

ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES

Revista de Geografía

ISSN 1853-4392 [en línea]

 revistaest@fch.unicen.edu.ar
 (0249) 4385771 Int. 5107

Centro de Investigaciones Geográficas (CIG)
Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS)
Facultad de Ciencias Humanas (FCH)
UNCPBA/CONICET

PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEL PERIURBANO DE BUENOS AIRES

PROBLEMS AND CHALLENGES OF PERI-URBAN BUENOS AIRES

María Carolina FEITO

Nº 24 julio-diciembre 2018, e002

Sitio web: <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>



Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía disponible en <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>
se distribuye bajo una **Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional**

Problemas y desafíos del periurbano de Buenos Aires

Problems and challenges of peri-urban Buenos Aires

María Carolina Feito^(a)

Recibido: 12 de diciembre 2017

Aprobado: 2 de agosto 2018

Resumen

El concepto de periurbano denomina zonas de transición en cuyo espacio se desarrollan actividades propias tanto de territorios rurales como urbanos, con tensiones en modos de uso del suelo. Allí se realiza la Agricultura Urbana y Periurbana, que aporta productos frescos en áreas urbanas, asociada a situaciones complejas por tenencia de tierra, disponibilidad de agua y competencia por recursos humanos. Se vincula con la agricultura familiar, en la cual las unidades doméstica y productiva están integradas. En este trabajo mostraremos este tipo de agricultura que se desarrolla en el Área Metropolitana de Buenos Aires, con el objetivo de aportar herramientas para una concepción integral de políticas públicas. Para ello, mediante una revisión bibliográfica atravesada por nuestra experiencia de casi treinta años de investigación en el periurbano, relevamos la historia de los sistemas productivos y sus problemáticas específicas, destacando roles fundamentales de esta agricultura en estos territorios de transición, y analizamos las políticas públicas destinadas a estas producciones periurbanas. Analizamos tanto los procesos externos que influyen sobre este territorio como los procesos internos que le otorgan estructura funcional, así como las dinámicas que provocan tensiones y conflictos socioterritoriales. El análisis muestra como resultado que el periurbano es un territorio estratégico en el desarrollo de sistemas alimentarios de proximidad para el abasto de alimentos a los habitantes de la gran metrópoli. Concluimos que la expansión urbanística de la ciudad produce serias amenazas a las producciones agropecuarias en este periurbano y por ello se requiere incorporar urgentemente las problemáticas de este territorio de borde a la agenda de políticas públicas en todos los niveles del Estado, mediante el diseño e implementación de políticas diferenciales que fomenten la asistencia técnica y la extensión rural, el ordenamiento territorial y la formación y capacitación de productores, técnicos y académicos en cuestiones sobre este tipo de producciones.

Palabras clave:

Periurbano; Agricultura familiar;
Políticas públicas; Sistemas
productivos

(a) Investigadora Independiente del CONICET. Doctora en Ciencias Antropológicas. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Galicia 1756, (CP 1416) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, carofeito@gmail.com

Abstract

The peri-urban concept refers to urban-rural transitional zones, vulnerable areas that are affected by tensions overland use. At these locations, Urban and Peri-urban Agriculture, which provide market garden crops to city consumers, takes place. This type of agriculture is associated with complex situations related to land tenure, water disposal and human resources availability. It is linked to family farming, in which domestic and productive units are integrated. Presently work describes how this type of agriculture has been developed in the Metropolitan Area of Buenos Aires, with the aim of providing tools for a comprehensive approach to public policies that have supported the cultivation around and inside the city. At first, we look back at the history of production systems and their specific problems, focus in on the fundamental roles of this agriculture in urban border territories, and we analyze different public policies aimed at preserving these peri-urban productions. We also address both external and internal processes that are affecting these areas, as well as the dynamics that are causing territorial tensions and social conflicts. This work conclude indicating that peri-urban is an strategic territory for the development of proximity food supply systems. We emphazize how the urban expansion of the city produces serious threats to agricultural production, focusing on the needs to incorporate critical problems of these areas in to the public policy agenda, through the design and implementation of targeted policies, considering different patterns of technical assistance, rural extension and land-use planning.

Key words:

Periurban; Family farming; Public policies; Productive systems

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo aportar herramientas para el debate sobre la importancia estratégica de los territorios periurbanos como proveedores de alimentos de proximidad a los habitantes de la gran metrópolis, así como actualizar la discusión sobre una concepción integral de las políticas públicas aplicables a los territorios periurbanos en general y al periurbano de Buenos Aires en particular. Analizamos problemáticas y desafíos en relación a los conflictos por el uso del suelo entre la producción agropecuaria y la urbanización. La metodología empleada consistió en un relevamiento bibliográfico de trabajos teóricos y resultados de investigaciones de otros autores, articulado con reflexiones expresadas en trabajos de la autora, estas últimas resultado de investigaciones propias realizadas durante casi tres décadas en el periurbano bonaerense y financiadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en las cuales se aplicó metodología cualitativa con realización de trabajo de campo etnográfico. Si bien no detallamos aquí estas investigaciones, las tomamos para el análisis de las situaciones planteadas.

El periurbano puede conceptualizarse como un territorio de borde. Podemos definir de manera simple al territorio como una porción del espacio terrestre reclamada y/u ocupada por una persona, un grupo o institución (Paasi, 2003), como un lugar en el cual el sujeto y la comunidad afirman valores. El territorio es por lo tanto una forma por la cual el ser humano se identifica con el lugar (Sánchez Ayala, 2015). Es complejo entender un territorio en sentido práctico, sin la existencia de bordes y límites que le otorguen concreción. Si se lo considera delimitado con significados, en un razonamiento simple se puede inferir que la noción de bordes es intrínseca a cualquier comprensión de territorio, es decir que no podemos concebir una porción de espacio sin sus límites, en relación con otras porciones de espacio (Popescu, 2012, citado en Sánchez Ayala, 2015). De tal manera,

los bordes concretizan el territorio y lo que éste significa, ya que “señalan”, materializando la territorialidad y a la vez “unen y contienen” (personas, ideas, formas de vida, bienes, etc.). Así, los bordes cumplen función de delinear no solo el espacio, sino también procesos en el espacio, siendo entonces instrumentales para relaciones y procesos sociales (Sánchez Ayala, 2015). La diferencia entre borde (en inglés, border) y límite (en inglés, boundary) radica en la escala: el límite se refiere a la línea divisoria entre territorios distintos; mientras que el borde es la región contigua al límite, inmediata donde sociedad y paisaje están marcados por la presencia del límite. Esta diferencia de escala requiere la delimitación de los bordes: trazar límites sobre ellos para que adquieran funcionalidad y la percepción que tenemos sobre éstos como ‘líneas’ de control, separación, etc. El concepto de borde se relaciona con las *borderlands* o *borderspaces*, traducidos al español como zonas de borde. Esto es, una zona a ambos lados del límite, una región translímitrofe que produce una región geográfica de identidad diferenciada.

El periurbano es entonces “territorio de borde” en la medida en que es sometido a procesos relacionados con la valorización económica del espacio. Pero también es un territorio central desde el punto de vista geopolítico, pues define esa valorización del espacio. No es campo ni es ciudad, sino una serie de interrelaciones ecológicas entre estos dos conjuntos que aparentan ser dicotómicos u opuestos. Por ello, el periurbano expresa una situación de interfaz campo-ciudad, en el sentido de conformar zonas de transición en cuyo espacio se relacionan actividades propias, tanto de territorios rurales como de urbanos.

La complejidad de este territorio ha sido analizada en los estudios sociales agrarios desde distintos enfoques según la disciplina: centralizando el análisis de las estructuras agrarias, régimen de tenencia de la tierra o uso de los factores de producción; desde planificadores, urbanistas o geógrafos urbanos que proyectan zonas de amortiguación verdes en áreas periur-

banas hasta científicos sociales que estudian problemáticas de desarrollo local y el capital sinérgico, o ecólogos que analizan relaciones de parasitismo/mutualismo entre el periurbano y la ciudad (Barsky, 2005).

