territorial. Si bien se registran experiencias a nivel municipal en las que se ha trabajado con objetivos mucho más específicos en lo referido a la necesidad de incidir territorialmente en la protección del borde periurbano, cuando el abordaje se realiza desde el nivel provincial y/o nacional generalmente se establecen metas generales de fortalecimiento de la actividad económica, con baja o nula enunciación de objetivos explícitos de gestión territorial (como incidir en el uso del suelo, preservar el espacio productivo ante el avance de la urbanización, etc.).

En esos niveles, la dimensión territorial de dichas políticas ha quedado absorbida por las lógicas sectoriales (diluyéndose la agricultura periurbana entre la horticultura y fruticultura extensivas), o de la misma agricultura familiar (centrada en actores que conforman un universo mucho más amplio)³¹⁶. Dada la matriz constitutiva de los organigramas estatales, no resulta sencillo superar los esquemas sectoriales o sistemáticos a la hora de bajar al territorio. La desactivación de la Dirección de Agricultura Periurbana de la Provincia de Buenos Aires constituye un ejemplo de ello.

Este tipo de procedimiento ha contado con el apoyo de las más altas autoridades nacionales, que aplicaron o avalaron esta lógica de redistribución de recursos en diversos programas de gobierno vinculados con acción social e infraestructura (podría decirse que es una característica de la administración kirchnerista). Es decir, que las relaciones intergubernamentales jerárquicas Nación-Provincias-Municipios (correspondientes formalmente al sistema federal argentino) resultaron modificadas en este nuevo contexto.

Por otra parte, la literatura especializada remarca que, cuando el funcionamiento de la burocracia resulta “contaminado” por la política, ello se refleja en el

(generalmente por ser políticamente opositores), los fondos se bajan a las delegaciones locales de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y desde allí se articula con las organizaciones sociales locales.

³¹⁶ Desde un punto de vista territorial, las políticas sectoriales no diferencian entre cinturones verdes periurbanos, zonas especializadas o extensivas. Mundt (en Vigliola *et. al.*, 1991: 5) clasifica a las zonas hortícolas argentinas en la actualidad en tres tipos: cinturones verdes (quintas o huertas familiares que rodean a los grandes centros urbanos y producen verdura de hoja y hortalizas de estación); zonas hortícolas especializadas (huertas especializadas en pocos cultivos, con presencia de mano de obra asalariada; generalmente extrapampeana: ajo y cebolla en la región de Cuyo); y áreas de horticultura extensiva (zonas con cultivos mecanizados donde se siembran superficies significativas, se los rota con cultivos no hortícolas y el destino de la producción puede ser industrial, como Balcarce –sudeste de la provincia de Buenos Aires- en papa).

nombramiento del personal. Es decir, que las designaciones se producen sobre la base de relaciones personales, sin una evaluación previa de cuántos agentes se requieren y sin un examen de ingreso u otra instancia evaluativa y objetiva de selección. Francisco Longo (2004:68) matiza un poco este punto de vista y sostiene que la profesionalización de la administración pública implica necesariamente que el poder político debe ejercer funciones de dirección y control. Pero que el problema se suscita cuando se producen situaciones de “patrimonialización”. En este punto, y si dejar de remarcar el fuerte personalismo que generalmente caracteriza a las conducciones políticas en la cultura institucional argentina, debe señalarse que, por la lógica técnica tras el objetivo de instalar la agenda de la agricultura familiar, los cuadros técnicos que fueron posicionándose en los distintos niveles del Estado, tanto en puestos políticos como en las plantillas, se caracterizan por poseer una formación de nivel universitario (en su mayoría son ingenieros agrónomos provenientes de la Universidad Nacional de Luján) y un importante nivel de involucramiento personal, es decir compromiso político y social (una “mística” de trabajo que incluso se les exige verticalmente desde los niveles de conducción). A lo largo de 10 años de investigaciones, el autor de este trabajo ha tenido la oportunidad de trabar relaciones con muchos de ellos, en algunos casos de amistad, y ha sido testigo de múltiples situaciones en las que estos agentes han ayudado a productores de nacionalidad boliviana a mejorar sus prácticas de producción, a conformar mercados de comercialización, a informarles cómo regularizar sus situaciones migratorias en el país, etc. Podría decirse que ello ha afectado saludablemente la objetividad del investigador.

Si pudiera categorizarse la experiencia en función de la bibliografía citada, podría decirse que contiene elementos de gerencialismo o coordinación político-jerárquica combinado con cuadros técnicos jóvenes de nivel universitario quienes, diferenciándose de las rigideces de la burocracia tradicional, han asumido una serie de valores o principios relacionados con la economía social y han llevado a cabo una serie de transformaciones en la gestión pública. Es decir, que se registró un involucramiento y motivación de los agentes públicos en una serie de metas político-institucionales. Y, con el correr del tiempo, fueron adquiriendo mayores niveles de profesionalización. Tanto al gestionar la agricultura periurbana en sus municipios como, posteriormente, al ir ganando mayor presencia en los distintos estamentos del Estado, al terminar gestionándola a nivel de la RMBA.

Por lo tanto, es evidente que no se está haciendo referencia a la conformación de un servicio civil basado en normas meritocráticas, ni a actos administrativos controlados por agencias endógenas, ni a un modelo de responsabilización de la burocracia, ni a una “gestión de calidad total para acercar la administración al ciudadano”³¹⁷. En definitiva, tras la política de reforma del Estado llevada a cabo durante los años noventa y el discurso modernizador de la NGP, es en un contexto de profunda crisis económica cuando emerge toda una agenda social que rápidamente ganó su lugar en la gestión pública del Estado. Es en este marco en el que debe entenderse el veloz posicionamiento de la agricultura periurbana como tema de agenda pública y en las condiciones de gestión que se han descripto.

En lo referido a la dimensión territorial de las políticas, una preocupación que se ha manifestado en el presente trabajo tiene que ver con la dilución de los componentes territoriales de las políticas, a medida en que los funcionarios y cuadros técnicos municipales fueron migrando hacia los niveles superiores y las agendas propias resultaron absorbidas por las agendas ministeriales.

En el nivel provincial, la conformación de la Dirección Provincial de Agricultura Periurbana, experiencia protagonizada por funcionarios del partido de Almirante Brown, representó toda una novedad, en el sentido de que llegó a formar parte del organigrama provincial durante un año y contó con página web institucional. Con la migración de una serie de funcionarios de la conducción económica al nivel nacional, la Dirección se desactivó. Sin embargo, durante su corta vida absorbió funciones de la horticultura “sectorial” y no contó con direcciones con componente territorial. Al disolverse, fue reemplazada por la Dirección Provincial de Desarrollo Rural, en cuya estructura funciona la Dirección de Horticultura, Fruticultura y Floricultura, donde técnicos que provienen del IMDEL de Moreno están a cargo de la gestión de la horticultura provincial y de esa Dirección también depende la gestión del Parque Pereyra Iraola. Sin embargo, además de tienen a cargo la gestión distintos espacios hortícolas, florícolas y frutícolas en un territorio provincial de enormes dimensiones

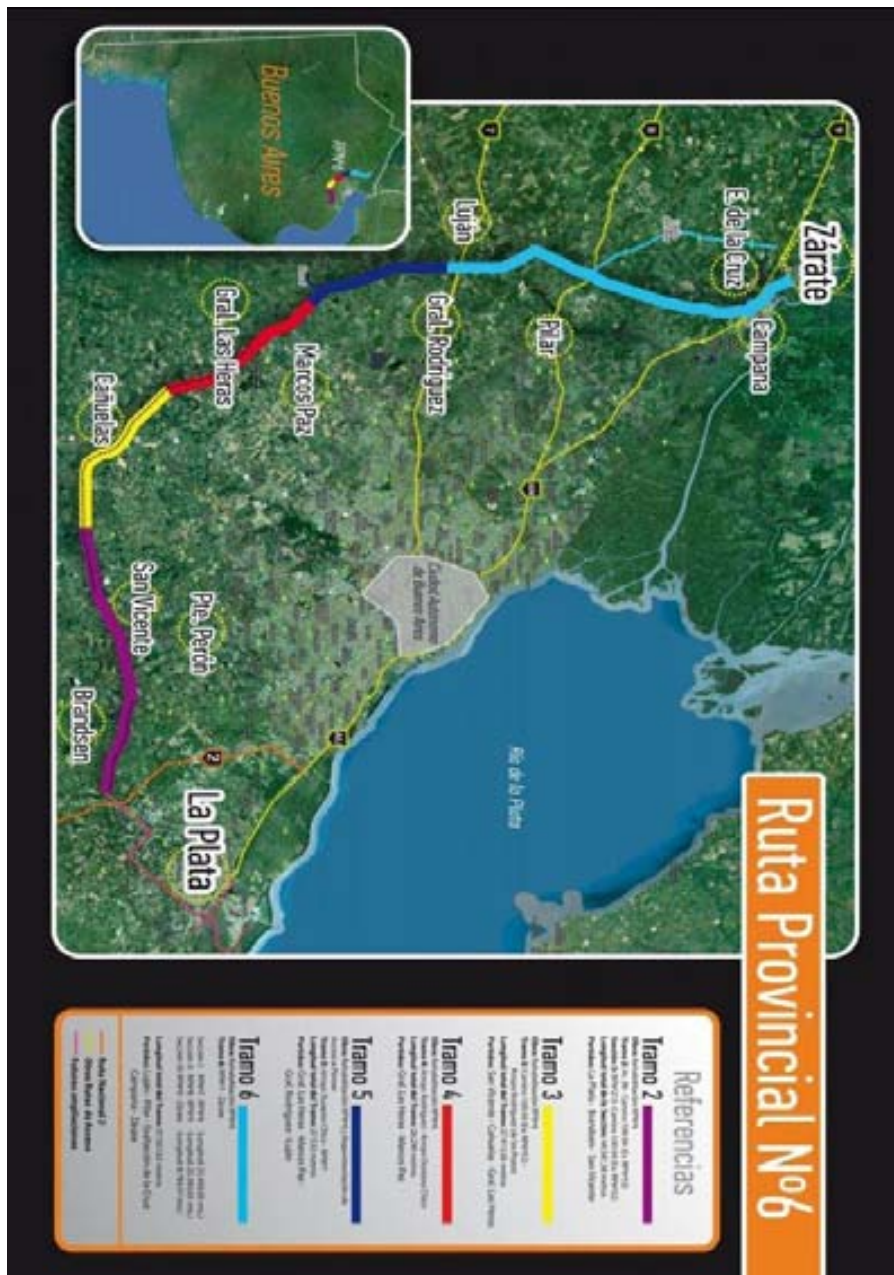
³¹⁷ A pesar de que, como se ha señalado, el Programa Nacional de Agricultura Periurbana constituye una novedad en la agenda pública, vale señalar que nunca contó con una página institucional en Internet en la que se informe acerca de la iniciativa, ni su información presupuestaria ha estado públicamente disponible (por ejemplo, a los fines de esta investigación). Por otra parte, al proponerse llegar a un determinado universo de productores para bajarles subsidios bajo diferentes modalidades, pero sin proponerse una programación de objetivos con posteriores controles de cumplimiento, el Programa posee características más asociables a un plan de asistencialismo social post-crisis que a un plan de fomento de la actividad productiva.

(300.000 kilómetros cuadrados), la Dirección cuenta con enormes restricciones presupuestarias y de personal. Por ello, por lo general los recursos nacionales no pasan por el nivel provincial a la hora de bajarlos a los municipios, salvo en casos excepcionales como las inclemencias meteorológicas de principios de 2012. En aquella oportunidad, la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación le transfirió recursos para que la Dirección Provincial pudiera auxiliar en una situación de emergencia a productores de La Plata y del periurbano sur cuyos invernáculos resultaron seriamente afectados. En definitiva, las acciones con componente territorial quedan diluidas en la agenda histórica del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia, de tradición instrumentalista y sectorial.

Por otra parte, la Provincia de Buenos Aires y los municipios asumen un rol muy contradictorio a la hora de gestionar el periurbano. Por un lado, la Secretaría de Urbanismo escribió un importante documento para pensar la agenda metropolitana de las próximas décadas, “Lineamientos Metropolitanos”, en el que se asumía como uno de los diez problemas más relevantes de gestión la preservación del periurbano. Asimismo, organizó en el año 2010 un evento sobre cómo gestionar el periurbano, convocando a los municipios para discutir una serie de documentos elaborados por especialistas y de esa manera marcar agenda. Sin embargo, de la lectura de varios de los mismos y de las acciones de gestión posteriores de la administración provincial se desprende que lo que se prioriza para el periurbano es el armado de un corredor industrial y logístico del MERCOSUR en la ruta de circunvalación 6. Esta ruta, que comunicará Campana con La Plata y constituirá la columna vertebral del periurbano de la RMBA en el siglo XXI, se convertirá próximamente en autopista. En su tramo norte y oeste, que une Campana con Luján, donde ya tiene 4 carriles, se están registrando en la actualidad desplazamientos de productores hortícolas que migran hacia partidos de la cuarta corona (como Exaltación de la Cruz, Luján y Mercedes, tal como mostraban las encuestas que el autor de este trabajo hizo en Pilar). En este sentido, la Provincia carece de cualquier política efectiva de ordenamiento del suelo, protección del entorno periurbano y de control del avance de la ciudad en la RMBA. De esta manera, la obra pública estatal termina siendo uno de los principales inductores de la urbanización en la tercera y cuarta corona. En torno a la ruta 6 se juega el futuro de la RMBA³¹⁸.

³¹⁸ Un ejemplo significativo relacionado con este tema proviene de la gestión política en el nivel local. Durante 2006 el Partido de Pilar fue reconocido formalmente por la Provincia de Buenos Aires como integrante de la conurbación o la ciudad compacta (el conurbano bonaerense), porque, tal como declaró

Figura N° 23. Provincia de Buenos Aires. Trazado previsto de la nueva ruta provincial 6



Fuente: Ministerio de Infraestructura (2013)

un político local, “desde el punto de vista de la gestión provincial no sabíamos si pertenecíamos al conurbano o al interior”. “Nombrando el hecho más importante de su gestión, Molina no dudó en afirmar que el paso más trascendental “fue haber logrado que Pilar forme parte del conurbano bonaerense, a través de una ley de mi autoría que traza la ruta 6 como límite. Muchas veces -recordó-, cuando desde el distrito solicitábamos ingresar a un plan que había salido para, por ejemplo, las escuelas, nos decían que no porque pertenecíamos al interior, y cuando golpeábamos otras puertas nos decían que no éramos interior, entonces, ¿qué éramos?”. El senador agregó, refiriéndose a los beneficios de implica el pertenecer al conurbano: “con esta posibilidad se abren gran cantidad de créditos internacionales a los que antes no teníamos acceso, además de que podría reabrirse un fondo de reparación histórica”. (Web Pilar, 21/12/2006: “Senador José Molina: Antes de la gestión, Pilar no estaba ni en el conurbano ni en el interior”).

En lo concerniente a las políticas nacionales, tras el vacío de políticas para la agricultura periurbana registrado desde que en los años ochenta se creó el MCBA, el Convenio entre la Secretaría de Agricultura y municipios de la RMBA para subsidiar la agricultura periurbana, que constituyó la réplica del PRO.A.A.S. de Pilar en otros partidos de la RMBA, fue el primer síntoma del “desembarco” de los funcionarios de Moreno en la nueva Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura nacional. El Programa distribuyó subsidios para la construcción de invernáculos en 8 partidos de la RMBA y rápidamente evolucionó hacia el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, inaugurado a fines de 2009 por la Presidenta Cristina Kirchner y que bajó recursos a más de 100 municipios de todo el país donde se desarrollan actividades productivas de pequeña escala alrededor de centros urbanos.

De esta manera, vale señalar que en los niveles nacionales (Ministerio de Planificación Federal, Ministerio de Agricultura, INTA) se ha venido generando, en los años de administración kirchnerista, un retorno al discurso territorial que no se veía en la gestión estatal argentina desde los años sesenta, cuando el denominado desarrollismo burocrático-autoritario (dictadura del general Onganía) propuso la conformación de “regiones de desarrollo” a través del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). La posterior orientación neoliberal de la economía y la crisis de la planificación regional tecnocrática congelaron la perspectiva estatal territorial por más de tres décadas y media.

Hoy en día, se considera desde la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar que diversas intervenciones estatales sobre un universo de 220.000 pequeños productores ayudan a mantener la cohesión territorial en las economías regionales de todo el país, y de esta manera el Estado contribuye al “desarrollo de los territorios” frente al agronegocio concentrador, que opera como expulsor de población desequilibrando el desarrollo territorial. Es en este contexto y bajo este paradigma que se puso en práctica el Plan Nacional de Agricultura Periurbana y también se institucionalizó la creación del INTA AMBA.

Volviendo a la preocupación del autor sobre si las agendas, en este caso nacionales, han terminado fagocitándose a la agenda con componente territorial en el periurbano de la RMBA, lo que se puede afirmar es que la agenda de la Secretaría es de tan amplio alcance espacial que, de alguna manera, termina indiferenciando a los distintos territorios involucrados en su gestión, en este caso el territorio periurbano de la

RMBA. Al estar puesto el énfasis en los pequeños productores, en todo caso una política direccionada hacia el estrato social menos favorecido³¹⁹, se está obviando a una veintena de cinturones hortícolas de las principales ciudades del país que requieren de una batería específica de medidas de ordenamiento territorial y económico para sostener la agricultura periurbana, que se ve amenazada por el avance de la urbanización como consecuencia del juego de factores muy complejos³²⁰. Paradójicamente, y como ya se ha señalado, de alguna manera la agenda de la agricultura familiar termina fagocitándose a la agenda territorial.

Para citar el caso de la horticultura, en el transcurso de la tesis se ha señalado que hay tres tipos diferentes de zonas productivas: los cinturones periurbanos, las zonas hortícolas especializadas y las zonas de horticultura extensiva. En cada una de ellas hay productores familiares de pequeña escala trabajando, pero cada una de ellas requiere distintos tipos de intervención. En tal sentido, el Estado argentino registra una muy escasa experiencia en la aplicación de políticas territoriales, por lo que su tradición extensionista-subsidiaria-sectorialista emerge nuevamente en la aplicación de estas políticas. Cuando la principal funcionaria a cargo del Programa afirma que “en la actualidad, estamos trabajando con 132 municipios de los periurbanos de toda la República Argentina con aportes de fondos por 152 millones de pesos en estos últimos 3 años para dar créditos a estos productores para que construyan invernáculos, para hacer un manejo correcto de los agroquímicos, para que pueda haber algún canal de comercialización que acerque al ciudadano que tiene menos ingresos y que pueda tener en su barrio un feriante que le pueda acercar la verdura.” (Carla Campos Bilbao, 29/8/11), obviamente está haciendo referencia a fines de política pública muy relevantes, que el autor de este trabajo comparte desde las intenciones, pero no pueden revertir la tendencia a la disminución o desaparición de muchos cinturones periurbanos en distintas ciudades del país porque las mismas responden a profundas causas

³¹⁹ “Cuando hablamos de pequeños productores nos referimos a pequeños, porque hay un poco de confusión sobre qué es un pequeño productor”. El nuevo secretario de Agricultura Carlos Cheppi explicó que se trata de “aquellos productores del NOA y NEA (Noroeste y Noreste) que tienen entre 3 y 5 hectáreas. O entre 10 y 15 hectáreas en Misiones, e incluso algunos con sólo una en la región pampeana, que los hay, que están en general alrededor de los pueblos y las ciudades del interior. Este sector ronda los 150 mil productores en el país” (Página 12, 23/7/08).

