

5

El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad

Valeria Ana Mosca¹

Universidad de Buenos Aires / CONICET

@ [valeriamos@gmail.com]

RECIBIDO: 15-02-2019

ACEPTADO: 04-04-2019

Cita sugerida: Valeria Ana Mosca (2019). El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad. Revista *Huellas* Volumen 23, Nº 1, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2019-2306>

Resumen

En este artículo buscamos poner de relieve la tensión potencial entre procesos asociados a las propuestas de soberanía alimentaria y derecho a la ciudad. Para el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, partimos de considerar que estas demandas se entrecruzan en pujas por los usos del suelo en ámbitos periurbanos, caracterizados por una gran complejidad y superposición de actividades. A partir de 1970 la Región Metropolitana de Buenos Aires ha sufrido transformaciones que redundaron en procesos de exclusión de sectores vulnerables sin acceso a tierra. La producción social del hábitat, como proceso constitutivo del derecho a la ciudad, se expande hacia intersticios que aún no han sido urbanizados, superponiéndose a espacios en los cuales se llevan adelante actividades ligadas a la producción de alimentos frescos que abastecen a los mercados urbanos y que, en los últimos años, han sido reconocidos en su rol para satisfacer la soberanía alimentaria de la población. Este trabajo tiene como objetivo aportar elementos para reflexionar en torno a la vinculación entre la soberanía alimentaria y el derecho a la ciudad. Es resultado de revisiones bibliográ-

- 1 Licenciada en Ciencia Política y doctoranda (área geografía) Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral del CONICET. Miembro del Programa de Estudios Regionales y Territoriales del Instituto de Geografía-UBA. Se desempeña como ayudante docente en Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo-UBA y colabora en seminarios de desarrollo territorial y rural en posgrado. Este artículo se inserta en el proyecto PICT 2015-0653 y UBACyT 2015 "Política y Territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde el 2003".

ficas sobre la temática y surge a partir de entrevistas realizadas en el periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Las conclusiones nos plantean una convivencia tensa entre sectores excluidos en el periurbano y la necesidad de implementar medidas de distribución de la tierra.

Palabras Clave: Periurbano; Soberanía Alimentaria; Derecho a la ciudad.

The periurban of the Metropolitan Region of Buenos Aires:
tension between food sovereignty and the right to the city

Abstract

This article aims at highlighting the potential tension between processes associated with prospect food sovereignty and the right to the city. In the case of the Metropolitan Region of Buenos Aires, we assume that these demands are interwoven in bids for land uses in periurban areas, characterized by a great complexity and overlap of activities. From 1970 onwards, the Metropolitan Region of Buenos Aires has undergone transformations that resulted in processes of exclusion of vulnerable sectors without access to the land. The social production of habitat, as a constituent process of the right to the city, expands into interstices which have not yet been urbanized, overlapping spaces in which activities linked to the production of fresh food that caters to urban markets are carried out, and that in recent years have been recognized in their role to satisfy the food sovereignty of the population. This work aims at providing elements to reflect on the connection between food sovereignty and the right to the city. It results from bibliographical reviews on the subject and arises from interviews conducted in the periurban of the Metropolitan Region of Buenos Aires. The conclusions suggest a tense coexistence between excluded sectors in the periurban and the need to implement measures on land distribution.

Keywords: Periurban; Food Sovereignty; Right to the City.

O periurbano da Região Metropolitana de Buenos Aires:
tensão entre soberania alimentaria e direito à cidade

Resumo

Neste artigo procuramos por de relevo a tensão potencial entre processos associados às propostas de soberania alimentaria e direito à cidade. No caso da Região Metropolitana de Buenos Aires, consideramos que estas demandas se entrecruzam em confrontos pelos usos do solo em âmbitos periurbanos, caracterizados por uma grande complexidade e superposição de atividades. A partir de 1970 a Região metropolitana de Buenos Aires sofreu transformações que redundaram em processos de exclusão de setores vulneráveis sem acesso à terra. A produção social do habitat, como processo constitutivo do direito à cidade, expande-se a interstícios que ainda não foram urbanizados, superpondo-se a espaços nos quais desenvolvem-se atividades relacionadas à produção de alimentos que abastecem os mercados urbanos e que, nos últimos anos, foram reconhecidos pelo seu papel de satisfazer a soberania alimentaria da população. Este trabalho tem como objetivo aportar elementos para reflexionar em relação à vinculação entre a soberania alimentaria e o direito à cidade. É o resultado de revisões bibliográficas sobre a temática e surge a partir de entrevistas realizadas no periurbano da Região Metropolitana de Buenos Aires. As con-

clusões dão lugar a existência de uma convivência tensa entre os setores excluídos no periurbano e a necessidade de implementar medidas de distribuição da terra.

Palavras-chave: Periurbano; Soberania Alimentaria; Direito à cidade.

Introducción

La producción de alimentos frescos en espacios periurbanos –agricultura periurbana (en adelante AP)– ha sido reconocida en los últimos años desde diversos ámbitos en su rol clave en la soberanía alimentaria. En la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA), donde se asienta el principal ‘cinturón verde’ del país, dicha actividad es llevada adelante en condiciones de extrema inestabilidad y precariedad. Entre las dificultades que atraviesa la AP para fortalecer su rol en la soberanía alimentaria identificamos su continuo desplazamiento como consecuencia del crecimiento de la ciudad. Ello se encuentra relacionado con el ámbito en el cual se emplaza. El periurbano es complejo de abordar analíticamente al caracterizarse por una gran heterogeneidad de usos de suelo y actores ligados a ellos.