Los territorios periurbanos son extremadamente dinámicos en su funcionamiento y distribución territorial: se modifican sus actividades productivas, se crean y se expanden en función del crecimiento de las manchas urbanas. Se trata de un paisaje físico y social sumamente heterogéneo, que tiene una intensidad decreciente en el uso del suelo, partiendo desde el borde de la ciudad. Por un lado, estos territorios cumplen una función crítica en acceso a determinados alimentos porque incluyen diversidad de actividades agropecuarias. Por otro lado, son escenario de nuevas problemáticas como uso y regulación de agroquímicos. En ellos, la producción primaria agroindustrial (urbana, periurbana y rural) compite con la urbanización, con la industrialización, con el turismo, y con el cambio del uso del suelo de los mismos sistemas productivos. Estas tensiones conforman un territorio en permanente contradicción y consolidación, que depende de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad, por un lado, así como inestable en la constitución de redes sociales y productivas. Pero además, dada la cercanía de los consumidores a los sistemas productivos, constituyen una oportunidad de ser laboratorio de canales cortos de comercialización para los productos agropecuarios.

Las producciones agropecuarias realizadas en el periurbano de Buenos Aires se enmarcan en lo que denominamos Agricultura Urbana y Periurbana (en adelante, AUPU), formando parte constitutiva de ella la Agricultura Familiar (en adelante, AF).

El artículo comienza con una conceptualización de estos términos, destacando seguidamente el rol del sector productivo de la AF en la economía y en el desarrollo rural, no solo del periurbano analizado, sino a nivel nacional. Luego se presenta al periurbano bonaerense como un territorio, definiendo las característi-

cas principales del Área Metropolitana de Buenos Aires y analizando la evolución histórica de los sistemas productivos allí desarrollados. Los resultados muestran conflictos por el uso del suelo que resultan del avance inmobiliario inexorable sobre las áreas productivas. Dicho avance determina el corrimiento de la frontera de producciones intensivas hacia las afueras de la Metrópoli, con las consecuencias negativas del aumento del precio de la tierra y de los alimentos que los habitantes de la ciudad deben buscar cada vez más lejos. Consideramos que, para evitar estas consecuencias negativas se requiere intervención del Estado. Por ello, en el apartado siguiente, analizamos las políticas públicas que se han implementado en los últimos años para el desarrollo de sistemas alimentarios de proximidad. Concluimos que es necesario incorporar urgentemente las problemáticas de este territorio de borde a la agenda del gobierno en todos los niveles del Estado (nacional, provincial y municipal). Esto requiere políticas públicas diferenciales que fomenten la asistencia técnica y la extensión rural, el ordenamiento territorial y la formación y capacitación de productores, técnicos y académicos en cuestiones sobre este tipo de producciones. Estas políticas deberían basarse en un enfoque agroecológico, mediante el trabajo en equipo conjugando los distintos actores involucrados, la aplicación de metodologías participativas y el uso de un abordaje interdisciplinario.

CONCEPTUALIZANDO EL PERIURBANO Y LA AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA

El estudio del periurbano supone encarar un complejo territorial que expresa, como vimos, una situación de interfaz campo-ciudad. De difícil definición conceptual y delimitación, se trata de un territorio bastante inestable en cuanto a la constitución de redes sociales, en el marco de una gran heterogeneidad en los usos del suelo (Barsky, 2005).

La producción agropecuaria allí realizada forma parte del concepto de AUPU. Sintetizando distintas definiciones existentes, la misma

puede entenderse como la producción agropecuaria, su procesamiento y comercialización, realizados en entornos urbanos y periurbanos. Diversos autores^[1] destacan sus posibles beneficios: ahorro energético (por las cortas distancias de traslado de productos), provisión de servicios ecosistémicos, estructuración del paisaje, preservación de tejido denso de unidades productivas y áreas verdes, encuadre de procesos de urbanización, mejora de acceso y disponibilidad de productos frescos en áreas urbanas y estructuración del territorio periurbano. Esta producción agropecuaria permite aumentar la seguridad alimentaria en los núcleos urbanos de proximidad, mejorando su calidad de vida con la provisión de alimentos frescos. Por otra parte, en un contexto de crecimiento de los espacios urbanos y desde el punto de vista de su ordenamiento, la AUPU contribuye a la estructuración del paisaje. Tiene el potencial de vincularse con modelos de producción sustentables en un sentido integral, como es la agroecología, que considera el territorio como un conjunto de relaciones sociales, entre diversos actores, que tiene un origen común expresado a través de una identidad, en la cual, al estar referida al 'campo' lo agrario cobra una vital importancia. Sin embargo, la AUPU no es sinónimo en todo caso de 'producción sustentable', ya que

[1] Como señala Barsky (2013), en Argentina, a mediados de la década de 1980 Pablo y Graciela Gutman (1986 y 1987), del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), introducen en el debate académico la problemática del manejo de la AUPU, en tanto 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 interdisciplinario sobre los horticultores de la RMBA (en el cual participó muchos años la autora). A partir de la década de 1990 se incrementan estos estudios y durante los años 2000, autores como Roberto Benencia, Guillermo Hang, Roberto Ringuelet, Pedro Tsakoumagkos, Jorge Morello, Silvia Mateucci, Javier Souza Casadinho, Ada Svetlitz, Ana María Bocchicchio, Germán Quaranta, la autora, Cynthia Pizarro, Beatriz Nussbaumer, Matías García, Julie Le Gall y Andrés Barsky, entre otros, realizan diversos estudios sobre la agricultura periurbana en la RMBA. Por otra parte, Mariel Mitidieri y Graciela Corbino coordinan desde la agencia experimental San Pedro del INTA un proyecto integrado que involucra a múltiples instituciones y publica en 2012 un manual de horticultura periurbana.

puede coexistir en ella la agricultura familiar con producción agroindustrial extensiva asociada a un paquete tecnológico que utiliza intensivamente fertilizantes y agroquímicos industriales. También puede generar situaciones conflictivas como la tenencia de la tierra, revalorizada por intereses inmobiliarios residenciales que desplazan la producción agropecuaria.

Es relevante la participación de la AF en la denominada AUPU. La AF en Argentina es "una categoría en construcción. Su definición y sus alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias" (Schiavoni, 2010, p. 43). Si bien no entramos en el intenso debate sobre este concepto, articulando diferentes autores, lo definimos como un tipo de producción en la cual la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. La agricultura es la principal ocupación y fuente de ingresos del grupo familiar y la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo. La racionalidad del productor familiar es muy diferente a la lógica empresarial, ya que tiene como finalidad la reproducción de las unidades domésticas, distinguidas por el perfil familiar de la unidad, la fuerza del trabajo familiar, la mercantilización parcial de la producción, la indivisibilidad del ingreso familiar, la preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra y la pertenencia a un grupo territorial; siendo en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Schejtman, 1983; Schiavoni, 2010; Feito, 2014; Obstchatko, Foti y Roman, 2006; FONAF, 2007).

EL PERIURBANO BONAERENSE COMO UN TERRITORIO: EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Para analizar las características de la agricultura periurbana de Buenos Aires, se puede considerar la lógica de una secuencia de intensividades decrecientes en el uso del suelo, partiendo desde el borde de la ciudad.

Como asegura Puebla:

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 (hasta las ciudades medievales tenían sus “bordes”), pero sí lo son los procesos sociales que en ellos se desarrollan (Puebla, 2004, p. 4, citado en Barsky, 2013)^[2].

En el caso de Buenos Aires, una de las formas más dramáticas de intervención social es la eliminación del suelo agrícola (Morello y Mateucci, 2001). Por ello es fundamental el concepto de huella ecológica, que describe “el alcance geográfico de los ecosistemas que abastecen energéticamente a la ciudad” (Barsky, 2013, p. 53). Las profundas alteraciones ecológicas y ambientales que se registran en estos espacios de interface urbano-rurales conforman nuevos tipos de ecosistemas (Morello, 2001)^[3]. Por otra parte, la necesidad de abastecimiento de alimentos a los casi quince millones de habitantes del periurbano bonaerense requiere consolidar circuitos de proximidad mediante la preservación de los territorios más cercanos a las ciudades para producir alimentos que la misma consume (Mathieu, 2007). La preocupación por resolver las problemáticas sociales, ambientales y económicas asociadas a esas producciones se relaciona con la corriente que propone al desarrollo sustentable como el enfoque que integra esas tres dimensiones^[4].