³²⁰ Como se ha mencionado a lo largo de la tesis: la baja consideración social de la horticultura en la sociedad, la dinámica del capital inmobiliario, los nuevos patrones de localización industrial en el borde de la ciudad, el cultivo de la soja. En definitiva, si se quiere volver a términos clásicos, la ausencia de una planificación urbana y regional.

sistémicas³²¹ y las posibilidades de intervención sobre las tendencias reconfiguracionales de tales periferias urbanas son limitadas. Es decir, que aunque la gestión gubernamental actual ha recuperado un saludable discurso sobre el rol del Estado, el desarrollo territorial y la inclusión social, la implementación de políticas territoriales sistémicas como políticas de estado sigue siendo materia pendiente³²². De este modo, la estructuración de la política pública parece más el resultado emergente de múltiples decisiones incrementales que se toman sobre la coyuntura que de un *lay out* previamente diseñado³²³. Entre los múltiples factores que permiten entender las características del proceso es central destacar la existencia de factores de turbulencia política.

Más allá de la fragmentación estatal descrita (“complejidad fragmentaria”) en lo referido a roles y competencias vinculadas con la agricultura periurbana, y en todo caso poner en valor que se han desarrollado políticas específicas desde los organismos especializados en la temática agropecuaria, lo que sigue faltando es una política urbana de suelo que promueva una urbanización sostenible, que procure lograr una coordinación interjurisdiccional entre los municipios que componen el periurbano de la RMBA, con resultados concretos en el territorio.

En el caso del INTA AMBA, a pesar de contar con una especificidad mucho mayor en su campo de acción territorial, de surgir en un contexto en el que la tradición “dura” de INTA institución se encuentra bajo un fuerte redireccionamiento, de haber regionalizado en UCTs los territorios periurbanos, de contar con diagnósticos

³²¹ Un funcionario provincial describía recientemente y con crudeza la afectación de la interfase urbano-rural de la ciudad Santa Fe: “¿Por qué el cinturón de La Plata está ganando cada vez mas mercados en el país? creo que debe haber mayor presencia del estado, de la provincia o los municipios. Acá en Santa Fe hace 2 años les dieron a los productores del periurbano crédito blando para construir unos invernáculos con tela de media sombra, nada más. A esto se le suma la tentación de la soja. Complicado. Actualmente, en mi barrio viven muchos hermanos bolivianos, quienes en un comienzo de dedicaban a las huertas. Actualmente la mayoría se volcó a la construcción.” (Pompi, Rafael, 9/1/13).

³²² Desde el nivel nacional se han generado documentos como el Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, formulado en 2004, en el que el urbanismo sostenible ocupa un lugar destacado; así como desde el Ministerio de Agricultura se han presentado en 2011 y 2012 los Planes Estratégicos Alimentarios y Agroindustriales (PEA) 1 y 2 y las Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino, en el que se realizan estimaciones de un aumento significativo de la producción y el área sembrada con oleaginosas y cereales hasta alcanzar 160 millones de toneladas en 2020 (lo que supondría, de no mediar regulaciones en el uso del suelo, una ocupación aún mayor de espacios marginales para la agricultura como los cinturones periurbanos), sin que haya ninguna conexión entre ambos planes. El economista Juan José Llach, alineado con la oposición política a la administración kirchnerista, ha criticado estos documentos considerándolos únicamente como “catálogos de buenas intenciones” (La Nación, 8/11/11).

³²³ El término “decisiones incrementales” ha sido utilizado por Hugo Kantis (1996), especialista en economía industrial.

diferenciados por cada territorio y documentos donde se enfatiza en la necesidad del ordenamiento territorial, de haber armado un Consejo Local Asesor (en el que el autor de este trabajo se desempeña como observador) donde distintos actores sociales e institucionales están representados, de alguna manera corre el peligro de terminar replicando el modelo de la Secretaría. Es decir, se diferencia tipológicamente a los sectores de menor escala, considerados pero no se propone una acción sistémica para atacar la fragmentación del cinturón verde, la tendencia a la intensificación bajo cubierta como única opción competitiva, la tenencia de la tierra, el ordenamiento de los mercados. En definitiva, se gestiona sobre los actores sociales amenazados económicamente, pero no sobre los espacios productivos amenazados por fenómenos de índole metropolitana. En ese sentido, y en función de temáticas como la que se tratan en este trabajo, consideramos que el INTA, que se está involucrando institucionalmente en la gestión de los espacios periurbanos y es el único organismo nacional que posee el inventario edafológico de todo el país, debe constituirse urgentemente en autoridad nacional de tierras, en autoridad de suelos, a los fines de preservar los espacios que circundan las ciudades. Por ejemplo, en el caso de Chile, el Decreto Ley 3.516, que tiene varias décadas de vigencia, permite la subdivisión de predios rústicos periurbanos, siempre y cuando el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) del Ministerio de Agricultura lo autorice. Asimismo, las solicitudes de cambio de uso del suelo se realizan a la Comisión Interministerial conformada por los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Agricultura (Naranjo Ramírez, 2007: 231). Por lo tanto, resulta imprescindible que se creen nuevos instrumentos legales y que los organismos nacionales que tienen a su cargo la gestión técnica del suelo adquieran funciones de contralor frente al avance incontrolado de la urbanización o la presión del cultivo de soja en los bordes de la ciudad.

Sin embargo, entendemos que este tipo de iniciativas están enmarcadas en una agenda mayor a la de INTA y que debe ser considerada. A fines del año 2011, se aprobó a nivel nacional la denominada “Ley de tierras”, que se propuso –como objetivo principal- frenar la extranjerización en la compra de tierras. En la actualidad, se encuentran presentados ante el Congreso de la Nación varios proyectos de ley de ordenamiento territorial: el del Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Planificación Federal, el de la diputada Silvia Augsburger (Frente Amplio Progresista, Santa Fe), el de la diputada Nélide Belous (Partido Social Patagónico, Tierra del Fuego) y el de la organización social “Habitar Argentina”. Por ejemplo, la propuesta de Habitar

Argentina, que sintetiza varias de las iniciativas precedentes, afirma en su artículo 27° que “la preservación de ámbitos periurbanos constituye un instrumento que (..) comprende la protección de actividades consideradas estratégicas que dichos espacios suelen brindar. Cada jurisdicción establecerá, mediante normativa específica, las condiciones de aplicación de dicho instrumento, así como las herramientas que faciliten su preservación y gestión”. Por otra parte, se está impulsando en la actualidad la reforma del código civil en Argentina. En este tipo de instrumentos jurídicos debería incluirse el rol del INTA como autoridad de tierras y en el segundo la cuestión de la función social de la propiedad. Este tipo de instrumentos mejoraría la performance de la intervención estatal en el mercado de la tierra periurbana³²⁴.

8.2) Recomendaciones y propuestas: Una ingeniería estatal necesaria para ajustar los instrumentos de intervención territorial en el cinturón productivo alimentario periurbano de Buenos Aires³²⁵

Teniendo en cuenta la complejidad y dimensiones de una ciudad-región de más de 13 millones de habitantes, perteneciente a su vez a un país con una historia de escenarios políticos y económicos altamente cambiantes, cabe preguntarse si se puede proyectar con claridad cómo va a evolucionar su periferia, cuáles son las posibilidades concretas de incidir sobre dicha evolución y desde dónde (instancias aparentemente definidas como “el Estado”, “la planificación urbana”, etc.) se puede realizar dicha intervención.

Como se ha mencionado, el Foro de Lineamientos Metropolitanos consideró entre uno de sus puntos prioritarios la necesidad de tomar medidas de protección del periurbano lo cual, necesariamente, implicaría tomar partido por una opción de intervención conservadora o “de resistencia” ante agentes que están llevando a cabo un reacondicionamiento profundo de ese territorio. Por lo general, se ha considerado que en un contexto de valorización inmobiliaria, el ámbito hortícola periurbano constituye un espacio frágil, susceptible de ser modificado, un “borde blando” en términos de los urbanistas. Una cuestión de interés es, justamente, discutir este último punto.

³²⁴ No deja de resultar llamativo que las fuertes regulaciones que protegen el uso del suelo hortícola en La Plata no puedan ser replicadas en otros municipios. Pero ello obedece a la centralidad que adquiere por ser sede del poder político (capital de la provincia de Buenos Aires). Por lo tanto, considerando que los arreglos institucionales son muy débiles en los gobiernos locales de la periferia profunda de la RMBA, resulta necesario contar con una autoridad metropolitana de suelos y leyes nacionales o provinciales de tierras que enmarquen, orienten y pauten las gestiones locales.

³²⁵ El presente apartado contiene una serie de ideas desarrolladas en Barsky y Vio (2007).

En las últimas tres décadas se ha producido el fenómeno de “bolivianización” de la periferia hortícola de Buenos Aires, protagonizado por un tipo particular de migración de cultura andina. La compleja espacialidad de esta red, cuyo radio de acción trasciende los límites del periurbano, no sólo incide en una persistencia de estos espacios sino también en una extensión de los mismos. En la actualidad, un porcentaje significativo de los canales de comercialización hortícolas de Buenos Aires están bajo influencia o control de los migrantes bolivianos. Inclusive, se ha registrado un creciente manejo de diversas bocas de expendio (verdulerías) en distintos puntos de la ciudad, es decir, cubriendo el circuito completo producción-circulación-venta³²⁶. Por otra parte, el manejo de un cultivo como la frutilla bajo *nylon* implica un nivel de inversión importante por parte de los horticultores. De la misma forma, vale señalar que productores de esa nacionalidad han ingresado recientemente a la floricultura, tradicionalmente manejada por los japoneses y sus descendientes (también se había registrado anteriormente la presencia de paraguayos en la actividad). El Censo 2005 demuestra que de 848 explotaciones florícolas del total provincial, 47 son manejadas en la actualidad por bolivianos, constituyendo la tercera colectividad en importancia detrás de argentinos y japoneses. Este dato indica un creciente nivel de capitalización de ciertos segmentos de ese conjunto social.

Es necesario ajustar los instrumentos de intervención en la periferia considerando la dinámica y lógica de las redes de actores sociales presentes en el territorio y los ciclos económicos de sus actividades. Teniendo en cuenta que la producción de alimentos en el periurbano es altamente sensible a las condiciones de conectividad con el mercado consumidor, debe considerarse que los horticultores bolivianos están aprovechando la infraestructura vial instalada en el periurbano. Se localizan en zonas bien comunicadas; por ejemplo, en el caso de Pilar, lo hacen en el acceso al Parque Industrial o la ruta 25, alejándose unos kilómetros del gran eje inductor de urbanizaciones cerradas, es decir la autopista. Tal como describió un suplemento especializado en *countries*, “en un radio de pocos kilómetros, la diferencia de precios de la tierra supera el mil por ciento”, agregando que “el valor está determinado por una combinación de factores, que varían según la zona. En el caso de Pilar, los accesos

³²⁶ Mariano Lechardoy, técnico del Ministerio de Agricultura, señala que “en la actualidad no hablamos de los verduleros. En La Plata hay 450 verdulerías, más de 300 atendidas por bolivianos. En muchos casos sus productos no pasan por el mercado. Sobre los verduleros nadie habla. Los mercados mayoristas miran al productor. No se sabe quiénes son los compradores, de dónde viene el dinero” (2/9/11).

rápidos y seguros, la infraestructura y el grado de consolidación, son los ítems fundamentales” (Clarín, 25/3/06: “El precio de vivir en Pilar”).

Es por ello que desde distintos niveles de intervención puede darse apoyatura al sector hortícola con fines de conservar el borde periurbano³²⁷. En primer lugar, resulta imperioso implementar algún tipo de política económica destinada, entre otros objetivos, a gestionar y apoyar económicamente el desarrollo del cinturón verde. El Censo 2005 demuestra que de un total de 2.934 explotaciones hortícolas de la provincia, sólo 547 (19 %) contaron con algún tipo de financiamiento externo, en su mayor parte (más del 80 %) proveniente parcial o totalmente de proveedores de insumos y préstamos informales. Asimismo, 2.725 (93 %) no contratan ningún tipo de seguro en una actividad como la horticultura. La escasez del crédito en países como la Argentina lleva al replanteo de la necesidad de implementar políticas crediticias para el sector, como una forma fundamental de sostenimiento de los espacios periurbanos, así como políticas de inclusión social y educativas, pues de 3.400 productores hortícolas relevados por el Censo, 2.461 (72 %) sólo poseen estudios primarios completos o incompletos³²⁸.

En segundo lugar, un problema significativo es la cuestión de la tenencia de la tierra. Roberto Benencia (2006) señala que, de acuerdo al Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires 2001, en la Región Metropolitana el 39,2 % de los quinteros era boliviano y que el 88 % trabajaba en carácter de arrendatario, mientras que 12 % lo hacía en carácter de propietario de la tierra. Los bolivianos han extendido su actividad en el marco de una fuerte reducción general de la superficie y número de explotaciones hortícolas registrada en las últimas dos décadas, simultáneamente con el desembarco de las inversiones privadas de gran magnitud en el periurbano. Tales situaciones paradójales deben ser consideradas a la hora de evaluar como estrictamente “blando” el tipo de construcción territorial que estos agentes sociales hacen del suelo hortícola.

En el periurbano norte y oeste, la horticultura se encuentra en una etapa joven de desarrollo y el acceso a la propiedad de la tierra es incipiente. En general, los quinteros

³²⁷ Tampoco se trata de idealizar ingenuamente a la agricultura periurbana como un espacio verde en un sentido ecológicamente inocuo. Son actividades de importante impacto ambiental. Por ejemplo, en el Censo Hortiflorícola 2005, de 2.725 explotaciones hortícolas de toda la provincia que declararon hacer disposición final de los envases de pesticidas, en 2.157 casos (80 %) se afirmó que se deshacían de ellos quemándolos, 547 enterrándolos y 277 arrojándolos con la basura domiciliaria, mientras que sólo en 83 explotaciones (3 %) sus encargados devolvieron los envases al proveedor.

³²⁸ En lo referido al asesoramiento técnico en las explotaciones hortícolas, las cifras del censo indican que el 64 % de las explotaciones hortícolas reciben algún tipo de asesoramiento privado u oficial. Estas cifras muestran una alta heterogeneidad de situaciones productivas, pero indudablemente es mucho lo que falta por hacer.

se encuentran en una situación de arrendamiento, lo que en principio los hace vulnerables a las oscilaciones del mercado del suelo. Sin embargo, se ha mencionado cómo la red resulta muy adaptativa a los cambios territoriales y expande su actividad en distintos puntos del cinturón verde. Pero por otra parte, desde el punto de vista del estadio de desarrollo económico, lo acontecido en la zona difiere de otras áreas hortícolas más consolidadas y capitalizadas de la RMBA, especialmente en el sector sur, donde el acceso a la tierra, la presencia del invernáculo, la mediería y el trabajo asalariado son mucho más importantes³²⁹.

Desde el ámbito local son muy importantes las acciones que se pueden realizar. Una de las cuestiones principales es dejar de gestionar el territorio de manera compartimentada. Ello constituye un problema muy extendido en los municipios de la RMBA, cuya gestión se realiza siguiendo las lógicas de acumulación política, con baja incorporación en la agenda local de fenómenos socioespaciales que los trascienden territorialmente. En este sentido, debe considerarse cómo han evolucionado los núcleos de organización política de la comunidad boliviana y que el principal y valioso cúmulo de experiencias de trabajo con horticultores bolivianos desde el nivel municipal en toda la RMBA está en Moreno, Florencio Varela y Pilar. Las mismas deberían replicarse en otros partidos, institucionalizando las mismas mediante convenios intermunicipales de transferencia técnica, con apoyo de las organizaciones políticas bolivianas de la zona norte y la Embajada de Bolivia.

Vale destacar la trascendencia de la creación de la Agencia INTA AMBA así como del Programa Nacional de Agricultura Periurbana del Ministerio de Agricultura. La inquietud que se señala en el presente trabajo es si, en el marco del complejo mapa del Estado, ambas iniciativas pueden articularse con un mayor nivel de formalidad (distintos agentes lo hacen por múltiples vías informales cotidianamente) y conformar un organismo central de coordinación que incluya a la provincia de Buenos Aires y a los municipios del periurbano, a los cuales se les debería exigir, por ejemplo, que cuenten con institutos descentralizados como los de Moreno y Florencio Varela (u organismos similares), a fin de hacer más operativa la “bajada” de éste y otros programas, y a fin de encarar desde un nivel más formal la preservación de sus espacios periurbanos como

³²⁹ En la actualidad, el 73 % de las 1.207 explotaciones hortícolas de Buenos Aires se concentran en zona sur, el 15 % en el oeste y el 12 % en el norte.

política de Estado en el marco de un uso eficiente de los recursos del erario público³³⁰
331.

Sin embargo, resulta necesario dar la discusión sobre cómo está evolucionando el periurbano y cuáles son las opciones de intervención desde el nivel metropolitano. Considerando la importante recuperación de la economía argentina desde 2002 y de acuerdo a las acciones encaradas desde el Estado y los agentes privados en el territorio, todo indica que el periurbano se irá urbanizando de manera acelerada en las próximas décadas. El Estado se encuentra actualmente mejorando una serie de infraestructuras viales: a) transformará la ruta 8 hacia el noroeste en autopista; b) transformará una arteria de circunvalación que constituye la “columna vertebral del periurbano”, la ruta 6, en autopista; c) realizará obras de ampliación de las autopistas del sudoeste. Tales cambios en las redes de comunicación traerán aparejadas intensas transformaciones territoriales en la tercera corona.

Teniendo en cuenta la crítica que Garay (1995) ha realizado al modelo de crecimiento suburbano de Buenos Aires, de gran extensión territorial y en baja densidad, todo indica que, en estas condiciones, la periferia continuará reconfigurándose intensamente, de manera heterogénea y compleja, abarcando enormes extensiones, con el agravante de que un Estado, que no ha podido llegar aún con las infraestructuras necesarias a otros sectores de la ciudad, está propiciando el escenario para que se produzcan tales transformaciones en su borde exterior³³².

³³⁰ “En las organizaciones públicas suele haber una escasa flexibilidad para disponer la asignación de los recursos económicos, pero una vez que éstos están disponibles existe una mayor flexibilidad para realizar un uso deficiente de los mismos” (Suárez e Isuani, 1998:18; texto levemente modificado).