[2] Ver Puebla, Graciela. *Aproximaciones al concepto de periurbano*. Bs As: Catedra de Gestión Local, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2004, inédito.

[3] Como los fenómenos de penetración de especies invasoras que constituyeron “bosques y pastizales degradados, invadidos por especies oportunistas de gran competitividad”, sobre todo en los valles fluviales en los últimos cincuenta años (Morello, 2001, p. 12).

[4] 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, citados en Barsky, 2013). 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

El periurbano puede identificarse administrativamente con la Región o Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, AMBA), que comprende a casi todos los municipios o partidos que conforman la megalópolis, cuarenta unidades político-administrativas (treinta y nueve distritos urbanos y periurbanos de la provincia de Buenos Aires más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Dentro de su área geográfica, se localiza la mayor aglomeración poblacional de la Argentina (con una gran heterogeneidad social), siendo sede de los gobiernos de la Nación, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital del país) y de la provincia de Buenos Aires (la más grande del país, en extensión e importancia política), además de sede de diversos gobiernos municipales. La importancia de la región también se expresa en la actividad económica desarrollada en la misma, lugar de radicación de importantes polos industriales y comerciales, de las casas centrales de instituciones bancarias y del sector financiero, así como lugar de desarrollo de actividades agropecuarias. La categoría de región metropolitana supone un ámbito territorial más abarcativo, involucrando las siguientes variables: casco urbano del área metropolitana; centros urbanos de diferentes tamaños, situados en forma contigua al entramado urbano; áreas de explotación primaria de la economía; espacios abiertos, integrados por: aeropuertos (el principal es el Aeropuerto Internacional de Ezeiza), parques públicos (Pereyra Iraola, Bosques de Ezeiza, entre otros) y las zonas silvestres (la Reserva Natural Estricta Otamendi, La Reserva de Punta Lara, entre otras) (INTA, 2012).

El tejido metropolitano en su forma tentacular actual se originó en fenómenos urbanos incrementados desde fines del siglo XIX. El parcelamiento original realizado por Juan de Garay en 1580 dio origen a una serie de oleadas aglomerativas siguiendo procesos socioeconómicos,

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 (...) además de una difusión masiva de un debate articulado entre ambiente y desarrollo” (Di Pace, 2004, citado en Barsky, 2013, p. 35).

concretando la extensa conurbación polinuclear actual con espacios periféricos intermedios que se urbanizan velozmente por las comunicaciones. Este proceso fue posibilitado por el rol estructurador de la ciudad central y los corredores ferroviarios. El modelo agroexportador y las migraciones de ultramar de fines del siglo XIX y principios del XX densificaron rápidamente la ciudad central. La periferia se extendía hasta unos 20 kilómetros de distancia, formándose un cordón industrial para una demanda en crecimiento. Este primer cordón se saturó con el proceso de sustitución de importaciones y la crisis capitalista de 1930. En la segunda mitad del siglo XX se desarrolla el segundo cordón con el fenómeno migratorio interno debido al intenso desarrollo industrial y del mercado, extendiéndose la aglomeración en la periferia. Desde mediados de la década de 1970 se desaceleró el crecimiento urbano, fenómeno que cambió en la década de 1990 con la consolidación del modelo aperturista (un nuevo régimen de acumulación comandado por los sectores financiero y de servicios, con una importante presencia del capital internacional), mediante una serie de emprendimientos, tecnologías y servicios urbanos que desembarcaron a través de las autopistas. El segundo y el tercer cordón se extendieron hasta unos 90 kilómetros de distancia, reconfigurando y complejizando el periurbano (Barsky, 2005).

En el escenario emergente posterior a la crisis del plan económico de Convertibilidad (que rigió en el país entre 1991 y 2001), desde un modelo económico neodesarrollista (caracterizado por elevados niveles de explotación del trabajo, creciente explotación de los recursos naturales, capitalización mediante privatización/mercantilización de todas las esferas de la vida, extroversión del capital mediante dominio de la salida exportadora, profundo incremento de la dependencia del capitalismo argentino) se potencian estos fenómenos y se incitan estudios para develar el particular tipo de extensión urbana producido en los últimos años sobre la tercera y cuarta corona metropolitanas.

Actualmente la primera corona incluye los

partidos más cercanos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un tejido urbano consolidado, densidad de población elevada, población envejecida y sectores de clase media amplios y mayor densidad de centros comerciales e industrias. En la segunda corona, los partidos tienen un tejido urbano en consolidación, con espacios vacantes entre corredores, crecimiento demográfico acelerado, baja densidad de población pero altos índices de hacinamiento y necesidades básicas insatisfechas, población joven y sectores de clase media-baja y baja amplios. Las redes cloacales y de agua potable no llegan al 5% de la población de cada partido, evidenciando ausencia de gestión integrada (Barsky, 2013). Este cordón explica la mayor parte del crecimiento vegetativo absoluto del AMBA. Aquí hay una pobreza estructural profunda que requiere urgente intervención urbanística y económica en estas ciudades tipo dormitorio. Los partidos de la tercera corona tienen procesos de fraccionamientos productivos, loteos para quintas, emprendimientos agroproductivos con tecnologías intensivas, parques industriales, urbanizaciones cerradas, que transforman el medio rural a semi-rural y este último a urbano. Geográficamente, llega a unos 90 kilómetros del centro de la ciudad y abarca la ciudad de La Plata (capital de la provincia de Buenos Aires) y ciudades satélites de entre 50 y 200 mil habitantes. En la cuarta corona existen partidos históricamente agropecuarios, que se van reestructurando por crecientes fenómenos de periurbanización que siguen al capital inmobiliario e industrial. Los límites entre la tercera y cuarta corona son difusos, porque se trata de espacios muy amplios donde los fragmentos urbanos se diluyen en el medio rural (Barsky, 2013).

La matriz ambiental del AMBA fue transformada físicamente por el crecimiento urbano, que produjo fragmentación de la unidad del ecosistema, dejando espacios aislados que tienden a transformarse o a desaparecer. Esto modificó el balance hídrico, no solo alterando la red de drenaje original mediante canalizaciones y/o entubamientos de los cursos de agua, sino

también afectando las condiciones de infiltración, escurrimiento y química de las aguas subterráneas (INTA, 2012).

En el AMBA viven alrededor de 14,5 millones de habitantes, con una densidad de 1.305 hab/km², lo cual representa el 36% del total del país y el 74,3% de la provincia de Buenos Aires (INDEC, 2010). Las actividades económicas en el AMBA conjugan amplia diversidad de rubros: industriales, comerciales y agropecuarias. En esta región se emplazan los mayores mercados concentradores de alimentos frescos y flores, gran número de industrias alimenticias y centros de logística y distribución sobre las principales vías de acceso a la Capital, para abastecer a supermercados e hipermercados porteños.

Un fenómeno destacado y estudiado por varios autores (Feito, 2014; Barsky, 2005) es el avance de las urbanizaciones privadas, impulsado por un conjunto de actores (inmobiliarias, inversores, gestores y profesionales), dirigidas hacia sectores de alto poder adquisitivo que buscan espacios verdes y menor densidad poblacional (Ratier, 2002). Esta nueva configuración en el territorio contribuye a acentuar la segregación espacial. La expansión urbana que avanza sobre una de las pampas más fértiles del planeta, así como los nuevos usos del suelo, son factores que constituyen una característica fundamental de esta región. La heterogeneidad en la ocupación del territorio, que permite que cohabiten sectores con alto poder adquisitivo junto con población en situación de pobreza, contribuye a generar situaciones de complejidad y alta conflictividad social y disputa por usos del suelo. La tendencia hacia usos recreativos y residenciales del suelo impulsa incrementos en la renta de la tierra, pérdida de rentabilidad de los sistemas agropecuarios locales y desplazamiento de las actividades agropecuarias intensivas hacia coronas más alejadas del AMBA (Benencia, Quaranta y Souza Casadinho, 2009).

Se suma la presión desde las áreas de producción agrícola extensiva aledañas al AMBA, especialmente a partir de la gran expansión del cultivo de soja en los últimos años. Los espacios

periurbanos de producción agropecuaria tradicional intensiva sufrieron una presión “desde adentro” de las ciudades por el mercado inmobiliario, y una presión “desde afuera”, por competencia de uso del suelo para soja (producción de corte rentista a corto plazo) (Barsky, 2005). Estas presiones se enmarcan en el fuerte debate actual (académico y gubernamental) sobre los dos modelos posibles para el desarrollo del agro argentino: la agroecología versus el agronegocio (también denominado “modelo agrobiotecnológico transgénico”) (Feito, 2013b).

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS EN EL PERIURBANO DE BUENOS AIRES

En el siglo XIX, los alrededores de la ciudad de Buenos Aires constituían una región de ganadería extensiva y agricultura cerealera. El desarrollo de la red ferroviaria y la fuerte expansión poblacional fueron desplazando estas actividades a zonas más alejadas, reservando la zona periurbana para actividades más intensivas. A principios del siglo XX comienza a conformarse un cinturón verde, en el que la producción hortícola se ubicaba aproximadamente a 5-15 kilómetros de la Capital Federal, siendo la producción más importante la proveniente de la zona costera pues aprovechaba el río para riego y transporte. La horticultura se fue desplazando hacia la zona sur y oeste del AMBA debido al desarrollo de los sistemas de transporte terrestre, nuevas técnicas de riego, frecuentes inundaciones y conflictos entre el avance urbano-industrial y la producción rural. Hasta principios de la década de 1950, se desarrollaba principalmente en predios de tres a cinco hectáreas y en forma poco mecanizada, utilizando tracción animal. A lo largo de la década de 1960 se da una expansión continuada, hacia zonas con predios de mayor tamaño, surgiendo un grupo importante de huertas de 20-30 hectáreas, con mecanización, riego por aspersión, sembradoras mecánicas y uso de agroquímicos. Este es un período de tecnificación con expansión, apoyado por disponibilidad de crédito bancario y aumento del consumo total y per cápita de hor-

talizas por parte de la población urbana (Feito, 1999). Desde mediados de la década de 1970 en adelante, comienza a generalizarse el uso de semillas híbridas, herbicidas, plaguicidas y fertilizantes. El factor tecnológico quedó subordinado como elemento dinamizador de la estructura productiva, a la ‘pegada’ en el precio de venta de un solo día. Un elemento significativo que permitió la expansión en esta etapa fue la creciente utilización de la mediería como sistema de trabajo, que fue desplazando a la mano de obra familiar o asalariada, permitiendo al productor compartir y minimizar los riesgos con el trabajador (el pago era un porcentaje de la venta de la producción) transformando la mano de obra en un costo variable (no debía pagar un salario fijo) y posibilitando establecer una división de funciones más adecuada al interior de la unidad productiva (actividades de gestión y dirección para el productor y actividades generales delegadas en el mediero) (Feito, 2013a).

El fin de la etapa expansiva se da a finales de la década de 1980, a través de una sobresaturación en los mercados; un vuelco en el consumo, que tiende casi exclusivamente a mercadería con elevados niveles de calidad y presentación; dificultades financieras por crisis hiperinflacionarias; alza en el costo de la tierra en el área (Feito, 1999). 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).

Paralelamente, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, se incorpora la producción bajo invernáculo (instalación cubierta y aislada artificialmente con materiales transparentes que brindan protección de algunos agentes atmosféricos y permiten condiciones ambientales que posibilitan producción de cultivos fuera de su época normal), que se desarrollaría intensivamente a partir del año 2000, sobre todo en la Zona Sur, convirtiendo actualmente al Gran La Plata en una de las zonas de producción hortícola más importantes del país^[5]. Incorporo-

[5] Miranda (2017), en su trabajo *Superficie de cultivo bajo cubierta en el Gran La Plata, análisis espacial con Sistemas de Información*

ración tecnológica significativa, que comienza entre algunos productores empresarios para difundirse con posterioridad entre productores familiares (Benencia, Cattaneo y Fernández, 1998) a fin de recuperar niveles de rentabilidad perdidos. Junto con cambios operados en el mercado de consumo, se produjo un proceso acelerado de transformación de la estructura productiva del área.

A principios de la década de 1990 la horticultura, como consecuencia de los cambios de las dos décadas anteriores, se destacaba por la existencia de procesos de concentración y diferenciación entre productores; la consolidación de la mediería, ligada a la inmigración de familias bolivianas (Feito, 2013b); el avance de un proceso de modernización tecnológica con incipiente especialización productiva; crisis recurrentes de sobreoferta de productos; un mercado interno que mostraba creciente disminución en el consumo y dispuesto a pagar solo por productos de óptima calidad y una crisis económico-financiera que hacía peligrar la continuación de numerosos productores en la actividad.

El área hortícola bonaerense atraviesa desde fines de la década del 2000, una importante crisis de producción, manifestada de diversas maneras (Benencia et al., 2009): crecimiento de la ya histórica baja rentabilidad de las explotaciones; marcada sobreoferta (aumento del uso de tecnologías que incrementan la productividad de la tierra, sobreutilización de este recurso, etc.); saturación de productos de la misma especie en el mercado, que hace bajar los precios; infraconsumo (por caída del poder adquisitivo del salario y cambio en los hábitos alimentarios); abandono de las medianas explotaciones, que provocó la expansión de las de tipo empresarial.

La larga cadena de gastos que debe enfrentar el productor (sobre todo por alza de insumos) disminuye al mínimo los ingresos para hacer frente a otros gastos y poder continuar con la

Geográfica, en: Actas de las Jornadas Periurbanos hacia el Consenso, Córdoba, 12 al 14 de septiembre 2017, estima a partir de una imagen Landsat 8 correspondiente al año 2016 que la superficie bajo cubierta total en el gran la Plata (Partidos de Florencio Varela, La Plata y Berazategui) es de 5461,69 ha.

explotación. El comerciante minorista de verduras, con mínimos esfuerzos y riesgos y casi sin inversiones, recibe mayor ganancia que el productor. Existen también problemas de comercialización, con diferentes causas según el estrato de productores. La expansión a través del aumento de superficie cultivada se dificulta por la falta de tierras: el canon de arrendamiento es relativamente bajo, pero en las condiciones actuales pesa mucho; además, los contratos de arrendamiento son estables, algunos continuamente prorrogables, lo cual ya venía ocurriendo desde fines de la década anterior (Feito, 1999).

Este cinturón fue relocalizado y evolucionó productivamente en relación a fenómenos socioeconómicos complejos, que fueron analizados por diferentes autores: procesos de suburbanización acelerada en la metrópolis (Barsky, 2005 y 2013); aparición de nuevas zonas hortícolas especializadas en otras zonas del país (Benencia, 2004, citado en Barsky 2013); evolución del mercado (García, 2011); transformaciones del sistema de comercialización, etc. A nivel sociocultural, surgieron importantes cambios en los actores productivos, que pasaron de una mayoría de quinteros españoles, portugueses e italianos (Nemirovsky y González, 1999; Feito, 1999) desde principios del siglo XX, a una fuerte inmigración boliviana a partir de la década de 1970, sostenida hasta la actualidad, y dominando no solo la etapa de producción sino también la de comercialización mayorista, a través de la fundación de mercados concentradores de las colectividades (Castro, 2013), produciéndose el fenómeno de la “bolivianización de la agricultura periurbana” (Barsky, 2013, p. 55).

A nivel geográfico, tal como expresa Barsky este cinturón

sufrió 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 urbanización (Barsky, 2013, p. 56, comillas en original).

También se suma el periurbano oeste, con producciones variadas para comercialización y también autoconsumo, donde no se da el avance inmobiliario con tanta fuerza como en el norte (Battista et al., 2015).

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 et al., 2004, p. 139).