³³¹ Para el caso del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, y dado que se produjo un cambio de gestión como consecuencia de que asignaron recursos a cuestiones que no necesariamente eran centrales para el sostenimiento de la agricultura periurbana, sería necesario que el Programa contara con una evaluación de los resultados de sus primeros años, pues además de definir en qué y cómo se asignan los recursos, es fundamental contar con un balance de los impactos de la iniciativa.

³³² “Pilar fue mostrado, vendido y prometido como el paraíso que oficiaría de sucursal de la Capital Federal. De hecho hasta fue calificado como “La ciudad satélite” que descomprimiría el caos inmobiliario que afecta a la gran ciudad. Las urbanizaciones cerradas, el verde de los campos y grandes emprendimientos comerciales aportaron su cuota para que cada vez más personas tuvieran en cuenta al distrito para vivir. Pero varios años de falta de una planificación estratégica sostenible, desnuda la otra realidad que se hace aún más visible con el incremento de la población actual. Es que muchas de las personas que llegan a Pilar, se instalan en asentamientos precarios y en condiciones irregulares. La balanza se desequilibra y el sistema queda colapsado. (...) La obra pública siempre será escasa ya que los nuevos habitantes suelen instalarse en asentamientos precarios en los que carecen de asfaltos, agua potable y hasta transporte. Los esfuerzos por parte del gobierno para continuar con esos trabajos no alcanzan para mover la aguja del déficit, porque el crecimiento hace que siempre se encuentren un paso atrás de las necesidades de la gente” (Pilar de Todos, 17/3/2007).

Desde el ámbito metropolitano, es necesario que el Estado recupere el espacio de la política urbana y la planificación territorial. Resulta imprescindible la generación de acciones que tengan como marco de referencia una política metropolitana de suelo, que incida efectivamente en: a) la estructura de propiedad de la tierra; b) en la regulación de las rentas urbanas; y c) en una distribución del suelo capaz de garantizar el desarrollo residencial y productivo de los sectores de menores recursos, entre ellos los horticultores periurbanos, que sostienen la perdurabilidad del cinturón verde que alimenta a la ciudad. Se destaca aquí que la acción pública debería incidir, a través de los instrumentos propios de la planificación, sobre las siguientes cuestiones: a) la configuración geográfica que asuma el proceso de desarrollo urbano; b) el tipo de ciudad que resulte (densa, compacta, extendida, de baja densidad); c) las condiciones necesarias para el acceso de los que pretendan habitarla; y d) el control sobre las condiciones que pudieren afectar la sustentabilidad urbana en todas sus dimensiones, entre ellas la seguridad alimentaria de sus habitantes.

De acuerdo a Borthagaray (2006), “..el periurbano y las cuñas ocuparon un espacio protagónico en el Foro de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos. Los especialistas españoles invitados (Joaquín Clusa, Josep Llop, Sara Mur y Salvador Rueda) nos preguntaron qué pensábamos hacer con los tres millones de nuevos habitantes que deberá alojar la Región Metropolitana de aquí al 2020. Que si pensábamos despilfarrar el periurbano tal como habíamos hecho históricamente con los sucesivos anillos, o si optaríamos por la densificación del área ya urbanizada”. Por lo tanto, vale señalar que determinadas acciones “sensibles” de intervención sobre el desarrollo de la Región Metropolitana pueden incidir particularmente en la continuidad del borde periurbano. En este sentido, resulta conveniente proteger el borde que hoy presenta la región a través de la promoción de zonas ya provistas con infraestructura, que pueden coincidir con suelo urbano o inmuebles disponibles, especialmente en la primera corona de la conurbación. De este modo se puede motorizar un proceso de densificación que no necesariamente implique un desarrollo en altura de las zonas centrales más saturadas o urbanizadas³³³. Asimismo, también resulta deseable promover una ciudad más compacta, lo que implica necesariamente concentrar los esfuerzos de inversión en infraestructura en la segunda corona y estimular mayores densidades en las áreas menos densas de los partidos que la componen.

³³³ Por ejemplo, renovar parte del *stock* edilicio remanente que quedó vacante y obsoleto como resultado del proceso de desindustrialización de los años noventa, en particular en partidos del primer cordón.

A pesar de que en los últimos años se han dejado sin efecto una parte significativa de las políticas de corte neoliberal, la política urbana aún continúa en estado latente. Sin desestimar los esfuerzos que se realizan en esta dirección, todavía no está claro cuáles son los lineamientos de la política para la Región Metropolitana. No se vislumbra tampoco, por parte de los distintos niveles de gobierno, la intención de definir y hacer operativa una política de suelo para la ciudad y sus bordes. Si alguna enseñanza debe dejar el devenir del último proceso expansivo metropolitano es precisamente la necesidad de integrar las acciones públicas en el marco de una política general, y evitar así repetir lo ocurrido con la ampliación de las autopistas que disparó el frenesí del capital inmobiliario y un anárquico desarrollo urbano. Lo que pase con el periurbano dependerá de la capacidad del Estado para incidir en las cuestiones planteadas. De lo contrario, y como se ha señalado, la ampliación de la ruta perimetral 6 podría convertirse en una nueva hipoteca, impagable para el conjunto de la región.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la complejidad de las perturbaciones ecológicas y los sistemas naturales involucrados en territorios de borde de estas características, que sufren intensos procesos de transformación por el crecimiento de la mancha urbana. La discusión sobre la sustentabilidad ambiental y social de estas actividades debe incorporar distintas dimensiones de análisis. El mercado, cuyo papel ya fue comentado; el Estado, que cumple un papel fundamental como inductor de las actividades económicas en el territorio y el rol de las instituciones relacionadas con la asistencia técnica y la educación ambiental de los agentes productivos; y, por último, la diferencial ubicación de los distintos actores en la estructura socioeconómica, cuyo posicionamiento permite o restringe otras opciones de manejo y de incidencia en el ambiente.

Se destaca la necesidad de recuperar una perspectiva regional que parta del análisis de la complejidad territorial e identifique subregiones a partir de las diferentes áreas-problema. Lo que interesa destacar en este punto es que la división arbitraria del territorio conforme los límites político-administrativos no pueden permanecer como unidad de análisis y gestión de los problemas de la Región Metropolitana³³⁴. La definición de una política urbana y sus programas particulares deberían gestionarse en subregiones que en algunos casos supondrán la competencia de más de un gobierno

³³⁴ Para el caso de la industria de Buenos Aires, tal abordaje fragmentario de la problemática urbana, que ha desconocido la escala regional de los fenómenos metropolitanos, condujeron a una competencia territorial intraurbana que resultó en una pérdida de competitividad del conjunto (Fritzsche y Vio, 2000).

local y en sentido inverso implicará para los gobiernos locales su participación en más de un espacio subregional. Este proceso supondrá para las administraciones locales restricciones de sus grados de libertad para acciones individuales, debiendo éstas ser consensuadas política y presupuestariamente con el resto de las jurisdicciones y niveles³³⁵.

Como se ha mencionado, el futuro de la tercera corona se dirimirá en el espacio comprendido en torno a la ruta de circunvalación 6. El modelo de suburbanización acelerada desde mediados del siglo XX estimuló un crecimiento extendido de la aglomeración y en baja densidad, generando urbanizaciones con insuficiente nivel de equipamiento (Garay, 1995). De acuerdo al nuevo escenario que se está conformando, el “estofado” de usos del suelo de la tercera corona se pondrá más espeso en el futuro. Incidir en el agregado de sus ingredientes requerirá ajustar una diversidad de instrumentos de intervención regionales y locales disponibles o a ser creados³³⁶, considerando la complejidad de las redes de actores sociales que operan en este gran escenario de 600.000 hectáreas, que es el área agropecuaria total de la Región Metropolitana de Buenos Aires, y apuntando a consolidar un verdadero *market gardening* en el caso de la horticultura periurbana. También deberían tenerse en cuenta otras valiosas experiencias realizadas en cinturones verdes de otras regiones metropolitanas de dimensiones similares y cercanas, como San Pablo en Sudamérica (FAO, 1999).

³³⁵ Vale señalar que la construcción de un gobierno metropolitano es una iniciativa de difícil viabilidad política. De acuerdo al ordenamiento jurisdiccional vigente, la Nación, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires deberían compatibilizar un marco institucional en el que se definan las políticas territoriales metropolitanas y establezcan los ámbitos de gestión de las mismas.

³³⁶ Considerando las experiencias de implementación de ferias francas llevadas a cabo en el norte del país (Misiones y otras), las ferias agroecológicas “verdes” como la de Mar del Plata o las ferias realizadas por el programa nacional Pro-Huerta en zonas urbanas (generalmente ferias de semillas, producto de huertas de traspatio), en la actualidad los agentes de proyecto y técnicos C.R. están procurando implementar ferias francas en el periurbano (Aboitiz, 27/3/10). Estas iniciativas pueden resultar significativas para que los municipios, que tienen que reglamentarlas, comiencen a apropiarse de la idea de conservar los espacios *buffer* del periurbano. Asimismo, pueden estimular la adopción de mejores prácticas agroecológicas por parte de los productores, pues la demanda en este sentido provendría del nivel local. Como señala el cónsul Antonio Abal Oña (27/3/10), debe considerarse que las ferias (*qatus*) son las articuladoras centrales de la vida social en Bolivia –no necesariamente mercados monetizados–: son, en esencia, ámbitos de sociabilidad e intercambio de información. Sugiere tener en cuenta la experiencia boliviana de la implementación de ferias surgidas en el contexto de la post-descentralización, de la municipalización del territorio considerando las comunidades, hecho acaecido a partir de 1994. Por otra parte, la cuestión central es que los horticultores son quienes deben advertir la conveniencia de incorporarse a este tipo de iniciativas y requisitos excesivos, así como una exigencia de regularización compulsiva (facturación formal), pueden resultar contraproducentes con este objetivo.

Bajo tales consideraciones, se reitera que resulta fundamental que el Estado retome su rol protagónico en el proceso de producción de ciudad y recupere el espacio de la planificación urbana como ámbito desde el cual ejercer ese papel. Ello de ningún modo sugiere que la ciudad sea únicamente expresión y resultado de la inversión pública. Por el contrario, se plantea aquí que la inversión pública debe organizar la inversión del capital privado orientándola según parámetros que las distintas fracciones del capital ignoran en su búsqueda anárquica por la obtención del mayor beneficio, determinando lo que hace ya varios años Topalov definió como una de las contradicciones esenciales de la urbanización capitalista. En palabras de Horacio Capel (1994), “es preciso volver nuevamente a una visión global, de planeamiento integrado y a largo plazo, que tenga en cuenta el reparto equitativo de las externalidades en la ciudad”³³⁷.

Las distintas experiencias de implementación de estas nuevas políticas han apuntado a intervenir en el espacio rural en la interfase urbano-rural de Buenos Aires. De igual modo, y dado lo reciente de su puesta en funcionamiento, resulta necesario realizar una evaluación acerca de la efectividad de tales iniciativas como generadoras de instrumentos de gestión territorial para el sostenimiento de la agricultura periurbana. En definitiva, sobre las posibilidades que se habilitan, en función de las complejidades que presentan tanto el mapa del Estado como la red de actores espacialmente involucrados.

El trabajo de tesis se ha propuesto realizar una serie de reflexiones que han procurado aportar una descripción del complejo “archipiélago” de instituciones estatales que gestiona la agricultura periurbana en la RMBA, mostrando la complejidad y fragmentación que caracteriza el accionar de las dependencias públicas, pero también poner en valor la capacidad de iniciativa de una serie de agentes que han sido capaces de instalar la temática de la agricultura periurbana en la agenda nacional, habiéndose transformado ellos mismos en promotores de la articulación entre estructuras compartimentadas.

Considerando la reciente implementación de políticas específicas y la circulación de agentes públicos y privados con importante capacidad de iniciativa y conocimiento, se está generando un “banco de experiencias” de alto valor. El mismo

³³⁷ Yi-Fu Tuan sostiene que “el concepto de ciudad será obsoleto –verdaderamente obsoleto- cuando no haya nada fuera de ella que la defina. En tanto naturaleza y campo no sean obsoletos, la palabra ciudad seguirá siendo útil” (Revista Credencial, 5/2/13).

presenta un gran potencial para contribuir a la preservación presente y futura del cinturón verde de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

De todas maneras, vale señalar que contar con un dispositivo legal que priorice la protección del periurbano es condición necesaria, pero no suficiente. A pesar de que, como se ha señalado, España cuenta con un marco jurídico de los más complejos, el ritmo de crecimiento del *sprawl* urbanizador en gran parte del país (por ejemplo, en la costa del Mediterráneo) y la magnitud de la posterior crisis del sector inmobiliario desde el año 2008 develaron falencias profundas de carácter sistémico. Es decir, que los encuadres legales han resultado superados por la dinámica de los escenarios económicos.

En este sentido, los acontecimientos sociales pueden llevar a la modificación de las legislaciones y prácticas productivas vigentes que gestionan zonas de contacto urbano-rural. En los últimos años, el avance del cultivo de la soja sobre los entornos de distintas ciudades grandes e intermedias de la pampa húmeda argentina han generado conflictos de importancia y colectivos sociales como el “Movimiento de Pueblos Fumigados”, grupos que se han movilizadopor poner un freno al uso de agroquímicos en las proximidades de la ciudad. Han logrado que en distintas localidades de Santa Fe y Córdoba se establecieran amparos judiciales de protección, con parámetros específicos de distancia de fumigación aérea y terrestre a los centros poblados. Estos casos deben constituir un llamado de atención sobre el potencial de conflictos que puede generarse entre poblaciones urbanas y actividades rurales si no se realiza un ordenamiento ambiental y territorial de este tipo de situaciones³³⁸.

³³⁸ En este punto, vale señalar que el tema de las fumigaciones con agroquímicos en el entorno de las ciudades alcanzó tal repercusión social, que en enero de 2013 la firma Rizobacter, una empresa de primera línea especializada en la fabricación de inoculantes, fertilizantes y micronutrientes, ubicada en el corazón de la pampa húmeda argentina (Pergamino), lanzó al mercado un producto comercial para aplicar específicamente en zonas periurbanas. Se trata de una iniciativa inédita, generada desde el sector privado. En la publicidad del insecticida, se hace mención a la problemática ambiental en zonas de borde urbano como un tema que debe gestionar la sociedad: “Aplicaciones en las zonas periurbanas, una problemática que adquiere trascendencia. Métodos y tecnologías para enfrentarla. En los últimos tiempos, la problemática de las aplicaciones agrícolas en zonas periurbanas, es decir aquellas que se dan en las zonas de transición entre la ciudad y las zonas rurales, tomó un lugar de trascendencia en la agenda de diversos actores relacionados con la actividad (municipios, productores, empresas, entre otros). Cada uno, desde su lugar, tuvo y tiene la responsabilidad de pensar estrategias para garantizar la protección de la salud de los habitantes, operadores y productores, así como también del ambiente que los rodea, de la producción agropecuaria y del patrimonio de terceros. Ha sido necesario, entonces, implementar acciones precisas que garanticen un adecuado uso de los productos fitosanitarios. En este sentido, muchas de las empresas de primer nivel están enfocando sus esfuerzos en el desarrollo de productos biológicos que no contaminen el medio ambiente; esfuerzos que adquieren sentido con el compromiso ineludible de todos aquellos involucrados en la realización de buenas prácticas agrícolas. En este sentido Rizobacter Argentina, que ya tiene una importante trayectoria en el desarrollo de tecnologías biológicas amigables con el medio

Por último, otra cuestión fundamental que debe tenerse en cuenta es la de los actores sociales que protagonizan la agricultura periurbana. La creación de figuras territoriales como los parques periurbanos, el contar con “áreas protegidas” de la urbanización, no necesariamente garantiza la sobrevivencia de la agricultura periurbana. Dichas áreas pueden pasar a constituirse en “parques temáticos hortícolas”, subvencionados y de baja productividad, y que los productores pasen a ser considerados “jardineros del paisaje”, tal como se los llama provocativamente en Europa. A ello se suma el riesgo de que los horticultores envejezcan, no haya reemplazo generacional y sus hijos quieran abandonar las explotaciones (Montasell i Dorda, 2008). Por lo tanto, deben considerarse los ciclos migratorios en la horticultura periurbana para pensar en el caso de Buenos Aires. Desde los años setenta, los bolivianos están a cargo de la actividad y actualmente nuevas generaciones de bolivianos e hijos argentinos de bolivianos están protagonizando el corrimiento del cinturón verde hasta unos 80 kilómetros de la Ciudad Autónoma. Desde un punto de vista territorial, se ha señalado reiteradamente que el archipiélago hortícola periurbano ha evolucionado hacia la intensificación y los fenómenos de periurbanización alcanzan incipientemente un cuarto anillo metropolitano, diferenciándose a grandes rasgos el tipo de actores sociales dentro de la misma horticultura (“comercializador con quinta” en el periurbano norte y oeste *versus* “quintero con puesto” en el periurbano sur). Todos estos contextos deben ser contemplados (los protagonistas de la horticultura deben participar en aquellos ámbitos en los que se decida sobre ellos) y es sobre estas tendencias sistémicas sobre las que se debe intervenir para, en muchos casos, modificar su inercia.

En definitiva, lo que se plantea en este trabajo es que la defensa de la agricultura periurbana debe conjugar instrumentos de gestión territorial flexibles, adaptados a las complejas dinámicas socioeconómicas y ambientales de los espacios periurbanos. Se destaca la necesidad de crear nuevas instancias institucionales regulatorias del suelo (nueva ley de suelos, autoridades metropolitanas del suelo en distintos niveles) así como figuras territoriales de preservación del borde periurbano (parques hortícolas, reservas de contención urbana, etc.) y nuevos procedimientos instrumentales (creación de bancos

ambiente y la salud humana, pone al alcance del mercado a Dipel L Plus, el único insecticida biológico que ayuda a controlar orugas sin ningún riesgo de contaminación. El control biológico es un método agrícola de manejo de plagas en el que no se emplean insecticidas químicos. En el lugar de ello, se utilizan organismos naturales para ejercer un determinado control. Dipel L Plus proporciona una verdadera alternativa biológica para el manejo responsable y seguro de plagas, sin riesgo de contaminación, profundizando así la incorporación de prácticas sustentables en el sistema agrícola.” (www.rizobacter.com.ar/enero2013; la negrita es nuestra).

de tierras, determinar zonas especiales de interés social, impuesto territorial progresivo para frenar uso especulativo del suelo urbano, etc.). Pero también considerar los ciclos demográficos y económicos, cuyas manifestaciones espaciales están presentes en el territorio (actores de la producción y la comercialización que operan en redes)³³⁹. Proteger los cinturones verdes hortícolas, “circunvalar” la ciudad de espacios de producción que fortalezcan su seguridad y soberanía alimentarias, forma parte del ejercicio de proyectar la evolución de su periferia en términos metropolitanos^{340 341}.

Frecuentemente, resulta dificultoso establecer dónde termina lo urbano y dónde empieza lo rural o “lo natural”. Estas divisiones, útiles desde el punto de vista del análisis técnico-académico, no deben desviar la atención respecto de la totalidad sobre la que se debe gestionar. En síntesis, se pretende abogar por la preservación de una agricultura periurbana que se integre a la ciudad desde sus fortalezas.

El relato de funcionarios y la recopilación de documentos técnicos han ampliado la mirada del investigador sobre distintos aspectos del tema. Por un lado, funcionarios de la Municipalidad de Moreno nos han puesto en contacto con documentos que muestran cómo ellos fueron impulsando inicialmente el tratamiento de la agricultura periurbana para, posteriormente, solicitar en conjunto con otros municipios y el INTA, políticas específicas al Ministerio de Agricultura (IMDEL, 2008). Por otra parte, funcionarios de las unidades territoriales de la recientemente creada agencia metropolitana del INTA especializada en agricultura urbana y periurbana (INTA AMBA) destacaron que, a la hora de definir su implementación, la huerta familiar tenía inicialmente mayor representación en las actividades institucionales que el productor

³³⁹ El productor Javier Acchura, hijo de bolivianos y radicado en el partido Exaltación de la Cruz, sostiene que “los bolivianos se dividían en etnias. Los hijos ya no quieren asociarse de la misma manera que lo hacían los padres” (1/6/11).

³⁴⁰ Ordenar desde el Estado las actividades productivas “tranqueras adentro” a través de iniciativas como la implementación de Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA), registros como el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), etc. debe estar complementado por políticas de ordenamiento territorial “tranqueras afuera”, es decir, acudiendo a instrumentos de planificación urbana y regional.

³⁴¹ En una escala más amplia, vale señalar que “la preponderancia de las redes de ciudades sobre el resto del territorio es algo nuevo. De la misma forma que se ha tratado tradicionalmente la división internacional del trabajo entre países productores de materias primas y países proveedores de tecnologías, ahora surge un escenario planetario en el cual son las ciudades (tanto o más que los países) las que se integran en redes donde se intercambian materiales, energía, información y capitales. Estos intercambios son, a menudo, asimétricos y determinan un nuevo metabolismo urbano del siglo XXI, diferente al tradicional enfoque de intercambios entre la ciudad y el campo o de los análisis de entradas y salidas.” (Di Pace, Crojethovich y Barsky, 2012).

agrícola. Sin embargo, se ha coincidido con varios agentes en que la dinámica social reciente de los mercados hortícolas ha cambiado notablemente el posicionamiento de los productores, pues se ha producido una apropiación de esos espacios por parte de dichos actores, pertenecientes en su mayoría a la colectividad boliviana, los que han pasado a gravitar como comercializadores de primer orden en las zonas periurbanas y urbanas (mostrando la complejidad de la operatoria de las redes sociales productivas y sus enlaces hacia otros encadenamientos). Ello lleva a la pregunta sobre si se asiste actualmente a la conformación de economía más capitalista que ha desplazado a otra de economía social y, en ese caso, nos interroga acerca de los desafíos que esto implica para la gestión territorial del periurbano desde los distintos niveles del Estado, que a su vez también resultan tensionados por este cambio de escenario.

En lo referido al Plan Nacional de Agricultura Periurbana, presentado en octubre de 2010, sus coordinadores han señalado la necesidad e importancia de articular a la Nación (el gobierno central) con los municipios, lo que de alguna manera ocurre obviando al nivel intermedio, el nivel provincial. En ese sentido, podría afirmarse que el Estado Nacional realiza, para la aplicación de determinadas políticas, un “*by-pass*” a las administraciones provinciales para llevar a cabo diversos programas y bajar recursos directamente a los municipios, negociando directamente con estos últimos las condiciones de entrega de los fondos. Evidentemente, este tipo de articulaciones “por rodeo” generan otro tipo de interrelacionamientos dentro de las estructuras jerárquicas tradicionalmente rígidas que componen el sistema federal argentino (Carmona, 2011).

En definitiva, el trabajo presentado se ha propuesto realizar una serie de reflexiones que procuran aportar una descripción del complejo “mapa del Estado” que gestiona la agricultura periurbana en la RMBA.

Por lo tanto, es necesario:

- Seguir incorporando la dinámica del periurbano en la planificación estatal.
- Crear nuevas instancias institucionales metropolitanas regulatorias del suelo (autoridad metropolitana del suelo, parlamento metropolitano, etc.) que apunten a tomar medidas de contención urbanística que detengan la urbanización difusa y sin infraestructuras en amplios espacios de la periferia.
- Ajustar los instrumentos de intervención en la periferia considerando la dinámica y lógica de las redes de actores sociales presentes en el territorio y los ciclos económicos de sus actividades.

- Dar apoyatura a los sectores productivos desde distintos niveles de estatales de intervención, coordinadamente, con fines de conservar el borde periurbano.

En definitiva, de acuerdo a lo tratado en el presente documento de tesis se considera fundamental:

- Preservar la seguridad y soberanía alimentarias de los habitantes de la ciudad.
- Sostener la ruralidad en los bordes en función de los servicios ambientales, económicos y culturales que el periurbano presta a la ciudad (Allen, 2003).
- Mantener una agricultura “de cercanías” que contribuya a acortar las distancias simbólica y geográfica entre los habitantes del campo y la ciudad.

Acotar la expansión de las ciudades y ordenar territorialmente sus bordes; frenar el consumo de tierra fértil en los frentes de urbanización; proteger los cinturones verdes hortícolas; sostener la ruralidad en el periurbano para preservar los servicios ambientales y económicos que el mismo presta a la ciudad. Son objetivos que deben plantearse en la agenda de gestión de toda región metropolitana.

Como se ha mencionado anteriormente, contener el avance no planificado de la ciudad es un problema que afecta prácticamente a la totalidad de las metrópolis del mundo, incluso en aquellos países donde las legislaciones e instrumentos de gestión territorial están mucho más desarrollados. Por ejemplo, el documento europeo “*Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*” (2006) ha advertido que la urbanización dispersa (*urban sprawl*), el “salpicado de urbanización”, constituye un serio peligro para la planificación urbana a nivel mundial. En este sentido, la crisis que se desencadenó en Estados Unidos y Europa Occidental a partir del año 2008, más allá de su componente financiero, también se relaciona con el agotamiento de un modelo de expansión de la ciudad (Arellano Ramos, 2011). En ese sentido, Marcela Vio (28/4/11), aboga por recuperar la noción de “producir ciudad”³⁴², por recuperar la capacidad de anticipación del Estado y de generar prácticas ordenadoras urbanísticas en el territorio. Entiende que en vez de la idea de plan debe enfatizarse en la de proyecto (urbano), en la que los términos del problema y el espacio sobre el que se va a operar estén más acotados. Sostiene que la instancia de recorte territorial y de operatividad en las decisiones que

³⁴² “Producir ciudad implica construir espacio público, equipamiento educativo, sanitario, cultural y recreativo; proveer de infraestructuras de servicio, resolver una buena accesibilidad con áreas urbanas consolidadas, diseñar estrategias de generación de empleo, pensar la localización de los nuevos barrios en concordancia con una estrategia de desarrollo urbano local, prever diseños de vivienda que contemplen el modelo de ciudad que generan y que consideren las diversas realidades ambientales, sociales e identidades culturales de donde serán establecidas.” (Mäser, Clarín 28/2/08).

permite un proyecto es fundamental para convocar a los actores. Asimismo, rescata las capacidades emprendedoras que las redes de inmigrantes bolivianos poseen y señala que hay una convergencia de intereses desde distintos niveles del Estado sobre el periurbano que debe ser aprovechada en tanto oportunidad histórica.

Por lo tanto, la preservación de la agricultura periurbana en una aglomeración de las características de Buenos Aires requiere considerar iniciativas existentes en otras realidades, las propias experiencias de gestión metropolitana, los instrumentos legales existentes. Pero, fundamentalmente, abordar las complejas dinámicas socioeconómicas y ambientales que estructuran los espacios periurbanos, así como considerar la lógica de las redes de actores presentes en el territorio y los ciclos específicos vinculados con sus actividades productivas.

En definitiva, como ha afirmado José Borello (2000): "...a pesar de lo mucho que se ha escrito sobre Buenos Aires, gran parte de la metrópolis sigue siendo *terra incognita* y esto es especialmente cierto en el llamado borde periurbano. El nuevo énfasis en Buenos Aires como ciudad global puede llevar inclusive a posponer el necesario y meticuloso estudio de los suburbios y los márgenes de la gran ciudad".

9. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS

9.1) Referencias bibliográficas:

ABBA, Artemio (2007). “El fuego fatuo del emergente periurbio y las luces del atardecer suburbano. Problemas metropolitanos y dilemas políticos”. *Café de las ciudades*, 61(6). Disponible en línea:

<http://espanol.groups.yahoo.com/group/planificadores_urbanos/message/62>

ACSELRAD, Henri, (1999), “Sustentabilidad y ciudad”, *Eure* 25(74), 35-46. Disponible en línea: <<http://www.eure.cl/numero/sustentabilidad-y-ciudad/>>

ADDEO LEIVAS, María Florencia et.al. (2000). “Diagnóstico urbano del Partido de Pilar” (inédito), Buenos Aires: Cátedra de Planificación Urbana, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

AGROTERRITORI (2013). *Percepcions de l'espai agrari periurbà*. Barcelona: Fundació Agroterritori. Disponible en línea:

<http://www.agroterritori.org/ficha.php?id_nivell3=95#doc590&idioma=es>

AGUILAR, Marta (2011). “De los planes de embellecimiento a los lineamientos estratégicos metropolitanos: ¿qué hay de nuevo?”. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 de junio, disertación.

AKIYAMA, Alejandra *et. al.* (2001). “La situación generalizada de necesidades básicas insatisfechas y de niveles de ingresos por debajo de la línea de pobreza en los barrios de la localidad de Cuartel V del partido de Moreno” (inédito). Buenos Aires: Taller de desarrollo local, Universidad Nacional de General Sarmiento.

ALBERTI, Marina y SUSSKIND, Lawrence (1996). “Managing urban sustainability: an introduction to the special issue”. *Environmental Impact Assessment Review*, 4(16), 213-22.

ALLEN, Adriana (2003). “La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo”. *Cuadernos del CENDES*, 1(53). Disponible en línea:

<http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082003000200_002&lng=es&nrm=iso>

ALTIERI, Miguel (1999). *Agroecología. Bases Científicas para una agricultura sustentable*. Montevideo: Nordan Comunidad.

ANGEL, Shlomo et al. (2005). D. *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Washington: Banco Mundial. Disponible en línea:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/0,,contentMDK:20970341~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:337178,00.html>>

ANGEL, Shlomo et al. (2011). *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Land Institute. Disponible en línea:

<http://www.lincolninst.edu/pubs/1880_Making-Room-for-a-Planet-of-Cities-urban-expansion>

ARAÚJO, Angel; ARAÚJO, Joaquín y CRESPO, José Manuel (2002). *La Huella Ecológica*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

ARCHENTI, Adriana (2008). “Producciones identitarias y relaciones interculturales en el periurbano platense”. *Mundo Agrario*, 9(17), junio-diciembre. Disponible en línea:

<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1515-599420080002000008&script=sci_arttext>

ARELLANO RAMOS, Blanca (2011). *El urban sprawl: Un modelo de urbanización insostenible*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña. Disponible en línea: <http://www-cpsv.upc.es/tesis/PT11_arellano.pdf>

ARGERICH, Cosme y TROILO, Liliana (Eds.) (2010). *Manual de Buenas Prácticas Agrícolas en la cadena de tomate*. Buenos Aires: FAO-Ministerio de Agricultura-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en línea:

Parte 1:

<http://64.76.123.202/SAGPYA/economias_regionales/fao/10_Partel_libro_tomate_baja.pdf>

Parte 2:

<http://64.76.123.202/SAGPYA/economias_regionales/fao/10_Parte2_libro_tomate_baja.pdf>

ARROYO, Daniel (1997). “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”. En: GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-UBA-UCC, 316-390.

ARROYO, Mónica (1990). “Sobre el concepto de estructura agraria”. *Revista geográfica*, 1(112), 141-152.

ASTELARRA, Sofía (2010). “La agricultura en los bordes. Sobre actores en territorios de interfase urbano-rural y las encrucijadas del desarrollo”. En: *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Porto de Galinhas (Brasil): Grupo de Trabajo 23, 15 al 19 de noviembre.

ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor (2004). “La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la geografía”. *Investigaciones Geográficas*, 1(53), 98-121. Disponible en línea: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=56905307>>

BAILEY, Robert (1996). *Ecosystem Geography*. Nueva York: Springer-Verlag.

BALÁN, Jorge (1990). “La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: Un estudio sobre el caso de los bolivianos en la Argentina”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 5(15-16). 269-294.

BARDELÁS, Analía (2011). “La dimensión ecológica del periurbano: los espacios verdes”. Inédito. Buenos Aires: Licenciatura en Ecología Urbana, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

BARBOSA, Livia (1999). “Meritocracia a la brasileña: ¿Qué es el desempeño en Brasil?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1(14), 145-190.

Disponible en línea:

<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/014-junio-1999/meritocracia-a-la-brasilena-bfque-es-el-desempeno-en-el-brasil-1>>

BARON, James y KREPS, David (1999). *Strategic Human Resources: Frameworks for general manager*. Nueva York: John Wiley & Sons.

BARRANCOS, Dora (2000). “Las collas: producción y reproducción en el conurbano bonaerense”. En: Simposio Internacional “O desafio da diferença”, Universidade Federal da Bahia, 9-12 de abril. Disponible en línea: <http://www.desafio.ufba.br/gt4-001.html>>

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

BARSKY, Andrés et al. (2002) “Agricultura periurbana: Diagnóstico socio-ambiental del impacto de las actividades del sector primario del partido de Moreno”. En: *E-conference RUAF-CIP-SIUPA on urban agriculture methodologies*. AB Leusden (Holanda): Resource Centre on Urban Agriculture and Forestry (RUAF). Disp. en línea: http://www.ruaf.org/sites/default/files/econf2_backgroundpaper_barsky.doc>

BARSKY, Andrés (2003). *La pampa mallorquina. Estudio regional de un espacio productivo hortícola del noreste bonaerense: San Pedro*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en línea: <http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/pampa-mallorquina-estudio-horticultura-san-pedro-bs-as/pampa-mallorquina-estudio-horticultura-san-pedro-bs-as.pdf>>

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

BARSKY, Andrés (2006). “Problem of access to land for bolivian horticultural producers in the transitional zone of western Greater Buenos Aires”. *Journal of Latin American Geography*, 5(2), 127-131.

BARSKY, Andrés y VIO, Marcela (2007). “La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del Partido de Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: *9º Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre: Universidad Federal de Río Grande do Sul, mayo-junio.

Disponible en línea: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/barsky.htm>>

BARSKY, Andrés (2008): “La bolivianización de la horticultura y los instrumentos de intervención territorial en el periurbano de Buenos Aires. Análisis de la experiencia de implementación de un programa de “buenas prácticas agropecuarias” en el partido de Pilar”. *Scripta Nova*, 270(81). Disponible en línea:

<<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-81.htm>>

BARSKY, Andrés; ASTELARRA, Sofía y GALVÁN, Luciana (2009): “Experiencias de intervención territorial en el cinturón hortícola de Buenos Aires. Análisis de la implementación del programa PRO.A.A.S. en el partido de Pilar”. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 1(16). Disponible en línea:

<<http://apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/320>>

BARSKY, Andrés; ASTELARRA, Sofía y GALVÁN, Luciana (2009b). “La “bajada” de los protocolos técnicos a los actores en el territorio. Análisis de la implementación de un programa de aplicación de BPA (Buenas Prácticas Agrícolas) entre horticultores bolivianos del cinturón periurbano, localizados en el partido de Pilar”. En: *Cuartas Jornadas de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica “Nuevos escenarios globales y alternativas para un desarrollo local sostenible”*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 27 y 28 de noviembre.

BARSKY, Andrés (2010). “La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos

Aires”. En: SVETLITZA DE NEMIROVSKY, Ada (Coord.). *Agricultura periurbana en Argentina y globalización. Escenarios, recorridos y problemas*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 15-30. Disponible en línea:

<http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Noticias/agriculturaperiurbana.pdf>

BARSKY, Andrés; ASTELARRA, Sofía y GALVÁN, Luciana (2010). “Horticultura periurbana: Análisis de la experiencia de implementación de un programa de “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA) en el partido de Pilar”. En: *Anuario de la División Geografía de la Universidad Nacional de Luján 2010*. Luján: Universidad Nacional de Luján.

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

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

BARSKY, Andrés (2012). “La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Estudios Socioterritoriales*, 1(11), 77-98.

Disponible en línea: <<http://www.cig.org.ar/docs/N%2011/Barsky.pdf>>

BARSKY, Andrés (2012 b). “La complejidad territorial de la interfase urbano-rural como soporte para el desarrollo de la agricultura periurbana”. En MITIDIERI, Mariel y Graciela CORBINO, Graciela (coordinadoras). *Manual de Horticultura Periurbana*. San Pedro: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en línea:

<<http://inta.gob.ar/documentos/manual-de-horticultura-periurbana-1>>

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

<http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/Barsky-Aboitiz.pdf>

BARSKY, Andrés y ABOITIZ, Pedro (2012 b). “La agricultura periurbana en la agenda pública. Implementación de políticas para el sostenimiento del cinturón verde de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En MITIDIERI, Mariel y Graciela CORBINO, Graciela (coordinadoras). *Manual de Horticultura Periurbana*. San Pedro: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en línea:

<<http://inta.gob.ar/documentos/manual-de-horticultura-periurbana-1>>

BARZELEY, Michael y ARMAJANI, Barbak. (1992). *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.

BATALLA, María Rosa (2004). “Definiciones de las urbanizaciones cerradas en el Partido de Pilar: propuesta de una base de datos”. En: CARBALLO, Cristina y BERTRAND, Jean-René (comps.). *Estudios sobre los territorios urbanos (avances de investigación)*. Luján: División Geografía, Universidad Nacional de Luján.

BENENCIA, Roberto (1984). *Las regiones social agrarias en la Argentina*. Estudios monográficos. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales.

BENENCIA, Roberto (1994). “La horticultura bonaerense: lógicas productivas y cambios en el mercado de trabajo”. *Desarrollo Económico*, 34(133), 53-73.

BENENCIA, Roberto y KARASIK, Gabriela. (1995). *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

BENENCIA, Roberto et al. (1997). *Area hortícola bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales*. Buenos Aires: La Colmena.

BENENCIA, Roberto (1997). “De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 12(35), 63-102.

BENENCIA, Roberto (2004). “Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos”. *Conferencia*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, noviembre.