Existen poco menos de 4.000 explotaciones agropecuarias, siendo unos 1.500 los productores hortícolas y florícolas. Este espacio geográfico evolucionó desde un cinturón verde compacto hacia un archipiélago de espacios hortícolas (Le Gall, 2011).

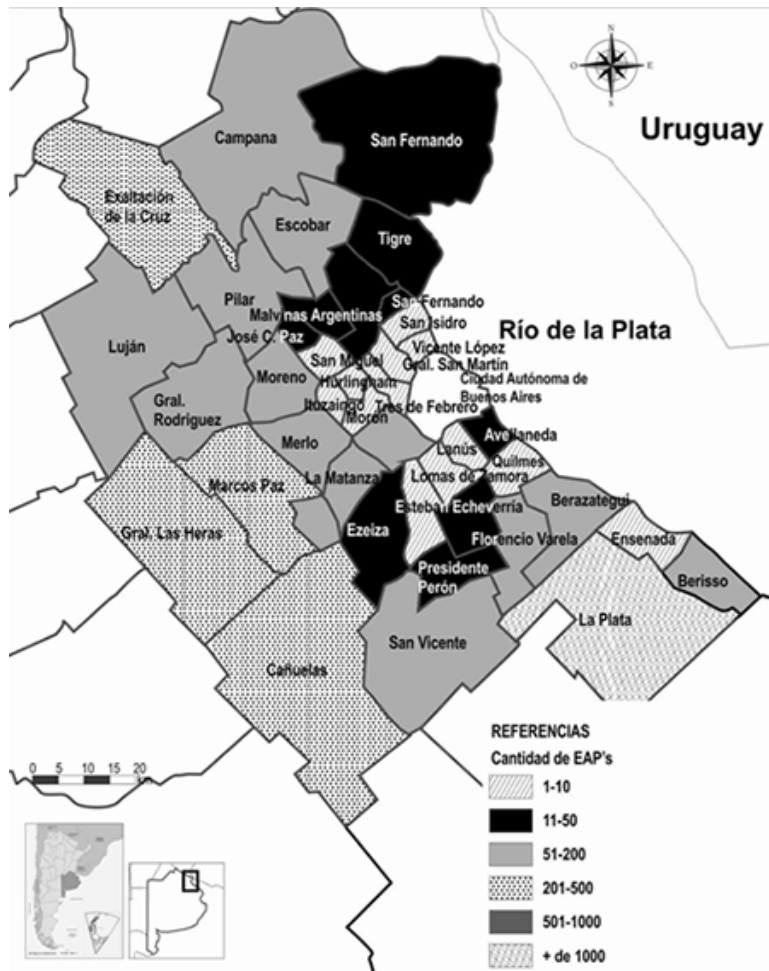
Respecto de tipos de productores, el 55% de las explotaciones agropecuarias en el AMBA son del tipo empresariales (trabajo asalariado como principal fuente de mano de obra; el propietario organiza y dirige la explotación) y ocupan el 87% de la superficie destinada para la producción (hortícola, florícola y avícola), concentrándose mayormente en el Periurbano Sur (INTA, 2012). El 45% de los establecimientos son familiares (la familia toma decisiones, organiza y ejecuta la mayor parte de las tareas), ocupando el 13% de la superficie destinada a la producción. En tanto, la mayor parte de las Unidades de Producción de Autoconsumo (emprendimientos familiares, comunitarios e institucionales que desarrollan su actividad en pequeños espacios y comercializan excedentes en espacios locales), están localizadas en el territorio Urbano y un número considerable en los Territorios Periurbano Oeste y Sur (Battista et al., 2015).

Como bien sintetiza Barsky (2013, p. 50) “...

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 periurbano de la ciudad de Buenos Aires. En el Mapa 1 se observa la cantidad de explotaciones agropecuarias por partido.

Mapa 1. AMBA. Comparación de la cantidad de explotaciones agropecuarias por partido. Censo Nacional Agropecuario 2002



Fuente: Feito (2014), con base en datos construidos a partir del Censo Nacional Agropecuario 2002 y cartografía del IGM e INTA, en Lípore, Cad, Palacios y Barrionuevo (2011, p. 253), citados en Barsky (2013)

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE SISTEMAS ALIMENTARIOS DE PROXIMIDAD EN EL PERIURBANO DE BUENOS AIRES

Dadas las problemáticas presentadas para el periurbano bonaerense, uno de los mayores desafíos es diseñar e implementar políticas públicas que permitan regular y gestionar este complejo territorio. Si bien el término ‘política estatal o pública’ es controvertido, podemos decir siguiendo a Oszlaky O`Donnell (2007) que

una política estatal es esa toma de posición que intenta alguna forma de resolución de alguna cuestión, entendiendo por tal a asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados, que atraviesan un ciclo vital que se extiende desde su problematización social hasta su resolución. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. La política estatal o pública, por lo general, incluye decisiones de una

o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario y un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Política estatal es un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, 'predominante'- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 2007).

Las políticas para el periurbano de Buenos Aires tienen un antecedente provincial en el año 2007 con la creación de la Dirección de Agricultura Periurbana en la provincia de Buenos Aires. Posteriormente se concretan dos importantes iniciativas a nivel nacional (Barsky y Aboitiz, 2011): la apertura en el año 2009 de una nueva Estación Experimental Agropecuaria (EEA) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), especializada en AUPU para el territorio del AMBA. Esta agencia, EEA INTA AMBA, fue destinada a prestar asistencia al sector productor de alimentos del área metropolitana, siendo pionera en América latina (INTA, 2012). Por otra parte, en el año 2011 se presentó desde Presidencia de la Nación el Programa Nacional de Agricultura Periurbana del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP, hoy Ministerio de Agroindustria). Estas iniciativas son manifestaciones de la existencia de políticas públicas en diferentes niveles estatales, que indicaron decisiones y acciones desarrolladas en esta última década, "con mayor especificidad sobre el cinturón productivo rural de Buenos Aires" (Barsky y Aboitiz, 2011, p. 9).

Los actores intervinientes en las actividades agropecuarias son diversos y corresponden tanto al territorio como a otras procedencias

extra-territoriales. Uno de los programas con mayor influencia para la AUPU es el Pro-Huerta, que bajo la responsabilidad del INTA y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desarrollan diversas acciones con una estrategia de inclusión social. Los actores son diversos: los gobiernos municipales (a través de sus áreas de producción, desarrollo social, salud, educación, medio ambiente, etc.); el Gobierno Provincial (a través de sus áreas de agricultura, producción, programas de desarrollo rural); el Gobierno Nacional (a través de los programas y proyectos de la ex Secretaría de Agricultura Familiar del ex MAGyP, organismos descentralizados como el mencionado INTA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Servicio Nacional de Calidad y Seguridad Alimentaria (SENASA), y Ministerio de Desarrollo Social; universidades con asentamiento o trabajo territorial; diversas organizaciones de productores; mercados regionales y locales; organizaciones sindicales; servicios penitenciarios y unidades especiales de jóvenes y mujeres; instituciones religiosas; dependencias locales de atención a la salud; asociaciones vecinales y sociedades de fomento; empresariado agroindustrial (frigoríficos, molinos, lecherías, proveedores de insumos y servicios) (Parés, 2009).

El efecto de algunas de estas políticas atenuaron, en la última década, las consecuencias en la desigualdad en la distribución de la tierra. Por otra parte, la ayuda financiera a los pequeños productores, aumenta las posibilidades de empleo y coloca a los trabajadores de la agricultura periurbana en mejores condiciones para la puja distributiva (Battista et al., 2015).

Sin embargo, en el actual contexto económico social neoliberal del nuevo gobierno a partir de diciembre del año 2015, se desarticulaban políticas, programas, proyectos y organismos públicos de apoyo a la AUPU, que no solo frenan el proceso de acompañamiento a estas producciones agropecuarias, sino que a la vez ponen en riesgo el aprovisionamiento de alimentos para la población de la gran ciudad, desestimando la producción y distribución de alimentos sanos

y de proximidad. Prueba de ello es el intento de desmantelamiento progresivo de organismos públicos directa o indirectamente relacionados con la alimentación en el actual Ministerio de Agroindustria de la Nación (MINAGRO), como la Secretaría de Agricultura Familiar que fue disminuida a categoría de Subsecretaría, así como la eliminación de la Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a las Organizaciones.

La mejora en el acceso a los alimentos para todos los habitantes del país debería ser una política de Estado privilegiada y de primer orden. Por el contrario, se promueven las exportaciones alimentarias y la apertura de negocios hacia todo el mundo. Así lo muestra la próxima realización en Argentina de la primera exposición alimentaria B2B de primer nivel y ronda internacional de negocios alimentarios de Latinoamérica, *Aliment-Ar*, apoyada por el Ministerio de Agroindustria de la Nación, cámaras binacionales y sectoriales, representantes de las cadenas de valor más significativas y embajadas de los veintiún países latinoamericanos participantes. Durante cuatro días de octubre de 2017, 350 compradores internacionales mantendrán unas nueve mil reuniones con exportadores, distribuidores, compañías de alimentos y Pymes argentinas y latinoamericanas, con agendas de reuniones pactadas mediante una plataforma *online* profesional. Se negociarán bebidas, frutas y verduras, congelados, conservas, grasas y aceites, granos y cereales, lácteos, carnes, ingredientes y aditivos multiproducto, alimentos de toda Latinoamérica y productos regionales argentinos. Esta mega exposición desestima la producción familiar, siendo pensada para exportadores, distribuidores, compañías de alimentos y Pymes argentinas y latinoamericanas, con la idea de que “Argentina puede ser el supermercado del mundo” (diario Clarín, Suplemento Especial, 28/09/17).

Otro desacierto del gobierno actual es la reformulación de uno de los principales programas de desarrollo rural del país, *Cambio Rural*, creado en el año 1993 y modificado en el año 2015. Este programa fue durante más de 20 años una referencia del accionar del Estado

para la organización y asistencia técnica hacia las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, otorgando diversidad de estrategias de fortalecimiento organizacional, mejora de manejo, buenas prácticas agropecuarias y de comercialización y tecnologías apropiadas, que permitieron mejorar sus producciones, su comercialización y su calidad de vida. La Resolución N° 249 E del 6 de septiembre de 2017 del Ministerio de Agroindustria de la Nación, muestra en el punto 5.1 del Manual Operativo, los siguientes requisitos para los nuevos beneficiarios: “ser nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo”, “ser productor pequeño o mediano del sector agropecuario o agroalimentario”, “desarrollar la actividad productiva y/o de servicios con carácter exclusivamente comercial”, “reunir un ingreso anual neto para sí, superior al 50% de los ingresos totales”. El desacierto mencionado al comienzo del párrafo, consiste en la exclusión de la gran mayoría de productores hortícolas del país y sus hijos, generalmente bolivianos con status migratorio legal, muy particularmente a los agricultores periurbanos, quienes garantizan el abastecimiento de las grandes ciudades del país, aportando seguridad alimentaria a la población. Asimismo se excluyen del principal programa del sistema nacional de desarrollo y extensión rural a los productores familiares, quienes no producen “exclusivamente para comercialización” sino, como vimos, en la mayoría de los casos también para autosubsistencia.

Para lograr avances en política pública que coloque en la agenda gubernamental al periurbano, es necesario^[6]:

≈fortalecer los módulos demostrativos de producción alternativa al modelo hegemóni-

[6] Algunas consideraciones presentadas aquí fueron discutidas en los talleres y mesas temáticas del evento Periurbanos hacia el consenso. Ciudad, ambiente y producción: propuestas para reordenar el territorio, organizado por el INTA Manfredi de Córdoba y realizado del 12 al 14 de septiembre 2017 en la ciudad de Córdoba, Argentina, convocando 750 inscriptos y recibiendo 450 trabajos (posters y resúmenes extendidos) en lo que fue el primer encuentro de esas dimensiones sobre la temática en el país, y en el cual participó la autora. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=NuEsa_xO32k y https://www.youtube.com/watch?v=jME-a2Xj_Hg

co actual del agronegocio que ya funcionan en lugares como la EEA AMBA INTA en el partido de Ituzaingó, en el periurbano oeste. ≈extender la conformación de observatorios y agencias en el territorio periurbano (como el Observatorio de la Agricultura Familiar de Región Pampeana propuesto en marzo 2017 por el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar Pampeana, que contempla dos líneas de relevamiento y sistematización de experiencias: agroecología y comercialización, así como el O-AUPA, Observatorio de Agricultura Urbana, Periurbana y Agroecología del INTA sobre el periurbano de la ciudad de Córdoba).

≈crear comisiones de discusión sobre la temática del periurbano en ámbitos profesionales, académicos y gubernamentales (un ejemplo es la Mesa Nacional de Periurbanos Orgánicos del Ministerio de Agroindustria).

Entre los desafíos de políticas, podemos mencionar:

a) En una dimensión económico productiva, se requieren: i) políticas específicas de fomento y mantenimiento de los cinturones verdes que protejan las tierras productivas periurbanas; ii) impulso al agregado de valor a los productos en origen, desarrollo de la identidad local, recuperación de saberes locales; iii) mejorar la logística de conexión entre localidades; iv) consolidar y promover modalidades de comercialización alternativas para la AUPU, como bolsones de verduras, ferias, cooperativas de consumo, etc. (Caracciolo, 2015)^[7] y circuitos cortos de comercialización; v) políticas de precio justo, que

[7] Mercedes Caracciolo sumó en un reciente trabajo, a las seis modalidades identificadas en 2015, otras tres, siendo en total nueve (Caracciolo, M., 2017 Soberanía alimentaria y mercados alternativos, mimeo): 1). Ferias del Productor al Consumidor; 2) Comercializadoras de intermediación solidaria; 3) Compre Público; 4) Ferias y Mercados de relación directa Productor y Consumidor con gestión pública (Estado de diferentes niveles, y Universidades; 5) Relación directa del productor y el consumidor con apoyo logístico de organizaciones sociales o políticas; 6) Producción, industrialización y comercialización mixta (productor-estado-productor); 7) Cooperativas de trabajo o comercialización minorista de agricultores familiares; 8) Cooperativas mayoristas de agricultores familiares; y 9) Cooperativas de consumidores.

faciliten acceso a los alimentos por parte de todos los estratos sociales y de regulación de precios en toda la cadena de producción y distribución de alimentos; vi) organización gremial y/o asociativa de los trabajadores y productores agropecuarios de la AUPU; vii) políticas de subsidio, financiamiento y crédito para la AUPU, que implica un importante involucramiento de los gobiernos locales; viii) educar y organizar a los consumidores (sector poco considerado tanto por las políticas como por la academia y la sociedad civil), dada la importancia estratégica de que todos somos consumidores de alimentos, y promover el consumo responsable que valore el consumo de alimentos sanos y de proximidad; ix) involucrar a las organizaciones de consumidores en diseñar sistemas productivos y comerciales de proximidad; x) aportar al sostenimiento de las nuevas generaciones de productores en el territorio y la revalorización del trabajo en la tierra, para promover el arraigo, mediante políticas de desarrollo de infraestructura, servicios públicos, salud y educación; y xi) incluir temáticas sobre el periurbano en los programas curriculares de las carreras de grado en universidades y centros de estudio;

b) En una dimensión ambiental se precisa: i) disminuir el impacto ambiental negativo de las producciones intensivas, mediante acciones de comunicación y difusión a los productores de las buenas prácticas agrícolas y comerciales, promover y capacitar en técnicas de producción sin agroquímicos o de implementación gradual; ii) planificar el uso del territorio, de manera de que prevalezcan en los gobiernos locales definiciones de perfil de territorio productivo, en lugar de industrial y/o residencial; iii) integrar las producciones y los mercados de proximidad desde una mirada ecosistémica; iv) generar estrategias de usos rentables de los residuos; v) elaborar protocolos de certificación social participativa inclusiva, para asegurar la calidad bromatológica de los productos; vi) promocionar asistencia técnica y financiera para la reconversión de las producciones agropecuarias de la AUPU hacia la transición agroecológica; vii) promover y rea-

lizar análisis académicos de impacto ambiental en términos de la interface urbano-rural que constituye el territorio periurbano; viii) ordenamiento territorial que permita acceso a tierra, agua y semillas, para la producción de alimentos en el periurbano; y xi) promover la trazabilidad de las producciones.

c) En una dimensión político institucional: i) articular instituciones públicas; ii) fortalecimiento jurídico, estableciendo nueva normativa y controlando el cumplimiento de la existente, adecuándola a la escala del periurbano y promoviendo la participación de organizaciones de base para una construcción conjunta; iii) considerar el periurbano como un sistema complejo y desarrollar herramientas y estrategias acordes a estas características diferenciales; iv) desarrollo de Planes Municipales Estratégicos por parte de los gobiernos municipales; v) capacitar legisladores y funcionarios municipales sobre las temáticas relacionadas con la producción AUPU; vi) crear consensos convocando a todos los actores y sectores del periurbano (locales y extralocales que influyan en el territorio); y vii) fomentar y fortalecer la organización y asociativismo del sector de la producción de alimentos sanos de proximidad.