BENENCIA, Roberto (2005). “Producción rural” y “Horticultura”. En: *Atlas Ambiental de Buenos Aires*, Buenos Aires: CONICET-FADU-Agencia-GCBA. Disponible en línea: <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=144&lang=es> [consulta: 11 de junio de 2008]

BENENCIA, Roberto y QUARANTA, Germán (2005). “Producción, trabajo y nacionalidad: Configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios (PIEA)*, Facultad de Ciencias Económicas, 1(23), 101-132.

BENENCIA, Roberto (2006). “Bolivianización de la horticultura en Argentina”. En: GRIMSON, Alejandro y JELIN, Elizabeht (comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

BENENCIA, Roberto, QUARANTA, Germán y SOUSA CASADINHO, Javier (2009). *Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires: Cambios sociales y productivos*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

BENENCIA, Roberto (2012). “Los inmigrantes bolivianos en el mercado de trabajo de la horticultura en fresco en Argentina”. En: OIM (ed.). *El impacto de las migraciones en Argentina, Cuadernos Migratorios N° 2*, Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. 153-235. Disponible en línea:

<http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/OIM-Cuadernos-Migratorios-Nro2-El-impacto-de-las-Migraciones-en-Argentina.pdf>

BENKO, George (1999). *La ciencia regional*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.

BENTIVEGNA, Marina; FELDMAN, Paula y KAPLAN, Romina (2005). *Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)*. Buenos Aires: Dirección de Agroalimentos, Ministerio de Agricultura de la Nación. Disponible en línea:

<http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/publicaciones/calidad/BPA/BPA_Fruti_Horticola_boletin.pdf>

BETTINI, Victorio (1998). *Elementos de ecología urbana*. Madrid: Editorial Trotta.

BOLETÍN OFICIAL DEL REINO DE ESPAÑA (2008). *Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Madrid: Boletín Oficial, 26 de junio. Disponible en línea:

<<http://www.boe.es/boe/dias/2008/06/26/pdfs/A28482-28504.pdf>> [consulta: 6 de abril de 2010]

BORELLO, José (2000). “Buenos Aires y el interior. Nuevos textos sobre antiguos quiebres”. *Eure*, 26(79), 115-129. Disponible en línea:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900007>

BORELLO, José (2001). “Cuando los economistas hablan con el territorio, ¿con quién hablan?”. En: *Curso de posgrado “Desarrollo local de áreas metropolitanas”*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

BORTHAGARAY, Juan Manuel (2006). “Comentario”. En: *Jornadas “Estrategias de gestión para la recuperación de áreas suburbanas degradadas”*, Buenos Aires: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

BOZZANO, Horacio y PINTOS, Patricia (1995). “Medio físico y conflictos ambientales”. En: CONAMBA. *El conurbano bonaerense, relevamiento y análisis*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

BOZZANO, Horacio (1997). “Región Metropolitana de Buenos Aires. Lógicas de ocupación territorial”. En: *VI Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

BOZZANO, Horacio (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

BOZZANO, Horacio (2007). “Buenos Aires desde sus orígenes. Transformaciones territoriales y mutaciones productivas”. En: BORELLO, José (coord.). *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2009). “From Old to New Developmentalism in Latin America”. *Textos para Discussao*, 1(193), 1-37. Disponible en línea: <<http://www.bresserpereira.org.br>>

BRIANO, Luis (2002). *El desarrollo y la consolidación del Parque Industrial Pilar en el contexto de las transformaciones de la actividad industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Tesis de licenciatura. Buenos Aires: Departamento de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

BRIANO, Luis y FRITZSCHE, Federico (2007). “Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo”. *Scripta Nova*, 245 (45). Disponible en línea: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24545.htm>>

BUTTERWORTH, John; BUSTAMANTE, Rocío y DUCROT, Raphaele (2007). “Las áreas periurbanas, una apreciación general”. En: *Proyecto Negowat*. Delft (Holanda): IRC. Disponible en línea: <http://www.powershow.com/view/2807bc-OTM1Y/Las_reas_peri_urbanas_Una_apreciacion_general_powerpoint_ppt_presentation>

CANPO (2012). “Declaración de diciembre 2012”. Buenos Aires: Corriente Agraria Nacional y Popular. Disponible en línea:

[http://www.grupocampo.org/1/index.php/documentos/split-menu/300-declaracion-campo-diciembre-2012->](http://www.grupocampo.org/1/index.php/documentos/split-menu/300-declaracion-campo-diciembre-2012-)

CAPEL, Horacio (1994). "Las periferias urbanas y la geografía. Reflexiones para arquitectos". En: CAPEL, Horacio (Dir.). *La geografía hoy. Textos, historia y documentación*. Barcelona: Anthropos.

CAPORAL, Francisco Roberto y COSTABEBER, José Antonio (2007). *Agroecología e Extensão Rural. Contribuições para a Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasilia: MDA/SAF/DATER.

CARMONA, Rodrigo (2011). "Dinámica política, territorio y formas de intervención pública local en el conurbano bonaerense". *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 26 de agosto.

CARMONA, Rodrigo et al. (2012). "La dinámica socio-política y administrativa de la formulación de políticas públicas estratégicas de la Provincia de Buenos Aires y su implementación en el nivel local de gobierno". Proyecto de investigación. Buenos Aires: Área de Administración Pública. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

CARROZZI, Liliana (2011). "Cultivos forzados". Mar del Plata: Cátedra de Horticultura, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata. Disponible en línea:

http://www.mdp.edu.ar/agrarias/grado/733_Horticultura/archivos/Cultivos_Forzados.pdf>

CARTER, Harold (1980). *El estudio de la Geografía Urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

CARUT, Claudia (2000). "Determinación de los conflictos generados en la utilización de los recursos en el espacio periurbano de la ciudad de La Plata". *Meridiano, revista de geografía*, 1(8).

CASTRO, Diego (2011). “Unidad de Coordinación Territorial Norte”. *IV Jornadas “Políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires”*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2 de septiembre.

CATTÁNEO, Juan (2007). “Estadísticas sociodemográficas de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: mimeo.

CERDÁ, Eduardo y SARANDÓN, Santiago (2002). “Los desafíos de la gestión municipal para una agricultura sustentable. El caso de Tres Arroyos, Argentina”. En: SARANDÓN, Santiago (ed). *Agroecología: El camino hacia una agricultura sustentable*. Buenos Aires: Ediciones Científicas Americanas, 465-482.

CHIOZZA, Elena et al. (2000). “El retroceso de la frontera agraria frente a la expansión de la frontera urbana”. *Ciclos (en la historia, la economía y la sociedad)*, 1(20).

CLAD (1998). “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Documento institucional. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en línea: <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>> [consulta: 15 de enero de 2010]

CLARK, Burton (1984). “The organizational conception”. En: CLARK, Burton (ed.), *Perspectives on higher education: California, Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkley: University of California Press.

CLICHEVSKY, Nora (2003). “Cambios en el espacio metropolitano”. En: CATENAZZI, Andrea y LOMBARDO, Juan (comps.). *La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

CLOUT, Hugh (1976). *Geografía rural*. Madrid: Oikos-tau.

COMISIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS (2009). “Estrategias conjuntas para un objetivo común”. Documento final del Taller Nacional de Buenas Prácticas

Agrícolas. Buenos Aires: INTA-SAGPyA-SENASA, 24 de noviembre. Disponible en línea: <http://www.alimentosargentinos.gov.ar/hortalizas/cursos/tallerNac_BPA2009.pdf>

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004). “Dictamen sobre la agricultura periurbana”. Joan Caball (redactor). Bruselas: 16 de septiembre. Disponible en línea: <<http://www.agroterritori.org/ficha.php?doc=7&cid=1>> [consulta: 1 de mayo de 2008].

CONAMA (2012). *Parques Periurbanos, apuesta de la ciudad inteligente en tiempos de crisis*. Madrid: FEDENATUR, GT-19, Congreso Nacional de Medio Ambiente. Disponible en línea: <<http://www.conama2012.conama.org/web/generico.php?idpaginas=&lang=es&menu=261&id=34&op=view>> [consulta: 13 de marzo de 2013].

CONTAGRO (2012). “Estatutos, convenios y escalas. Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA)”. <<http://www.contagro.com/informacion-de-estatutos-convenios-y-escalas-trabajo-agrario-comision-nacional-de-trabajo-agrario-cnta-17817>> [consulta: 13 de febrero de 2013].

CORAGGIO, José Luis (1997). “Economía Popular Urbana”. Módulo 2. Mar del Plata: Maestría en Hábitat y Vivienda, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

CORAGGIO, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila Editores.

CORMICK, Hugo (2004). *Diversidad en las modalidades de empleo público. El caso de la Auditoría General de la Nación*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Posgrado de Administración Financiera Gubernamental, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

CORMICK, HUGO (2009) “Diversidad en las modalidades de empleo público. El caso de la Auditoría General de la Nación”. *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)*, 1(41). 33-84. Disponible en línea: <<http://issuu.com/fedelega/docs/revista41>>

CORMICK, HUGO (2010) Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas. Buenos Aires: inédito.

CRAIG, Elena, FALCO, Liliana y SABATTÉ, Leticia (2002). “Municipal strategies for agriculture in Moreno, Buenos Aires”. *Urban Agriculture Magazine*, 1(7), 7-9.

CRAVACUORE, Daniel (2005). “La articulación de actores para el desarrollo local”, En: *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, 5-8 de noviembre. Disponible en línea:

<<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d1/cravacuore.pdf>>

CURCIO, Natalia (2006). *Buenas prácticas de producción de hortalizas frescas y mínimamente procesadas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en línea:

<http://www.inti.gob.ar/certificaciones/pdf/Guia_BPA_Hortalizas.pdf>

CROJETHOVICH MARTÍN, Alejandro y BARSKY, Andrés (2013). “Ecología de bordes urbanos”. En: DI PACE, María y CARIDE, Horacio (Dirs.). *Ecología Urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Ediciones CICCUS.

CROJETHOVICH MARTÍN, Alejandro y RESCIA PERAZZO, Alejandro (2006). “Organización y sostenibilidad en un sistema urbano socioecológico y complejo”. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, 1(1).

CRONON William (1991). *Nature's Metrópolis. Chicago and the Great West*, Nueva York: Norton.

DEL PRINO, María Rosa (2012). “Parques agrarios periurbanos: herramientas de gestión para la consolidación y desarrollo del territorio”. *Seminario de agricultura urbana y periurbana: Del diagnóstico a la búsqueda colaborativa de soluciones*. San Pedro: Estación Experimental San Pedro, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 4 y 5 de septiembre, 41-53. Disponible en línea:

http://www.inta.gob.ar/documentos/seminario-de-horticultura-urbana-y-periurbana/at_multi_download/file/Seminario-de-horticultura-urbana-y-periurbana_2012.pdf>

DI PACE, María et al. (1992). *Medio ambiente urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

DI PACE, María y ALLEN, Adriana (1997). “La problemática ambiental urbana” (documento interno). Buenos Aires: Área de Ecología Urbana, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

DI PACE, María (2001). “Sustentabilidad urbana y desarrollo local”. Módulo 4. Buenos Aires: Curso de posgrado "Desarrollo local en áreas metropolitanas", Universidad Nacional de General Sarmiento.

DI PACE, María; CROJETHOVICH Martín, Alejandro y BARSKY, Andrés (2004). “Los sistemas de soporte urbano”. En: DI PACE, María (dir.). *Ecología de la Ciudad*. Buenos Aires: Prometeo, 131-156.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”. En: LOSADA I MADORRÁN, Carlos (Editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la administración aplicadas a la administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Koldo (2000). “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. *Reforma y Democracia*, 1(18), 77-96.

EMBAJADA DE BOLIVIA (2004). “Firma de Acta de Entendimiento con la Intendencia de Pilar”. Buenos Aires: Embajada de Bolivia en Argentina.

http://www.embajadadebolivia.com.ar/not34_2004.htm> [consulta: 17 de junio de 2008]

ENCARTA (2000). “Ciudad-Jardín”. Enciclopedia Encarta en español, Editorial BGS, Microsoft Corporation.

ESTÉVEZ, Alejandro Miguel (1996). *El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Posgrado en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

EUROPEAN COMMISSION (2006). *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*. Copenhagen: European Environment Agency. Disponible en línea:

<http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10> [consulta: 5 de agosto de 2008]

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (1999). “La agricultura urbana y periurbana”. Roma: *Comité de Agricultura, 15º período de sesiones, 25-29 de enero*. Disponible en línea:

<<http://www.fao.org/unfao/bodies/coag/coaG15/X0076S.htm>> [consulta: 13 de septiembre de 2006]

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (2002). “Seguridad alimentaria urbana”. *Enfoques*, junio. Roma: FAO. Disponible en línea:

<<http://www.fao.org/ag/esp/revista/0206sp2.htm>> [consulta: 12 de enero de 2013]

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (2006). *The state of food insecurity in the World 2006*. Roma: FAO. Disponible en línea:

<<http://www.fao.org/docrep/009/a0750e/a0750e00.htm>> [consulta: 17 de marzo de 2013]

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (2012). “Agricultura familiar en Brasil”. *Boletín de Agricultura Familiar*. Santiago: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, julio-septiembre. Disponible en línea:

<<http://www.rlc.fao.org/es/conozca-fao/prioridades/agricultura-familiar/baf/2012-09/oaf/>>

[consulta: 10 de febrero de 2013]

FEBA (2010). “Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires (FEBAPRI)”. Buenos Aires: Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en línea:

<<http://feba.org.ar/nuevo/modules/info/index.php?page=Producciones+Regionales>> [consulta: 9

de marzo de 2013]

FEDENATUR (2010). *Carta de la agricultura periurbana, para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos*. Barcelona: Agroterritori-Agroterritorial-Baix Llobregat. Disponible en línea:

<<http://www.fedenatur.org/docs/docs/532.pdf>> [consulta: 1 de marzo de 2013]

FEITO, Carolina (1990). *Trabajadores rurales en la horticultura bonaerense: el caso de los migrantes bolivianos*. Tesis de Licenciatura. Buenos Aires: Facultad Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

FEITO, Carolina (2005). *Antropología y Desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.

FEITO, Carolina (2007): “Modalidades de intervención social sobre los horticultores bonaerenses. Una mirada antropológica”. *Avá*, 1(10), 78-86. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-16942007000100005&script=sci_arttext>

FEITO, Carolina (2009). “Políticas sociales locales para productores hortícolas en el Municipio del Pilar, provincia de Buenos Aires”. En: *X Seminario de la Red Muni*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza, 13-14 de agosto.

FEITO, Carolina (2009 b). “Desarrollo local y políticas rurales en el municipio de Pilar”. *Avá*, 1(16), 137-151. Disponible en línea: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/ava/n16/n16a07.pdf>>

FEITO, Carolina (2010). “Desarrollo rural para horticultores bonaerenses. El caso del Programa “Cambio Rural INTA” en el partido del Pilar (provincia de Buenos Aires, Argentina)”. *Campos* 11(2). 59-78. Disponible en línea: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/campos/article/viewFile/26091/17360>>

FELIZ, Mariano (2007). “¿Hacia el neodesarrollismo en Argentina? De la reestructuración capitalista a su estabilización”. En: *ECONOMISTAS DE IZQUIERDA* (eds.),

Economía argentina, ¿Coyuntura favorable o nuevo modelo?: Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 68-81. Disponible en línea:

<<http://marianfeliz.wordpress.com/2007/10/26/¿hacia-el-neodesarrollismo-en-argentina-de-la-reestructuracion-capitalista-a-su-estabilizacion/>>

FERNANDEZ, Leonardo (2011). “Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Urbared*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en línea:

<<http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/Censo%202010.pdf?PHPSESSID=559f0e7729c73fe0ddcab720b5a4b>>

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

FERNANDES, Mançano (2005). “Movimentos Socioterritoriaes e Movimentos Socioespaciais. Contribução teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais”. *Revista OSAL*, 6(16), 273-283.

FERRATO, Jorge y RODRÍGUEZ FASSONE, Marcos (Eds.) (2010). *Buenas prácticas agrícolas para la agricultura familiar. Cadenas de las principales hortalizas de hojas en Argentina*. Buenos Aires: FAO-Ministerio de Agricultura de la Nación-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario. Disponible en línea:

<http://64.76.123.202/SAGPYA/economias_regionales/publicaciones.html>

FOLKE, Carl et al. (1997). “Ecosystem appropriation of cities”. *Ambio* N° 26(3), 167-172.

FORO URBANO MUNDIAL (2004). *Crédito e inversión para la agricultura urbana*. Barcelona: FUR, octubre.

FRITZSCHE, Federico y VIO, Marcela (2000). “El desarrollo local en áreas metropolitanas y el papel de la industria”. En BORELLO, José (Coord.) *Bulones y canguros. El eje productivo del desarrollo local*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

FRITZSCHE, Federico y VIO, Marcela (2005). “La huella del desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial”. *Scripta Nova*, 9(194). Disponible en línea:

<<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-113.htm>>

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul y MORI, Tomoya (1999), “On the evolution of hierarchical urban systems”. *European Economic Review* 43(2), 209-251.

GAGO, Verónica (2012). “Manifiesto: somos los otros. Neocabecitas negras, debate sobre el migra&pop”. *Crisis*, 1(8).

Disponible en línea: <<http://www.revistacrisis.com.ar/neocabecitas-negras.html>>

GARAMENDY Juan, et al. (2002). *Problemática ambiental, relaciones sinérgicas y definición del concepto de espacio periurbano*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales (CIAM), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Mar del Plata.

GARAY, Alfredo (1995). “El borde periurbano”. La Plata: Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Disponible en línea: <<http://ebookbrowse.com/3-el-borde-periurbano-pdf-d195828738>>

GARAY, Alfredo (2001). “Dimensión territorial del desarrollo local”. Módulo 2. Buenos Aires: Curso de Posgrado “Desarrollo local en áreas metropolitanas”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

GARAY, Diego y LARREA, Horacio (1998). “Gestión metropolitana de espacios verdes”, Buenos Aires: Carrera de Especialización en Gestión Ambiental Metropolitana, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

GARAY, Diego (2011). “Sistemas de Áreas Verdes para la Región Metropolitana de Buenos Aires”. La Plata: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Provincia de Buenos Aires.

GARCÍA, Matías, LE GALL, Julie y MIEREZ, Liliana (2008). “Comercialización tradicional de hortalizas de la región metropolitana bonaerense”. Boletín Hortícola, 13(40), 8-15, diciembre.

GARCÍA, Matías y LE GALL, Julie (2009). “Reestructuraciones en la horticultura del AMBA: tiempos de boliviano”. En: *IV Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural*. Mar del Plata: NADAR, 25 al 27 de marzo. Disponible en línea: http://hal.ird.fr/docs/00/67/95/66/PDF/Tiempos_de_boliviano_Garcia_LeGall_con_docs.pdf

GARCÍA, Matías (2011). *Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos*. Tesis de doctorado en Ciencias Agrarias y Forestales. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en línea: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18122>

GARCÍA DELGADO, Daniel (1997): “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. En: GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-CBC/UBA–Universidad Católica de Córdoba, 13-40.