CONCLUSIONES

La ciudad de Buenos Aires constituye un complejo fuertemente relacionado con su periferia, porque depende de ella para proveerse de distintos tipos de energías. El periurbano puede considerarse como una frontera asimétrica, en la que la ciudad domina al campo y no a la inversa (Barsky, 2013) o considerar una atenuación recíproca entre los procesos urbanos y rurales (Morello, 2001). La visión de la ciudad comandando un sistema territorial que presentan economistas, urbanistas o geógrafos, puede complementarse con la visión ecologista de ciudad como sistema parasitario dependiente de áreas externas que le suministran la energía y productos necesarios para que funcione, y que además esos espacios circundantes funcionan como receptáculos de los residuos que aquella

genera. Así, “la gestión de la ciudad como ecosistema quedará en pura teoría hasta que no se rompa la dicotomía urbano/rural” (Barsky, 2013, p. 64). Coincidimos con Sempere y Tulla Pujol (2008) en que el campo no constituye un espacio residual subordinado a las necesidades de la ciudad, sino que el periurbano conforma un espacio multifuncional en donde las actividades primario-intensivas se alternan con la urbanización difusa.

El nuevo contexto de la creciente preocupación respecto del aprovisionamiento de los alimentos a las ciudades y la calidad de los mismos, modificó el enfoque dicotómico tradicional que abordaba las relaciones entre el campo y la ciudad a nivel espacial y social, así como los imaginarios y representaciones sociales sobre lo urbano, lo rural y el vínculo entre ambos, nuevas representaciones que pueden responder a la utopía del desarrollo sustentable (Mathieu, 2007).

En Argentina, para el caso del periurbano bonaerense, se vino planteando en las décadas de los años 2000 y 2010, en los niveles gubernamentales de implementación de políticas públicas, la importancia de los cinturones verdes en la provisión de alimentos de las ciudades. Como consecuencia, se crearon circuitos productivos alimentarios de proximidad como efecto de la acción de los actores en territorio. A ello siguieron “las preocupaciones gubernamental y académica por el sostenimiento y sustentabilidad de tales actividades” (Barsky, 2013, p. 60). Esto está retrocediendo paulatina y preocupantemente frente a las nuevas políticas neoliberales implementadas por el nuevo gobierno desde diciembre del año 2015.

En este periurbano se da una discusión por conservación de tierras productivas en el marco de, por un lado, el debate entre dos modelos: el agroexportador de alimentos (que produce efectos negativos tales como: contaminación ambiental; concentración económica; expulsión de pequeños productores, respondiendo a un modelo neoliberal; versus agricultura familiar (cuyo rol fundamental es la provisión de alimen-

tos para el mercado interno); por otro lado, la corrupción y las desarticulaciones entre políticas, que avalan implícita o explícitamente el avance de intereses inmobiliarios y el aumento de la renta de tierra, que hace ‘inviabilidad económica’ la producción de alimentos; en tercer lugar, las características particulares de la agricultura familiar que permitirían superar el modelo de desarrollo rural actual.

En suma, los procesos externos que influyen sobre este territorio periurbano son: el modelo agroexportador, las políticas públicas y las migraciones. En cuanto a procesos internos que otorgan estructura funcional a este territorio: la ocupación y distribución de la tierra, los espacios verdes (reservas, baldíos o terrenos de cultivo y cría de animales), la agricultura urbana y periurbana dentro de la cual se destaca la agricultura familiar, las urbanizaciones (barrios privados para población de altos ingresos o complejos de viviendas gubernamentales para población de bajos recursos).

Las dinámicas que provocan tensiones y conflictos aquí analizadas son: la contaminación, el avance urbano sobre tierras fértiles productivas que deben correrse hacia zonas cada vez más alejadas de la metrópoli (con el consecuente aumento en el precio de los alimentos por perder los mercados de proximidad y los costos de flete), los usos diferenciales del suelo ejecutados por diversidad de actores sociales con intereses contrapuestos y contradictorios y el aumento del valor de la tierra provocado por intereses inmobiliarios (que considera la tierra como un valor de uso, no de producción ni un bien social), los cambios en la producción hortícola (avance de producción intensiva).

En definitiva, como sostienen Garamendy et al. (2002) y Morello (2002), citados en Barsky (2013), en la temática sobre el periurbano (en particular, la agricultura periurbana) confluyen distintas especialidades, pudiéndose aplicar a esta región conceptos clásicos de los estudios rurales como tenencia de la tierra o uso de los factores de producción. La interdisciplina se da cuando, en estas zonas periurbanas, planifica-

dores, urbanistas o geógrafos develan zonas de amortiguación ‘verdes’, científicos sociales estudian problemas del desarrollo local, o ecólogos analizan las relaciones de parasitismo/mutualismo entre el periurbano y la ciudad.

La importancia decisiva y estratégica de incluir a los periurbanos en general y al periurbano de Buenos Aires en particular en la agenda pública, dadas sus funciones de provisión de alimentos de calidad, baratos y de proximidad a la ciudad, así como los servicios ecosistémicos que representa para la misma, requiere políticas públicas diferenciales para todos los actores intervinientes.

Es fundamental fortalecer la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)^[8], considerando al extensionista como un facilitador de procesos de desarrollo, y no un mero transferencista de conocimientos e información. También se requieren, como ya vimos, políticas diferenciales específicas para el sector de la AUPU y el de la AF, dada su importancia estratégica en la matriz económica y en el desarrollo socioeconómico nacional como productores de alimentos de proximidad. Las políticas de ordenamiento territorial para ordenar la gran diversidad de actividades que se desarrollan en el periurbano analizado (o re ordenarlas, de acuerdo a una lógica distinta de la que las impulsa en la actualidad) y frenar de manera urgente y compulsiva el avance inmobiliario y urbanístico sobre tierras que se encuentran entre las más productivas del planeta, son una obligación ineludible de los tres niveles del estado (local, provincial y nacional).

[8] Cuyo valor estratégico fue destacado en la reunión internacional del Grupo de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (GIPPAF) de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, celebrada en la ciudad de Chillán, Chile, del 23 al 25 de agosto de 2017 y en la cual participó la autora como representante de Argentina, junto con investigadores de Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil.

No menos importante es la formación y educación, instalando las problemáticas de la AUPU en los programas curriculares de grado^[9], así como la articulación de acciones y estrategias conjuntas entre universidades y organizaciones de la AUPU y la AF, clave para analizar de manera participativa escenarios heterogéneos y cambiantes en este territorio de transición, así como para construir de manera conjunta, propuestas y herramientas de políticas públicas para estos

[9] Al respecto, la Universidad Nacional de La Matanza ha diseñado un proyecto de Carrera de Ingeniería Agronómica con contenidos de AUPU y AF y orientación agroecológica, dentro de los parámetros normativos de la Resolución 334 de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU), para las currículas de carreras de Agronomía en el país, que ya se encuentra aprobada desde 2014 por el Consejo Superior de la Universidad pero aún no ha podido implementarse por razones prácticas y administrativas. La autora participó del equipo de conformación del proyecto entre 2011 y 2012.