GARCÍA PELAYO, Manuel (1974). *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid: Editorial Alianza.

GARCIA RAMON, Maria Dolors et al. (1995). *Geografía rural*, Madrid: Síntesis.

GÓMEZ, Javier et.al (2001). *El periurbano bonaerense: El caso de Manzanares, Pilar, Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: mimeo.

GÓMEZ RIERA, Pablo y HÜBBE, Susana (2001). *Manual de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manejo y empaque, para frutas y hortalizas*. Mendoza: Ediciones del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

GÓMEZ ARCINIEGAS, Carlos (2008). “Agricultura periurbana: Una visión del nuevo papel de la agricultura para la planificación de las periferias urbanas”. Barranquilla (Colombia): mimeo. Disponible en línea:

<<http://www.articuloz.com/medio-ambiente-articulos/agricultura-periurbana-una-vision-del-nuevo-papel-de-la-agricultura-para-la-planificacion-de-las-periferias-urbanas-658328.html>>

GONZÁLEZ, Leticia. “La influencia mutua entre el ámbito regional y nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la agricultura familiar”. *VII Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 de abril. Disponible en línea:

<http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/L.-Gonz%C3%A1lez.pdf>

GODRON, Michel y FORMAN, Richard (1983). “Landscape modification and changing ecological characteristics”. En: MOONEY, Harold y GODRON, Michel (Eds.). *Disturbance and ecosystems. Components of response*. Nueva York: Springer-Verlag.

GRIMSON, Alejandro (2000). “La migración boliviana en la Argentina. De la ciudadanía ausente a una mirada regional”. En: GRIMSON, Alejandro y PAZ SOLDÁN, Edmundo. *Migrantes bolivianos en Argentina y Estados Unidos*. La Paz: Cuaderno de Futuro, N° 7, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 9-50.

Disponible en línea: <http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/otros/cuadernos/cuaderno7.pdf>

GRIMSON, Alejandro y JELIN, Elizabeht (comps.) (2006). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

GROISMAN, Enrique (1988). “Criterios y estrategias para la Reforma Administrativa”. *El Bimestre*, 1(41), 4-9.

GROTTOLA, Leonardo (2010). “Neodesarrollismo y rol del Estado: Argentina 2003-2010”. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Buenos Aires: ALACIP, 28-30 de julio. Disponible en línea:

<<http://webiigg sociales.uba.ar/sepure/Publicaciones/PONENCIA%20ALACIP%202010%20L G.pdf>>

GUARIGLIA, Osvaldo (2011). “La Democracia en América Latina: la alternativa entre populismo y democracia deliberativa”. *Isegoría*, 1(44), 57-72. Disponible en línea:

<http://www.rlfp.org.ar/la-democracia-sitiada/>

<<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/719>>

GUARIGLIA, Osvaldo (2012). “La democracia sitiada”. *Revista Latinoamericana de Filosofía Política*, 1(3), 1-21. Disponible en línea:

<<http://www.rlfp.org.ar/la-democracia-sitiada/>>

GUDYNAS, Eduardo (1990). “La articulación urbano-rural: Ecosistemas ecológicos periurbanos”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 1(31).

GUEBEL, Claudia; NUSSBAUMER, Beatriz y VALTRIANI, Ana (1997). “Cambio rural: algunas reflexiones sobre la implementación del programa en dos estudios de caso”. *V Congreso Argentino de Antropología Social*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en línea:

<<http://www.antropologia.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP1/37.htm>>

GUTMAN, Pablo y GUTMAN, Graciela (1986). *Agricultura urbana y periurbana en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Informes de investigación, N° 3.

GUTMAN, Pablo; GUTMAN, Graciela y DASCAL, Guillermo (1987). *El campo en la ciudad. La producción agrícola en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Informes de Investigación, N° 6.

HANG, Guillermo y BIFARETTI, Adrián (1999). “Horticultura empresarial en el Gran Buenos Aires: Su adaptación a los cambios producidos en el sistema de comercialización”. *Realidad Económica*, 1(169), 177-200.

HERRERO, Ana Carolina; ALSINA, Griselda y REBORATTI, Laura (2001). “Estudio fisiográfico y climático de la cuenca del Arroyo Las Catonas”. *V Congreso Latinoamericano de Ecología*, San Salvador de Jujuy: Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Jujuy.

HUANG, Shu-Li et al. (2001). “Energy hierarchy and urban landscape system”. *Landscape and Urban Planning*, 53(1-4), 145-161.

HUGHES, Judith Corinne y OWEN, Olga Marisa (2002). “Trabajadores migrantes bolivianos en la horticultura argentina: Transformación del paisaje rural en el Valle Inferior del río Chubut”. *Scripta Nova*, 6(119). Disponible en línea:

<<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119125.htm>>

HUGHES, Enrique et al. (2006). “Exposición dérmica potencial en la agricultura periurbana: Metodología y aplicaciones”. *XXV Jornadas Interdisciplinarias de Toxicología*. Buenos Aires: Asociación Toxicológica Argentina, Universidad Argentina de la Empresa, 21 y 22 de septiembre.

IACOVIELLO, Mercedes (1995). “La experiencia del Federal Civil Service”. *Revista Aportes*, 2(3), 56-72.

IACOVIELLO, Mercedes (1996). “El juego político y las estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas”. *Cuadernos del CEPAS*, 1(4). Disponible en línea: <<http://mercedesiacoviello.com.ar/cepas4.pdf>>

IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2002). “Diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil: El caso de Argentina”. Buenos Aires: *mimeo*.

Disponible en línea: <<http://mercedesiacoviello.com.ar/bidrrp2006.pdf>>

IACOVIELLO, Mercedes *et. al.* (2003). “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. *VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Panamá: CLAD, 28 al 31 de octubre. Disponible en línea:

<<http://mercedesiacoviello.com.ar/Iacoviello - Zuvanic - Tommasi - 2003.pdf>>

IDES (2004). *Jornadas “Inmigración y colectividades, veinte años después”*, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, 10 de septiembre.

IDEL (2012). “Programa Nacional de Agricultura Periurbana”. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Local, Florencio Varela. Disponible en línea:

<<http://www.idel.gov.ar/agriculturaperiurbana/default.aspx>>

IMDEL (2001). "Informe de avance sobre el sector floricultor de Moreno". Buenos Aires: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, Moreno, inédito.

IMDEL (2001b). "Informe sobre el sector hortícola de Moreno". Buenos Aires: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, Moreno, inédito.

IMDEL (2008). “La agricultura periurbana como herramienta de gestión: Producción de alimentos y ocupación del territorio”. Buenos Aires: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, Moreno, inédito.

INDEC (1988). *Censo Nacional Agropecuario 1988. Tomo “Provincia de Buenos Aires”*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía de la Nación.

INDEC (2002). *Censo Nacional Agropecuario 2002. Tomo “Provincia de Buenos Aires”*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía de la Nación.

INTA (2004). *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI 05/15)*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Disponible en línea: <<http://inta.gob.ar/unidades/documentos/plan-estrategicoinstitucional-2005-2015>> [consulta: 2 de enero de 2013].

INTA (2005). *Documento base del Centro de Investigaciones para la Agricultura Familiar (CIPAF)*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Programa Nacional de Investigación y Desarrollo tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar.

INTA (2007). *Enfoque de desarrollo territorial. Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

INTA ESCOBAR (2009). *Blog del programa PRO.A.A.S.* Disponible en línea: <<http://proaas.blogspot.com/>> [consulta: 12 de junio de 2011]

INTA (2011). “Los agricultores familiares generan el 54 % del empleo rural”. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, comunicado de prensa, 28 de septiembre. Disponible en línea: <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=8571>> [consulta: 12 de enero de 2013]

INTA (2012). “La agricultura periurbana gana lugar en la agenda pública”. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, comunicado de prensa, 16 de julio. Disponible en línea: <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=12331>> [consulta: 21 de enero de 2013]

INTI (2008). “Certificación de Buenas Prácticas Agrícolas”. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Disponible en línea: <http://www.inti.gov.ar/certificaciones/cBPA_gricolas.htm> [consulta: 1 de junio de 2012]

JORDANA, Jacint. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington: Documento de Trabajo I-22UE, INDES.

KANTIS, Hugo (1996). *Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las Pymes argentinas. Elementos conceptuales y evidencia empíricas*. Buenos Aires: Documento de trabajo N° 732, CEPAL, agosto.

KOHAN, Gustavo y FOURNIER, Marisa (1998). *La situación social local: La inserción laboral de los hogares de 4 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

KLIKSBERG, Bernardo (1997). “Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas”. *Reforma y democracia*, N°8, CLAD, Caracas, septiembre.

LEFEBVRE, Henry (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones Península.

LE GALL, Julie (2008). “Horticultura y bolivianos en el espacio metropolitano bonaerense: nuevos actores, nuevos territorios, nuevas articulaciones”. *69ª Semana de Geografía: “Geografía y sostenibilidad territorial”*, Buenos Aires: Sociedad de Estudios Geográficos (GAEA).

LE GALL, Julie y GARCÍA, Matías (2010). “Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde?”. *EchóGeo*, 1(11). Disponible en línea: <<http://echogeo.revues.org/11539>>

LE GALL, Julie (2011). *Buenos Aires maraîchère : une Buenos Aires bolivienne ? Le complexe maraîcher de la Région métropolitaine à l'épreuve de nouveaux acteurs*. Tesis de Doctorado en Geografía. Paris: Université Panthéon-Sorbonne - Paris I (en cotutela con el Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires). Disponible en línea: <<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00682541/>>

LEMMI, Soledad (2011). “Las clases sociales en la horticultura platense. Ejercicio de teorización, historización y análisis empírico”. *Mundo Agrario*, 12(23). Disponible en línea: <<http://mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v12n23a16/198>>

LÍPORI, Mariana; CAD, María; PALACIOS, Diego y BARRIONUEVO, Néstor (2011). “Agricultura familiar periurbana y ordenamiento territorial en el AMBA. Un análisis diacrónico”. *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*, 3(3), 244-261. Disponible en línea: <<http://www.gesig-proeg.com.ar>>

LOMBARDO, Juan (2004). “La conformación del espacio urbano en 6 partidos de la RMBA” (proyecto de investigación), Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

LONGO, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

LÓPEZ, Andrea (2003). *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Buenos Aires: Documento N° 68, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Disponible en línea:

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF>

LUDUEÑA, Manuel (2001). “Región Metropolitana de Buenos Aires. Estructuración, problemática y aspectos de cambio”. En ROCCATAGLIATA, Juan (Comp.). *Geografía Económica Argentina*. Buenos Aires: Editorial Docencia/Fundación Hernandarias, 284-330.

MAGGI, Carlos (1990). *La comercialización de batata en Argentina: Un estudio basado en información del Mercado Central*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

MAGGIO, Andrea (2011). “La perspectiva de los agentes públicos”. *Segundas Jornadas “Las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires”*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 de abril.

MAGLIANO, María José (2009). “Migración, género y desigualdad social. La migración de mujeres bolivianas hacia Argentina”. *Revista Estudios Feministas*, 17(2), 349-367. Disponible en línea: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v17n2/04.pdf>>

MAO, Carmen; NIETO, Daniela y MOLINA, Laura (1998). “Floricultura periurbana”. *59º Semana de geografía*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA), Buenos Aires.

MARGALEF, Ramón, (1986). *Ecología*. Barcelona: Ediciones Omega.

MATTEUCCI, Silvia (2005). “De la ecología urbana a la urbanoecología”. *Revista Fronteras*, 1(4), 18-30. Disponible en línea: <<http://www.gepama.com.ar/images/libros/Fronteras4.pdf>>

MATEUCCI, Silvia y MORELLO, Jorge (2006). “Efectos ecológicos de los emprendimientos urbanísticos privados en la provincia de Buenos Aires, Argentina. El caso de la llanura Chaco-Pampeana Argentina”. En: MATEUCCI, Silvia; MORELLO, Jorge y BUZAI, Gustavo (Eds.). *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana*. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editorial, 35-71.

MATHIEU, Nicole et al. (2006). *Towards New Responsible Rural/Urban Relationships. A Sustainable Territories-oriented Comparative Analysis*. París: Ladyss.

MBIBA, Beacon y VAN VEENHUIZEN, René (2002). “Integración de la agricultura urbana y periurbana en la planificación”. *Revista de agricultura urbana*, 1(4), 1-5. <http://www.actaf.co.cu/revistas/revista_au_1-18/rau4/AU4%20Editorial.pdf>

MICIELI, Alejandro (2005). “Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno”. En: BORTHAGARAY, Juan Manuel (Dir.) *Hacia la gestión de un hábitat sostenible*. Buenos Aires: Nobuko, 545-567.

MIGNAQUI, Iliana (1997). “Barrios cerrados y fragmentación espacial”. *Revista Distrito 2*, 1(34).

MILKOVICH, George y BOUDREAU, John (1994). *Un enfoque de Estrategia. Dirección y Administración de Recursos Humanos*. Wilmington: Addison-Wesley Iberoamericana.

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA NACIÓN (2009): “De subsecretaría a secretaría de Desarrollo rural y Agricultura Familiar”. Disponible en línea:

<<http://www.afmendoza.com.ar/noticias/de-subsecretaria-a-secretaria-de-desarrollo-rural-y-agricultura-familiar.html>> [consulta: 2 de febrero de 2013]

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA NACIÓN (2011). *Programa Nacional de Agricultura Periurbana*. Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA NACIÓN (2012). “Más de 30 municipios analizaron los alcances del Programa Nacional de Agricultura Periurbana”. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, comunicado de prensa, 22 de febrero.

Disponible en línea:

<http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/prensa/01_comunicados/old_index_leer.php?imp=1&envio=../../../../institucional/prensa/01_Comicados/12_2012/120222191639.magyp.txt>

[consulta: 12 de enero de 2013]

MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006). *Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005*, La Plata: Dirección Provincial de Estadística.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (1995). *El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis*. Buenos Aires: Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (2007). *Seleção de Proponentes para apoio a projetos de Agricultura Urbana e Periurbana*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponible en

línea:<<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/editais-antiores/2007/arquivos/edital-01.2007.pdf>>[consulta: 20 de febrero de 2013]

MINTZBERG, Henry (1990). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

MONTASELL I DORDA, Josep (2008). “El Parque Agrario del *Baix Llobregat*: Una excusa para reflexionar sobre la necesidad de preservar, desarrollar y gestionar los espacios agrarios”. Madrid, Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), 2 de diciembre. Disponible en línea:

<http://www.conama9.org/conama9/paginas/paginas_view.php?idpaginas=77&lang=es&menu=474&id=9&op=view&inicio=&idactividad=9&pestaña=541&abierto=1>

MONTENEGRO, Raúl (2000). *Ecología de Sistemas Urbanos*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

MONTSERRAT, Javier et al. (2002). “Determinación del impacto ambiental de los pesticidas utilizados en las prácticas de la agricultura periurbana” (proyecto de investigación). Buenos Aires: Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento.

MORA, María Luján (2007). *Análisis del proceso de implementación de un plan estratégico en un organismo científico-técnico del Estado Nacional, en lo referido al manejo de sus recursos humanos. El caso del Instituto Nacional de Tecnología Minera, 1998-2006*. Tesis de maestría en Administración Pública. Buenos Aires: Universidad de San Andrés. Síntesis disponible en línea en:

<<http://www.docstoc.com/docs/120950034/LAS-DEBILIDADES-DEL-ORGANISMO>>

MORGAN, Gareth (1991). *Imágenes de la organización*. México: Alfaomega.

MORELLO, Jorge (1996). *Manejo de agrosistemas periurbanos*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

MORELLO, Jorge (2000). *Funciones del sistema periurbano: el caso de Buenos Aires*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

MORELLO, Jorge (2001). “Funciones educativas de las manchas de naturaleza en las ciudades y sus bordes: El caso de Buenos Aires”. Buenos Aires: GEPAMA, inédito. Disponible en línea:

<<http://www.gepama.com.ar/morello/downloads/Reservas%20urbanas.pdf>>

MORELLO, Jorge y MATTEUCCI, Silvia (2001). “Apropiación de ecosistemas por el crecimiento urbano: Ciudad de Buenos Aires y la pampa ondulada argentina”. *Gerencia Ambiental*, 8(76), 483-527.

MORELLO, Jorge et al. (2005). “Mirando al revés: la ciudad desde el campo. El caso de la Llanura Chaco-Pampeana”. En: BROWN, Alejandro; MARTÍNEZ ORTIZ, Ulises; ACERBI, Marcelo y CORCHERA, Javier. (Eds.). *La situación ambiental argentina 2005*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina, 447-456. Disponible en línea: <<http://www.fvsa.org.ar/situacionambiental/navegador.html>>

MORELLO, Jorge et. al. (2006). “Evolución de aglomerados e interacciones urbano-rurales. El caso de la llanura Chaco-Pampeana Argentina”. En MATEUCCI, Silvia; MORELLO, Jorge y BUZAI, Gustavo (Eds.). *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana*. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editorial, 35-71.

MORGAN, M. Granjer; FICCHOFF, Baruch; BOSTROM, Ann y ATMAN, Cynthia J. (2002). *Risk communication. A mental models approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

MULARZ, Jordán (2005). “Teoría de la Administración: Paradigmas y debates en torno a la reforma administrativa”. Rosario: CESyAC, inédito. Disponible en línea: <<http://www.monografias.com/trabajos13/parde/parde.shtml>>

MUNICIPALIDAD DE FLORENCIO VARELA: Instituto de Desarrollo Local,
<www.idel.gov.ar> [consulta: 1 de junio de 2010]

MUNICIPALIDAD DE LA PLATA (2000): Ordenanza Municipal 9231 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.
<<http://www.gob.gba.gov.ar/normativas/pdfs/LPL/normativas/Ord.9380-01.pdf>> [consulta: 1 de agosto de 2008]

MUNICIPALIDAD DE LA PLATA (2010): Ordenanza Municipal 10703 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.
<http://producciondeobras.files.wordpress.com/2010/06/ordenanza-10703-mlp_cou.pdf>
[consulta: 13 de septiembre de 2012]

MUNICIPALIDAD DE MORENO: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local, <www.imdel.gov.ar> [consulta: 1 de junio de 2010]

MUNICIPALIDAD DE MORENO: <www.moreno.gov.ar> [consulta: 1 de junio de 2010]

MUNICIPALIDAD DE MORENO (2007) “El intendente municipal disertó en la Expoagro”. Buenos Aires: Municipalidad de Moreno, comunicado de prensa, 22 de marzo. Disponible en línea: <<http://www.moreno.gob.ar/noticia.aspx?id=3876>> [consulta: 11 de enero de 2013]

MUNICIPALIDAD DE PILAR (2006). *Programa “Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PRO.A.A.S.)*. Pilar: Subsecretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Medio Ambiente y Calidad de Vida.

MUNICIPALIDAD DE RECREO (Provincia de Santa Fe). Disponible en línea: <www.municipio-recreo.gov.ar> [consulta: 1 de agosto de 2011]

MURMIS, Miguel (2002). “La contribución de Marx a la sociología agro-rural y al análisis de estructuras agrarias”. *Trabajo y sociedad*, 4(5). Disponible en línea: <<http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/MARXAGRO.htm>>

NARANJO RAMÍREZ, Gloria (2007). “Expansión metropolitana en el periurbano de Santiago. Implicancias territoriales en la Provincia de Chacabuco”. En: DE MATTOS, Carlos e HIDALGO, Rodrigo (Eds.). *Santiago de Chile: Reconfiguración metropolitana y movilidad espacial*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales e Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica.

NICOLIS, Gregoire y PRIGOGINE, Illya (1977). *Self-Organization in Nonequilibrium Systems*, Nueva York: Wiley.

NORBERG, Jon (1999), “Linking nature’s services to ecosystems: some general ecological concepts”, *Ecological Economics*, 29(2), 183-202.

OBSCHATKO, Edith S.; FOTI, María del Pilar y ROMÁN, Marcela (2006). *Los pequeños productores en la República Argentina*. Buenos Aires: IICA-PROINDER, Secretaría de Agricultura. Disponible en línea:

<<http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/destaques/ESTINV.10/Default.aspx>>

OBSCHATKO, Edith S. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. IICA-PROINDER, Ministerio de Agricultura, Buenos Aires, 2009. Disponible en línea:

<www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/destaques/ESTINV.23/Default.aspx>

OECD (1979). *Agriculture in the planning and management of peri-urban areas*, París: Organisation for Economic Cooperation and Development, Vol. 1 y 2.

ODUM, Eugene (1988). *Fundamentos de ecología*. México: Nueva Editorial Interamericana.

ODUM, Eugene y SARMIENTO, Fausto (1998). *Ecología. El puente entre ciencia y sociedad*. México: Mc Graw-Hill Interamericana, México.

OJEDA, P.; JIMÉNEZ, A; SCIBONA, J.; PLATON, A. y AGUADA, M. (2012). “Fortalecimiento de los agricultores familiares periurbanos del partido de Moreno: Desarrollo de un proyecto comunitario de maquinaria itinerante a partir de una fuerte articulación interinstitucional”. *XVI Jornadas de la Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER)*. Concordia (Argentina): 7 al 9 de noviembre. Disponible en línea: http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/138_trabajo_eter_ojeda.pdf

ORDAM (1969). *Sistematización del Área Central Regional*. Buenos Aires: Oficina Regional del Área Metropolitana, Consejo Nacional de Desarrollo.

OSZLAK, Oscar (1984) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós: Buenos Aires

OSZLAK, Oscar (1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. *Aportes*, 6(14). Disponible en línea: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf>

OSZLAK, Oscar (2001). “El Servicio civil en América Latina: situación y retos futuros.” En: BID (2001). *Diálogo Regional de Política*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo. Disponible en línea: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Sistemas%20de%20Servicio%20Civil.pdf>

PAA (2008). “Se presentó la nueva Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar”. Buenos Aires: Newsletter del Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, N° 7. Disponible en línea: <https://sites.google.com/a/agro.uba.ar/newsletter-paa/newsletter-no-7> [consulta: 28 de febrero de 2013]

PAHL, Ray (1966). “The rural-urban continuum”. *Sociologia Ruralis*, 1(6), 299-327.

PAIVA, Verónica et al. (2000). “Countries y barrios cerrados. Algunas sugerencias relativas a la gestión sustentable de estos emprendimientos. El caso de Manzanares, Pilar, Provincia de Buenos Aires”. *Theomai*, 1(2). Disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12400208>

PELLEGRINI, Rubén (2008). “Mercado Central de Buenos Aires, primera gran obra pública de la democracia”. Buenos Aires: inédito. Disponible en línea:

<http://www.argentinahola.com.ar/doc/MERCADO_CENTRAL_DE_BUENOS_AIRES.pdf>

PETERS, Guy (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

PINTOS, Patricia (1995). “Aproximaciones teóricas acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización”. *Memorias de las Primeras Jornadas Platenses de Geografía*. La Plata: Departamento de Geografía, Universidad Nacional de La Plata, Tomo II, 386-395.

PÍREZ, Pedro (1999). “Buenos Aires o la expansión metropolitana sin gobierno”. *Actas de la Conferencia Internacional sobre el Control de la Expansión Urbana*. México: Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Relaciones Exteriores-OCDE.

PÍREZ, Pedro (2005): “Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas sobre Buenos Aires”. En: DE MATTOS, Carlos et al. (Editores). *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago: EURE Libros, 323-341.

PIZARRO, Cynthia (2008). “Innovación tecnológica de los sistemas hortícolas. Una mirada social”. Jornada “Problemáticas del periurbano hortícola”. Escobar: Municipalidad de Escobar, 14 de mayo.

Disponible en línea: <<http://www.slideshare.net/cpizarro/>>

PIZARRO, Cynthia y ABOITIZ, Pedro (2008). “Técnicos en la mira: entre los productores y las políticas de intervención en los sistemas hortícolas del noroeste del periurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires: Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. Disponible en línea: <<http://periurbanohorticola.blogspot.com.ar/2008/08/tecnicos-en-la-mira.html>>

PIZARRO, Cynthia (2009). “La vulnerabilidad de los inmigrantes bolivianos: los casos contemporáneos de violación de sus derechos en la región metropolitana de la ciudad de Córdoba”. *VI Encuentro Interdisciplinario de Ciencias Sociales y Humanas*. Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, 23 al 25 de septiembre.

PLÁ, Cecilia (1988). “Latinoamérica en fusión: Mujeres bolivianas en Argentina”. *Revista de Antropología (CONICET)*, 3(5), 54-59.

PODESTÁ, Carolina y BRID, Geraldina (2011). “Las nuevas herramientas de gestión pública. Análisis de las intervenciones en el marco del Segundo Proyecto de Modernización del Estado”. *6º Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia (Argentina), 6 al 8 de julio.

PRATS I CATALÁ, Joan (1998). “Servicio civil y gobernabilidad democrática”. *Revista iberoamericana de administración pública (RIAP)*, 1(1), 21-67.

PRATS I CATALÁ, Joan (2003). *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France (2002). “Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades”. *Eure*, 28(85). Disponible en línea:

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500003>

PROFEDER (2002). “Cambio rural”. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en línea: <<http://www.inta.gov.ar/profeder/cambio/acciones.htm>> [consulta: 14 de enero de 2008]

PROPERSI, Patricia et al. (1999). *Horticultura rosarina. Comercialización, organización laboral y adopción tecnológica*. Rosario: UNR Editora-Universidad Nacional de Rosario.

PUEBLA, Graciela (2004). “Aproximaciones al concepto de periurbano”. Buenos Aires: Cátedra de Gestión Local, Universidad Nacional de Tres de Febrero, inédito.

PULIDO, Noemí (2000). *La identificación de la capacitación gerencial prioritaria en el sector público*. Caracas: Serie Documentos Debate, CLAD, N° 5, marzo.

QUARANTA, Germán (2012). “Migraciones laborales y mercados de trabajo en la producción hortícola de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Seminario-Taller Internacional “Migraciones transnacionales de hogares bolivianos y mercados laborales”*. Tarija (Bolivia): Facultad de Humanidades, Universidad Autónoma “Juan Misael Saracho”, 31 de octubre.

REBORATTI, Carlos (1989). “Crítica bibliográfica. “Geografía Argentina y los marcos regionales”, de Juan Rocatagliata (Coord.)”. *Desarrollo Económico*, 29(113).

REES, William (1992), “Ecological footprints and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out”. *Environment and Urbanization*, 4(2), 121-130.

RENAF (2010). *Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Argentina)*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Disponible en línea: http://www.renaf.minagri.gob.ar/documentos/DOSSIER_ReNAF-0910.pdf [consulta: 20 de enero de 2013]

REPETTO, Fabián (2007) “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...¿O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana?”. En: ALONSO, Guillermo (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo, 41-83.

RINGUELET, Roberto (2000). “La complejidad local. Análisis desde la investigación operativa de una región rural periurbana”. *X World Congress of Rural Sociology*, Rio de Janeiro: IRSA, 30 de julio al 5 de agosto..

RINGUELET, Roberto (2008). “La complejidad de un campo social periurbano centrado en las zonas rurales de La Plata”. *Mundo Agrario*, 9(17), 9-21. Disponible en línea: <http://www.redalyc.org/pdf/845/84511268007.pdf>

RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio et al. (1998). *Domando al elefante blanco. Pasos para construir un Estado que funcione*. Buenos Aires: Grupo Sophia, Temas Grupo Editorial.

ROSENTHAL, Cristina et. al. (2002). “*Horticultura, problemas ambientales y percepción de los actores sociales*” (proyecto de investigación). Mar del Plata: Centro de Investigaciones Geo-Socio-Ambientales, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

RUEDA PALENZUELA, Salvador (1995). *Ecología urbana. Barcelona i la selva regió metropolitana com a referents*. Barcelona: Beta Editorial.

RUGGERIO, Carlos y LOMBARDO, Rubén (2012). “Análisis del impacto de la actividad industrial sobre el recurso hídrico en la cuenca Las Catonas”. En: DI PACE, María y BARSKY, Andrés (Dirs.). *Agua y territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 223-256.

RYAN, Silvia Laura y BERGAMIN, Gerardo (2011). “Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina”. Córdoba: Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en línea:

<<http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticag.pdf>>

SACHS, Wolfgang et al. (2001), *Diccionario del desarrollo*. México: Galileo Ediciones.

SALAS, Eduardo y DUARTE DE BORTMAN, María (2001). “Modalidades de contratación en el Sector Público Nacional”. En: *Enoikos*, 9(18).

SANGUINETTI, María del Rosario (2002). “Historia oral: Marco referencial. Un anteproyecto”. Rosario: Archivo de Documentos, Estudio de Museología. Disponible en línea: <http://www.oocities.org/emuseoros/Docs/historia_oral.htm>

SAUTU, Ruth et al. (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO. Colección Campus Virtual.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS DE LA NACIÓN (1998). *Censo Hortícola 1998. Cinturón Verde del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA)- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)-Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS DE LA NACIÓN (2004). *Anuario hortícola*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Disponible en línea:

<http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/0-0/programas/dma/anuarios/hortalizas_2006/php/anuario_2006.php> [consulta: 10 de junio de 2008]

SECRETARÍA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA NACIÓN (2002). *Autonomía presupuestaria y Reforma del Estado*. Buenos Aires: Dirección de Coordinación Institucional, Regional y Sectorial, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación. Disponible en línea:

<http://www.cicyt.setcip.gov.ar/documentos/autonomia_version_21_11_02.doc> [consulta: 20 de enero de 2013]

SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA NACIÓN (2007). *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*. Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Disponible en línea:

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/biblioteca_y_e nlaces.htm> [consulta: 26 de enero de 2013]

SELLERS, Jeffrey (2002). "Federalism and metropolitan governance in cross-national perspective. The case of urban sprawl". *Environemnt and Planning*, 20(2), 95-112.

Disponible en línea:

<<http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/Federalism%20and%20Metropolitan%20Governance.pdf>>

SENASA (2008). *Principios de Buenas Prácticas Agrícolas*. Buenos Aires: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Disponible en línea:

<<http://www.senasa.gov.ar/Archivos/File/File2909-BPA.pdf>> [consulta: 20 de enero de 2013]

SENASA (2008b). “Cronograma gradual de inscripción en el Renspa para los productores agrícolas”. Buenos Aires: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Disponible en línea: <<http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=10&ino=10&io=7580>> [consulta: 20 de enero de 2013]

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo y GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel (2004). “Sobre la evolución del concepto de campesinado en el pensamiento socialista. Un aporte para la vía campesina”. En: *Documentos de seminarios organizados por Vía Campesina*. Brasilia: Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Desarrollo Agrario.

SILEO, Silvia (2001). *Ascenso de las napas freáticas en el partido de Lomas de Zamora; evolución del problema durante el período 1991-2000. Causas, consecuencias y alternativas de solución*. Tesis de Licenciatura. Buenos Aires: Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

SILI, Marcelo (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Disponible en línea: <<http://es.scribd.com/doc/38094717/La-Argentina-Rural>>

SILVA, Graciela y FALIVENE, Graciela (2003). “La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas”. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración*, AAEP, Córdoba, 8 al 10 de septiembre. Disponible en línea:

<<http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Silva-Falivene.pdf>>

SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (2012): *Informe Técnico Contable del Estado Patrimonial y Financiero del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Rurales (RENATRE)*. Buenos Aires: SIGEN-Presidencia de la Nación. Síntesis disponible en: <http://www.sigen.gov.ar/Result_informes.asp> [consulta: 15 de febrero de 2013].

SISTERNAS, Xavier (2000). “Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión”. En: LOSADA MADORRÁN, Carlos (Editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la administración aplicadas a la administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

SPECTORSKY, August (1955). *The Exurbanites*, Filadelfia: J. B. Lippincott Company.

SPINA, Verónica (2013). *Un caso de gentrificación en Francisco Alvarez, Moreno. Análisis del proceso de crecimiento del área comercial del Barrio Parque Gorriti (1990-2012)*. Tesis de Licenciatura en Geografía. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, LARRUE y VARONE otros (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

SZAJNBERG, Daniela (1999). “La producción de espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso de los “Barrios Privados” en Pilar y Berazategui”. *Seminario “El nuevo milenio y lo urbano. Seminario de investigación urbana”*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

SUÁREZ, Francisco e ISUANI, Fernando (1998). “Innovación en las organizaciones. Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas”. *Revista de Investigaciones del INAP*, 1(0), 13-28.

SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA NACIÓN (2001). “Retiro voluntario del personal de la administración pública nacional. Decisión Administrativa

Nº 5/00; informe de resultados”. Buenos Aires: Dirección Nacional del Servicio Civil, Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en línea:

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/informes_estadisticas/docs/retiro_voluntario_resultado_s.pdf> [consulta: 11 de abril de 2012]

SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA NACIÓN (2002). *Compendio Normativo Actualizado a marzo de 2002 (SINAPA)*. Buenos Aires: Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal, Coordinación de Sistemas de Información de Empleo Público. Disponible en línea:

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/sinapa/normativa_sinapa.pdf>

[consulta: 5 de mayo de 2012]

SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006). *Seminario Internacional “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”*. La Plata: Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial.

SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2007). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Disponible en línea:

<<http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/ofmetro/mapasgeo.php>> [consulta: 20 de junio de 2012]

SVETLITZA DE NEMIROVSKY, Ada y GONZÁLEZ, Rosana (1999). “Saudade. La comunidad rural portuguesa de La Matanza”. *Scripta Ethnologica*, 1(21), 81-92. Disponible en línea:

<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=14818345004>>

TACOLI, Cecilia (1998). “Rural-urban interactions: a guide to the literature”. *Environment and Urbanization*, 10(1), 147-166.

TADEO, Nidia (1993) et al. “El cinturón verde platense. Características y conflictos”. En: DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE

LA PLATA (Ed.). *La Plata desde geografía y cultura*. La Plata: Edición Fundación Renacimiento, 49-56

TITO, Gustavo et al. (2004). “Experiencia innovadora de desarrollo rural en el Parque Pereyra Iraola, La Plata-Berazategui, Provincia de Buenos Aires”. *Taller “Experiencias Innovadoras de Desarrollo de Territorios y Sociedades Rurales Argentinas”*, Santiago de Chile: RIMISP, diciembre. Disponible en línea:

<<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/25.pdf>>

TORRES, Horacio (1998). “Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites”. *Seminario: “El nuevo milenio y lo urbano. Seminario de investigación urbana”*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

TORRES, Pablo (2000). “Sustentabilidad y agricultura urbana”. En: TORRES LIMA, Pablo Alberto (Comp.). *Procesos metropolitanos y agricultura urbana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 9-15.

THWAITES REY, Mabel (2001). “Tecnócratas vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración”. *Revista Encrucijadas*, 1(6), 68-79. Disponible en línea: <<http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/ubacyt/indice-e-introduccion-entre-tecnocratas.pdf>>

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2010). *Segundo Simposio Público “Respuesta a las crisis mundiales: nuevas vías de desarrollo”*. Ginebra: UNCTAD. Disponible en línea:

<[HTTP://UNCTAD.ORG/ES/DOCS/TDB57D5_SP.PDF](http://UNCTAD.ORG/ES/DOCS/TDB57D5_SP.PDF)> [consulta: 15 de marzo de 2013]

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1992). *The Urban Environment in Developing Countries*. Nueva York: UNDP.

VAN VEENHUIZEN, René et al. (2002). “Métodos apropiados para la investigación, planificación, implementación y evaluación en agricultura urbana”. *Revista de agricultura urbana*, 1(4), 1-5. Disponible en línea:

http://www.actaf.co.cu/revistas/revista_au_1-18/rau5/AU5%20Metodos%20apropiados.pdf

VAPÑARSKY, César y GOROJOVSKY, Néstor (1990). *El crecimiento urbano en Argentina*. Buenos Aires: Instituto Intemacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Grupo Editor de América Latina.

VÁZQUEZ, Gonzalo (2002). “Caracterización social de una zona periurbana: Cuartel V, partido de Moreno, provincia de Buenos Aires”. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, inédito.

VÁZQUEZ, Mariano y VERDAGUER, Carlos (Directores) (2010). *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Madrid: Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en línea: <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>

VELARDE, Irene (2000). “Historia y evolución de la Asociación de Medieros y Afines del cordón hortícola de La Plata”. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 1(44).

VELEDA DA SILVA, Susana y LAN, Diana (2007). “Estudios de geografía del género en América Latina: un estado de la cuestión a partir de los casos de Brasil y Argentina”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 1(49), 99-118.

VIDAL-KOPPMANN, Sonia (2000). “Las urbanizaciones privadas: ¿una innovación para la transformación del territorio?”. *Scripta Nova*, 69 (69). Disponible en línea: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-69.htm>

VIDAL-KOPPMANN, Sonia (2004). “Archipiélagos urbanos en la periferia de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Boletín del Centro Humboldt*, 1(11). Disponible en línea: <http://www.geocapacitacion.com.ar/geoweb/biblio/tercer/mcolombara/archipelagos.doc>

VIDAL-KOPPMANN, Sonia (2006). “La articulación global-local o cuando los actores privados construyen una nueva ciudad”. *Scripta Nova*, 10(218). Disponible en línea: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-39.htm>

VIGLIOLA, Marta et al. (1991). *Manual de horticultura*. Buenos Aires: Editorial Hemisferio Sur.