REFERENCIAS

- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, IX(194), 10-36. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm> (consulta 14 de agosto 2017).
- Barsky, A. (2013). *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). Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/129121/ab1de1.pdf?sequence=1> (consulta 20 de octubre 2017).
- Barsky, A. y Aboitiz, P. (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). *Jornadas "Memoria y oportunidades en el agro argentino: burocracia, tecnología y medio ambiente (1930-2010)*. productores periurbanos
- Para finalizar, todo esto es impensable sin considerar cuatro sectores de actores fundamentales que deben trabajar en forma articulada: i) investigadores y académicos a través de las universidades; ii) extensionistas con formación en AUPU; iii) organizaciones de productores periurbanos; y iv) funcionarios del Estado en sus tres niveles.
- El gran desafío es que estos cuatro sectores deben considerar para su articulación de manera transversal, por un lado, las metodologías participativas que respeten los saberes locales y las percepciones y necesidades de los productores y habitantes del periurbano, y por el otro, el enfoque y trabajo interdisciplinario, con las complejidades de elaborar paradigmas comunes para resolver las diversas y complejas tensiones y problemáticas aquí presentadas.
- Universidad Nacional de Quilmes.
- Battista, S.; Feito, M.C.; Cruz, A.O.; Irigoyen, M.S.; Virdó, A.N.; Aznar, M.V.; Lipera, L.; Pettinato, S.; Almonacid, C.A. (2015). *Caracterización del sector agrícola en el Partido de La Matanza. Sustentabilidad económica, social y ambiental*. Informe Final de Investigación, Universidad Nacional de La Matanza.
- Benencia, R.; Quaranta, G. y Souza Casadinho, J. (Comps.) (2009). *Cinturón Verde de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos*. Buenos Aires: Ed Ciccus.
- Benencia, R.; Cattaneo, C. y Fernández, R. (1998). *Consecuencias de un proceso de adopción tecnológica reciente: cultivos hortícolas bajo invernáculo en el cinturón verde de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales CEIL.
- Caracciolo, M. (2015). *Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en la Argentina*. Buenos Aires: IICA. Recuperado de <http://www.iica.int> (consulta 14 de julio de 2017).
- Castro, D. (2013). Consolidación para la organización del desarrollo productivo de pequeñas

- explotaciones hortícolas: el caso de la Cooperativa 2 de Septiembre del Pilar. En M.C. Feito (Comp.) *Migrantes bolivianos en el periurbano bonaerense. Memorias, producciones, políticas, trabajo, tecnología y organizaciones* (1ª edición, pp. 71-89). Buenos Aires: Ed. INTA/Fundación Xavier Albó.
- Diario Clarín, Suplemento Especial (28/09/2017), Buenos Aires, 8 p.
- Di Pace, M.; Crojethovich M. y Barsky, A. (2005). Los sistemas de soporte urbano. En M. Di Pace (Dir.) *Ecología de la Ciudad* (1ª edición, pp. 131-156). Buenos Aires: Prometeo.
- Feito, M.C. (1999). *Juego de espejos. Un estudio antropológico sobre las estrategias de los sujetos sociales del sistema agroalimentario hortícola bonaerense*. (Tesis de Doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Feito, M.C. (2013a). De la agricultura altiplánica a la horticultura bonaerense: memorias de los medieros bolivianos en Escobar a fines de los 80. En M.C. Feito (Comp.) *Migrantes bolivianos en el periurbano bonaerense. Memorias, producciones, políticas, trabajo, tecnología y organizaciones* (1ª edición, pp. 21-39). Buenos Aires: Ed. INTA/Fundación Xavier Albó.
- Feito, M.C. (2013b). Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino. *Revista Ava de Antropología Social*, (23), 139-149.
- Feito, M.C. (2014). *Ruralidades, desarrollo, territorio y agricultura familiar en el Periurbano Norte de Buenos Aires. El caso de los partidos Exaltación de la Cruz y Luján*. Buenos Aires: Ed. La Colmena.
- FONAF, Foro de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (2006). *Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Recuperado de http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf (consulta 22 de agosto 2012).
- García, M. (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. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18122> (consulta 12 de septiembre 2016).
- INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía de la Nación.
- INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2012). *Agricultura Urbana y Periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Creación de la estación Experimental Agropecuaria AMBA*. Buenos Aires: Ed. INTA. Recuperado de https://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf (consulta 12 de abril 2015).
- Le Gall, J. (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 co-tutela con el Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires). Recuperado de <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00682541/> (consulta 17 de octubre 2015).
- Mathieu, N. (2007). *Sustainable futures and rural urban relationships in rural areas under urban pressure*. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/304150115> (consulta 16 de septiembre 2017).
- Ministerio de Agroindustria de la Nación, Resolución N° 249 E del 6 de septiembre de 2017. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/275000-279999/279298/norma.htm> (consulta 23 de julio 2018).
- Morello, J. (2001). *Funciones educativas de las manchas de naturaleza en las ciudades y sus bordes: El caso de Buenos Aires*. Buenos Aires: GEPAMA. Recuperado de <http://www.gepama.com.ar/morello/downloads/Reservas%20urbanas.pdf> (consulta 12 de septiembre 2017).
- Morello, J. y Matteucci, S. (2001). Apropiación de ecosistemas por el crecimiento urbano: Ciudad de Buenos Aires y la pampa ondulada argentina. *Gerencia Ambiental*, 8(76), 483-527.

- Nemirovsky, A. y González, R. (1999). Saudade. La comunidad rural portuguesa de La Matanza. *Scripta Ethnologica*, 1(21), 81-92.
- Obschatko, E.; Foti, P. y Román, M. (2006). *Los pequeños productores en la república Argentina. Importancia de la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca/Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (1ª edición, pp. 555-585). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Paasi, A. (2003). Territory. En J. Agnew, K. Mitchell y G. Toal (Eds.) *A Companion to Political Geography*. Oxford: Blackwell.
- Parés, G. (2009). *Las funciones de la agricultura urbana y periurbana en La Matanza, desde la óptica de los propios agricultores, en la primera década del siglo XXI*. (Tesis de Maestría). Buenos Aires/Madrid: Universidad Nacional de San Martín / Universidad Autónoma de Madrid.
- Ratier, H. (2002). Rural, ruralidad, nueva ruralidad y contraurbanización. Un estado de la cuestión. *Revista de Ciencias Humanas*, (31), 03-29.
- Sánchez Ayala, L. (2015). De territorios, límites, bordes y fronteras: una conceptualización para abordar conflictos sociales. *Revista de Estudios Sociales*, 53, julio/sept.2015. Bogotá. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.14> (consulta 03 de abril 2018).
- Sempere, J. y Tulla Pujol, A. (2008). El debate teórico sobre el periurbano y la concreción de un planeamiento urbanístico en un entorno complejo: el caso de Barcelona y Tolosa. *Doc. Anàl. Geogr.*, (52), 125-144.
- Schetjman, A. (1983). Campesinado y desarrollo rural; lineamientos de una estrategia alternativa. *Investigación Económica*, XLII(164), 115-152.
- Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina. En M. Manzanal y G. Neiman (Comps.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos* (1ª edición, pp. 43-61). Buenos Aires: Ciccus.

María Carolin Feito es Licenciada y Doctora en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires; Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Escuela para Graduados de la FAUBA, de la Universidad Nacional de La Matanza. Especialista en temas sociales rurales: periurbano de Buenos Aires; mercado y procesos de trabajo; migraciones; sistemas agroalimentarios; agricultura familiar; políticas de desarrollo rural. Tres décadas de trabajo interdisciplinario. Realizó estudios de impacto social de proyectos petroleros y mineros en Argentina, y de percepción de riesgo sobre servicios públicos. Presentó trabajos y organizó numerosos seminarios, talleres, congresos y reuniones científicas nacionales e internacionales. Publicó trabajos en libros y revistas de su especialidad y dos libros de autoría individual.