VILLAMONTE, Victoria (2005). “Instituto de Desarrollo Local (IDEL)”. Buenos Aires: Cátedra de Innovación y Gestión Local, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en línea:

<<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/villamonte.pdf>>

VILLAR, Alejandro (2004). “Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas”. *Mundo Urbano*, 1(24). Disponible en línea:

<<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas>>

VITERI, María Laura y GHEZÁN, Graciela (2000). “El impacto de la gran distribución minorista en la comercialización de frutas y hortalizas”, *X Congreso Mundial de Sociología Rural*. Río de Janeiro: IRSA. Disponible en línea:

<<http://www.todopapa.com.ar/pdf/impacto.pdf>>

VITERI, María Laura y CARROZZI, Liliana (2003). “Destino de la producción en horticultura urbana. Estudio de casos en Mar del Plata y Balcarce”. *III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

VITERI, María Laura (2006). “Mercado Central de Buenos Aires. Desafíos institucionales en la era de la globalización”. *VII Congreso Latino-Americano de Sociología Rural*. Quito: ALASRU. Disponible en línea:

<<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/12/21-GT-Maria-Laura-Viteri.doc>>

ZAZO MORATALLA, Ana (2010). *El Parque Agrícola del Sur de Milán: La primera incorporación de un espacio agrícola periurbano al sistema urbano. El principio de una era de parques*. Tesis de maestría. Madrid: Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Madrid.

Disponible en línea: <<http://habitat.aq.upm.es/eacc/amilan.html>>

ZUSMAN, Perla (2011). “Paisajes en patrimonialización y paisajes performativos en el campo bonaerense: convivencia y conflicto”. *Taller Geográfico Internacional “Pensar el Paisaje”*. *El Despertador Regional*, 4(2), 16-17. Disponible en línea:

<http://coljal.edu.mx/archivos/despertador/ElDespertadorRegional8_Coljal_jul-dic2011.pdf>

9.2) Otras fuentes utilizadas:

CAMPOS BILBAO, Carla (29/08/11). Disertación. Buenos Aires: Agrupación “Oesterheld 527”. Video disponible en línea:

<<http://www.youtube.com/watch?v=R6IO0tySMLo>>

CLARÍN (29/9/01). “Este año, la Fiesta Nacional de la Flor les da un espacio a los paisajistas”. Buenos Aires: Diario Clarín. Disponible en línea:

<<http://www.clarin.com/diario/2001/09/29/s-05201.htm>>

CLARÍN (6/4/07). “Comunidad numerosa y con perfil bajo”. Buenos Aires: Diario Clarín. Disponible en línea: <<http://www.clarin.com/diario/2007/04/06/policiales/g-04201.htm>>

CLARÍN (28/02/08). “Mejorar las políticas de vivienda”. Por Rodolfo Macera. Buenos Aires: Diario Clarín. Disponible en línea:

<<http://edant.clarin.com/diario/2008/02/28/opinion/o-02102.htm>>

CLARÍN (1/9/10). “Los agronegocios del 2020”. Por Jorge Adámoli. Buenos Aires: Diario Clarín, Suplemento Clarín Rural. Disponible en línea:

<<http://edant.clarin.com/suplementos/rural/2010/01/09/r-02116265.htm>>

CLARÍN (25/08/11). “INTA: Un cambio con sello K”. Por Silvia Naishtat. Buenos Aires: Diario Clarín, Suplemento Económico. Disponible en línea:

<http://www.ieco.clarin.com/economia/cambio-sello-INTA_0_542345823.html>

CLARÍN (30/07/11). “La pasión por el polo en los barrios privados”. Por Ricardo Marchetti. Buenos Aires: Diario Clarín, Suplemento Countries, versión impresa.

CLARÍN (28/08/12). “Sorpresa y alarma en Agricultura por la designación de Pérsico”. Por Silvia Naishtat. Buenos Aires: Diario Clarín. Disponible en línea:

<http://www.clarin.com/politica/Sorpresa-alarma-Agricultura-designacion-Persico_0_763723671.html>

CLARÍN (15/01/13). “Repavimentarán el “corredor productivo”. Adjudican la obra de la ruta 6, tras años de demora”. Por Rodolfo Lara. Buenos Aires, Diario Clarín.

Disponible en línea: <http://www.clarin.com/politica/Provincia-adjudican-obra-anos-demora_0_847715271.html>

CREDENCIAL (5/2/13). “Yi-Fu Tuan: “El hombre siempre ha concebido a la naturaleza como una mercancía””. Entrevista de Steven Navarrete. Bogotá: Revista Credencial, 1(315), marzo. Disponible en línea:

<<http://www.revistacredencial.com/credencial/content/yi-fu-tuan-el-hombre-siempre-ha-concebido-la-naturaleza-como-una-mercanc>>

DIARIO RESÚMEN DE PILAR (17/3/07). “Educación en crisis. Ahora solicitan declarar a Pilar en emergencia de mobiliario escolar”. Pilar: Diario Resúmen. Versión impresa.

DIARIO RESUMEN DE PILAR, (3/10/08). “Decisión oficial: Por ahora no hay nombramientos en Medio Ambiente”. Pilar: Diario Resúmen. Versión impresa.

EL DIARIO PILAR REGIONAL (20/3/07). “Aumentaron un 80 % las consultas médicas en el sistema público”. Pilar: El Diario. Versión impresa.

EL DIARIO PILAR REGIONAL (22/3/07). “Un sistema en colapso. Colectivos: El gobierno admite que todas las líneas están saturadas”. Pilar: El Diario. Versión impresa.

EL DIARIO REGIONAL DE PILAR (15/08/08). “Presentaron cambios en Medio Ambiente”. Pilar: El Diario. Versión impresa.

EL IMPARCIAL (11/3/96). “El Mercado Central sólo trabajará con guías”. San Pedro: Diario El Imparcial. Versión impresa.

EL SANTAFESINO (6/12/03). “Decreto del Ejecutivo Nacional. El presidente Kirchner derogó el Contrato de Mediería Frutihortícola”. Santa Fe: Diario el Santafesino. Disponible en línea: <<http://www.elsantafesino.com/economia/2003/12/06/1839>>

FINANCIAL TIMES (23/11/09). “*The rich ride out the recession in Argentina*”, por Oliver Balch. Londres: Financial Times. Disponible en línea: <<http://www.ft.com/cms/s/0/09d3b240-d543-11de-81ee-00144feabdc0.html#axzz2MMHreStH>>

GRUPO CANPO (1/12/12). “Declaración de diciembre de 2012”. Buenos Aires: Corriente Agraria Nacional y Popular. Disponible en línea: <<http://www.grupocampo.org/1/index.php/documentos/split-menu/300-declaracion-campo-diciembre-2012->> [consulta: 11 de enero de 2013]

HABITAR ARGENTINA (ONG). <<http://www.habitarargentina.blogspot.com.ar>> [consulta: 16 de julio de 2012]

INFOCAMPO (22/2/12). “Municipios analizaron el programa de agricultura periurbana”. Buenos Aires: Portal Infocampo. Disponible en línea: <<http://infocampo.com.ar/nota/campo/30220/municipios-analizaron-el-programa-de-agricultura-periurbana>>

INFOCAMPO (14/08/12). “Entregan subsidios a productores hortícolas por emergencia agropecuaria”. Buenos Aires: Portal Infocampo. Disponible en línea: <<http://infocampo.com.ar/nota/campo/34980/entregan-subsidios-a-hortico-las-por-emergencia-agropecuaria>>

INFOCAMPO (23/11/12). “Campos Bilbao destacó la inversión en tecnología para pequeños productores”. Buenos Aires: Portal Infocampo. Disponible en línea: <<http://infocampo.com.ar/nota/campo/38437/campos-bilbao-destaco-la-inversion-en-tecnologia-para-pequenos-productores>>

INFOCAMPO (4/12/12): “¿Migran la agricultura familiar al ministerio de Alicia Kirchner?”. Buenos Aires: Portal Infocampo. Disponible en línea:

<<http://blog.infocampo.com.ar/Con-valor-agregado/%C2%BFmigran-la-agricultura-familiar-al-ministerio-de-alicia-kirchner.html>>

LA CAPITAL (3/3/01): “La mediería echa raíces entre las frutas y verduras. El gobierno aprobó el contrato que regula las relaciones laborales en la actividad frutihortícola”. Rosario: Diario La Capital. Disponible en línea:

<http://archivo.lacapital.com.ar/2001/03/03/articulo_253.html>

LA CAPITAL (31/3/01): “Cambio Rural bonaerense”. Rosario: Diario La Capital. Disponible en línea: <http://archivo.lacapital.com.ar/2001/03/31/articulo_238.html>

LA NACIÓN (4/3/99). “Se radica en General Belgrano un polo productivo hortícola”. Buenos Aires: Diario La Nación. Disponible en línea:

<<http://www.lanacion.com.ar/m2/197711-se-radica-en-general-belgrano-un-polo-productivo-horticola>>

LA NACIÓN (29/12/00). “Pilar es el municipio que más inversiones directa atrajo”. Buenos Aires. Diario La Nación. Disponible en línea:

<<http://www.lanacion.com.ar/46613-pilar-es-el-municipio-que-mas-inversiones-directas-atrajo>>

LA NACIÓN (8/11/11). “Todavía se está a tiempo de enmendar errores”. Por Juan José Llach. Buenos Aires: Diario La Nación. Disponible en línea:

<<http://www.lanacion.com.ar/m2/1421255-cont-aun-hay-tiempo-de-enmendar-errores>>

LA NACIÓN (13/10/12). “Pérsico busca armar un “campo” kirchnerista”. Por Fernando Bertello. Buenos Aires: Diario La Nación. Disponible en línea:

<<http://www.lanacion.com.ar/m2/1516861-persico-busca-armar-un-campo-kirchnerista>>

LA POLÍTICA ON LINE (01/07/08). “Peronismo, campo y poder”. Por Silvia Mercado. Buenos Aires: Portal La Política On Line. Disponible en línea:

<<http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/23728/peronismo-campo-y-poder.html>>

LA POLÍTICA ON LINE (8/12/12). “Pérsico se va de Agricultura y vuelve con Alicia Kirchner”. Buenos Aires: Portal La Política On Line. Disponible en línea:

<<http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/87259/persico-se-va-de-agricultura-y-vuelve-con-alicia-kirchner.html>>

LA VANGUARDIA (21-12-12). “Los gobiernos podían haber hecho mejor sus deberes”. Entrevista a Saskia Sassen, por Marta Ricart Gabriel. Barcelona: Diario La Vanguardia, Magazine. Disponible en línea.

<<http://www.lavanguardia.com/magazine/20121221/54358082827/saskia-sassen-entrevista-magazine.html>>

PÁGINA 12 (6/4/08). “Más soja y muchos menos alimentos”. Por Roberto Navarro. Buenos Aires: Diario Página 12. Disponible en línea:

<<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-101982-2008-04-06.html>>

PÁGINA 12 (23/7/08). “Carlos Cheppi fue confirmado como nuevo secretario de Agricultura. El lugar más mirado en el momento más duro”. Por Tomás Lukin. Buenos Aires: Diario Página 12. Disponible en línea:

<<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-108323-2008-07-23.html>>

PÁGINA 12 (9/10/08). “Cheppi presentó la subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar”. Buenos Aires: Diario Página 12. Disponible en línea:

<<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-113061-2008-10-09.html>>

PILAR, CITY & COUNTRIES (4/4/06): “Estudiar en el country”. Pilar: Revista Pilar, City & Countries. Versión impresa.

PILAR DE TODOS (28/5/05). “Pilar en números”. Pilar: Diario Pilar de Todos. Disponible en línea: <<http://www.pilardetodos.com.ar/data/pilaract.htm>>

PILAR DE TODOS (17/3/07): “Llegan del interior, el conurbano y países limítrofes. Por mes 600 personas se suman a la población de Pilar”. Pilar: Diario Pilar de Todos.

Disponible en línea: <<http://puntocerohaciaelfuturo.blogspot.com.ar/2007/03/llegan-del-interior-el-conurbano-y.html>>

PILAR DE TODOS (7/2/08). “Rediagraman los servicios. El transporte público, otro de los puntos al tope de la agenda del Gobierno”. Pilar: Diario Pilar de Todos. Disponible en línea: <<http://www.pilardetodos.com.ar/20080209/transporte.html>>

PILAR DE TODOS (30/5/08): “Transporte en Pilar: pobres conclusiones de un estudio de la Universidad de Buenos Aires”. Pilar: Diario Pilar de Todos. Disponible en línea: <<http://www.pilardetodos.com.ar/20080531/transitouba.html>>

PILAR DE TODOS (28/4/11). “Zúccaro defendió el sistema sanitario y cuestionó a los que critican el sistema sanitario”. Pilar: Diario Pilar de Todos. Disponible en línea: <<http://www.pilardetodos.com.ar/20110430/defensa-sanitaria-zuccaro-nota.html>>

PILAR DE TODOS (13/12/11). “Para Zúccaro, Derqui “tiene que ser autónomo en el 2019” pero con “plebiscito”. Pilar: Diario Pilar de Todos. Disponible en línea: <<http://www.pilardetodos.com.ar/20111217/autonomia-derqui-nota.html>>

PORTAL AGROPECUARIO (22/2/12): “Debaten con municipios la marcha del Programa Nacional de Agricultura Periurbana”. Buenos Aires: Portal Agropecuario. On line: <<http://portalagropecuario.com.ar/index.php/economias-regionales/723-debaten-con-municipios-la-marcha-del-programa-nacional-de-agricultura-periurbana>>

RENACER (14/9/10). “El intendente visitó a la colectividad boliviana en Pilar”. Buenos Aires: Diario Renacer de la Colectividad Boliviana. Disponible en línea: <<http://www.renacerbol.com.ar/edicion204/sociedad01.htm>>

RIZOBACTER ARGENTINA (2013) “Aplicaciones en las zonas periurbanas, una problemática que adquiere trascendencia. Métodos y tecnologías para enfrentarla.”. Pergamino: Rizobacter, Informes, enero 2013. Disponible en línea: <www.rizobacter.com.ar/enero2013> [consulta: 12 de febrero de 2013]

WEB PILAR (1/10/08). “Renunció la Subsecretaria de Medio Ambiente”. Pilar: Web Pilar. Versión impresa.

WIKIPEDIA. “Market gardening”. <http://en.wikipedia.org/wiki/Market_gardening>
[consulta: 20 de septiembre de 2008]

WIKIPEDIA. “Pilar, Provincia de Buenos Aires”.
<[http://es.wikipedia.org/wiki/Pilar_\(Buenos_Aires\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Pilar_(Buenos_Aires))> [consulta: 16 de enero de 2013]

WINOGRAD, Mariano (1/5/10): “Frutas y verduras. ¡Gracias a los bolivianos!”.
<<http://puedecolaborar.blogspot.com.ar/2010/05/frutas-y-verduras-gracias-los-bolitas.html>>

WINOGRAD, Mariano (30/8/10): “Una respuesta a “El sistema es antichaco y concentrador de la riqueza””. Carlos Casares: Los Grobo Agropecuaria.
Disponible en línea: <<http://www.losgrobo.com/blog/2010/08/30/%E2%80%9Cel-sistema-impositivo-es-antichaco-y-concentrador-de-la-riqueza%E2%80%9D/>>

9.3) Testimonios orales:

Abal Oña, (cónsul adjunto de Bolivia en Buenos Aires). Varias entrevistas y comunicaciones personales, telefónicas y por *e-mail*.

Aboitiz, Pedro (agente Cambio Rural, Agencia Luján del INTA AMBA). Varias entrevistas y comunicaciones personales, telefónicas y por *e-mail*.

Acchura, Javier (productor hortícola de Parada Robles, partido de Exaltación de la Cruz). 1/6/11.

Anco, Julián (productor hortícola del partido de Moreno). 2/9/11.

Castro, Diego (director de la Agencia Luján del INTA AMBA). Varias entrevistas y comunicaciones personales, telefónicas y por *e-mail*.

Días, José (promotor-asesor de Cambio Rural y productor del partido de Exaltación de la Cruz). 1/6/11.

Feito, Carolina (investigadora del CONICET, Universidad de Buenos Aires). Varias entrevistas y comunicaciones personales, telefónicas y por *e-mail*.

García, Matías (investigador del CONICET). 2/9/11.

Gramaglia, Guillermo (agente de la Agencia INTA AMBA). 1/6/11.

Lechardoy, Mariano (técnico de la Unidad Para el Cambio Rural, Ministerio de Agricultura de la Nación). 2/9/11.

Le Gall, Julie (investigadora, CNRS-PRODIG de Francia). 28/4/11.

Liverotti, Oscar (técnico del Departamento de Control de Calidad, Mercado Central de Buenos Aires). 1/6/11 y 2/9/11.

Maggio, Andrea (directora de la Estación Experimental INTA AMBA). Varias entrevistas y comunicaciones personales, telefónicas y por *e-mail*.

Martirén, Virginia (técnica de la Delegación AMBA, Secretaría de Desarrollo Familiar y Agricultura Familiar de la Nación). 28/4/11.

Masondo, Santiago (coordinador de la Delegación AMBA, Secretaría de Desarrollo Familiar y Agricultura Familiar de la Nación). 2/9/11.

Masseda, Pablo (productor hortícola del partido de Pilar). 1/6/11.

Morales, Jorge (dirigente de la Cooperativa de Florencio Varela y representante ante el Consejo de Administración de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria CONINAGRO). 1/6/11.

Nakama, Martín (técnico del Departamento de Control de Calidad, Mercado Central de Buenos Aires). 2/9/11.

Pate, Alberto (dirigente de la Asociación de Productores Hortícolas de La Plata y presidente de la Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires FEBAPRI). 1/6/11.

Pineda, Carlos (coordinador de la UCT Sur del INTA AMBA). 2/9/11.

Pompi, Rafael (técnico de la Dirección General Impositiva de la Provincia de Santa Fe). Comunicación personal por *e-mail*. 9/1/13

Quiñones, Irineo (referente de la Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires y vicepresidente de la Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires, Confederación Argentina de la Mediana Empresa: FEBAPRI-FEBA-CAME). 1/6/11 y 2/9/11.

Tarico, Marco (especialista en administración empresarial, residente en Barcelona). Comunicación personal por *e-mail*. 5/1/13

Vidal, Gabriel (técnico del Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria SENASA). 1/6/11.

Sibolich, Mario (director de Horticultura, Fruticultura y Floricultura del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires). 28/4/11 y 2/9/11.

Suchowiercha, José (coordinador del Programa Nacional de Agricultura Periurbana). 2/9/11.

Tulla, Antoni (especialista en geografía rural, Universidad Autónoma de Barcelona). Comunicación personal por *e-mail*. 18/11/11

Vio, Marcela (directora de Economía Social y Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires). 28/4/11.

Winograd, Mariano (productor hortícola y representante de la ONG “Cinco al Día”).
Varias entrevistas y comunicaciones personales, telefónicas y por *e-mail*.



Campesinos bolivianos transportando leña en la localidad periurbana de Río Luján.



Campos de explotación familiar de frutilla en el perirubano de Buenos Aires.