Para nuestro caso, la RMBA ha atravesado una serie de transformaciones profundas en los últimos 40 años. Éstas han redundado en una reorganización espacial del periurbano, donde actualmente se identifican centralmente usos de suelo ligados a la producción de alimentos y diversas modalidades de expansión residencial (Bozzano, 2000; Barsky y Vio, 2007). En ese sentido, consideramos que, en el marco de un desarrollo urbano excluyente, la soberanía alimentaria y el derecho a la ciudad, suponen el fortalecimiento de procesos que pueden entrar en tensión: la producción social del hábitat (en adelante PSH) y la AP.

Este artículo es resultado de un trabajo de campo exploratorio donde se realizaron entrevistas semi estructuradas a diversos actores vinculados a estas cuestiones en la RMBA. Su posterior análisis, supuso la reflexión en torno a bibliografía que conjuga estudios rurales y urbanos, así como una metodología cualitativa basada en el análisis de fuentes tanto primarias como secundarias.

En adelante realizaremos un recorrido que implicará dedicar un primer apartado para caracterizar la agricultura periurbana en la RMBA y poner de relieve su rol en la soberanía alimentaria. Continuaremos con el análisis

sis del proceso de conformación de la RMBA y sus efectos en el periurbano. En el siguiente apartado identificaremos los procesos de expansión residencial resultantes de dicho desarrollo. Luego presentaremos una serie de testimonios recogidos en diversas entrevistas, donde se identifican una serie de cuestiones ligadas a las tensiones entre la soberanía alimentaria y el derecho a la ciudad. Concluiremos con la necesidad de implementar políticas públicas de regulación de usos de suelo y protección de áreas de producción de alimentos, así como de acceso a la tierra de sectores vulnerables en áreas periurbanas.

Agricultura Familiar Periurbana y su rol en la seguridad-soberanía alimentaria

Entre 2007 y 2008 hemos asistido a un contexto signado por una crisis alimentaria como consecuencia de la suba en los precios de los alimentos. En la actualidad, si bien se comunica desde FAO (por sus siglas en inglés *Food and Agriculture Organization*) que en América Latina y el Caribe han disminuido notablemente los porcentajes de subalimentación, se reconoce que aún 34 millones de personas se encuentran afectadas por el hambre en la región, mientras que a nivel mundial la subalimentación alcanza a cerca del 11% de la población (FAO, 2015).

Estos números motivan, ya desde hace décadas, una gran preocupación a nivel mundial. En esta línea, desde la Vía-Campesina², surge el término ‘soberanía alimentaria’ la cual se define como:

El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001 citado en Manzanal y González, 2010, p. 20).

Esta idea surge desde las organizaciones campesinas en contraposición a la de ‘seguridad alimentaria’³ postulada desde FAO, al identificarse im-

2 Organización que representa a 200 millones de campesinos a nivel mundial.

3 Se estima que “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996 citado en Manzanal y González, 2010, p.19).

portantes limitaciones en ella. Mientras que la seguridad alimentaria pone el foco en el poder de compra de alimentos que el salario de una persona permite (Manzanal y González, 2010, p. 20), la ‘soberanía alimentaria’ define la cuestión de forma integral, atendiendo a la multiplicidad de factores que motivan la problemática. Se reconoce, así, la potestad de las poblaciones de participar en la definición de políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra. Se pone el énfasis en la necesidad de que las propias comunidades tengan más y mejores herramientas para interceder en la definición de políticas.

Siguiendo estos debates, en los últimos años ha cobrado centralidad la discusión sobre la producción de alimentos, atendiendo a todo el sistema agroalimentario, a la necesidad de políticas públicas que intervengan en ello y, sobre todo, se destaca el rol de la agricultura urbana y periurbana en tanto ofrece alimentos frescos cercanos a la ciudad (FAO, 2016). Es preciso resaltar que desde el año 2008 a nivel global la población urbana ha superado a la rural y se prevé que en 2050 la población urbana será el 70% (FAO, 2016). En ese sentido también se manifiesta que la agricultura en este tipo de espacios proporcionaba, para el año 2002, comida a más de 700 millones de residentes urbanos, lo que equivale un cuarto de la población de las ciudades (FAO, 2002 citado en Barsky, 2010).

La necesidad de fortalecer a la AP desde diversos ámbitos, radica en las dificultades que la misma atraviesa para consolidarse como productora de alimentos. El carácter distintivo de dicha agricultura lo asigna el área en la cual se emplaza, ya que al establecerse en áreas cercanas a la ciudad se encuentra afectada por dicha cercanía (Gutman et al., 1987).

Para el caso de la RMBA, allí se ubica el ‘cinturón verde’ más importante de Argentina, caracterizado por la producción de hortalizas para consumo fresco del área urbana. Desde el ámbito público se reconoce la existencia de cerca de 2.500 establecimientos que ocupan 10.000 has dedicadas a horticultura y 60.000 unidades de producción de autoconsumo (Sangiacomo, 2012, p.7). Esta actividad es desarrollada tradicionalmente por pequeños horticultores inmigrantes, en los que destacan los de origen boliviano (Benencia et al., 2009).

Una sumatoria de cambios introducidos en las últimas décadas en torno al sistema productivo⁴, dio lugar a un fuerte proceso de diferenciación entre productores en la RMBA. Esto puede advertirse a partir de la existencia de dos situaciones: por un lado, productores que logran cada vez capitalizarse más y producir en mejores condiciones; por otro lado, productores que

4 Nos referimos centralmente a la introducción de nueva tecnología mecánica, química, y la superficie bajo cubierta (Benencia et al., 2009, p.73).

abandonan la actividad al no poder competir. Entre estas dos situaciones extremas, existe un gran número de agricultores que se caracterizan por una “persistencia o resistencia que se produce en particulares condiciones de pobreza” (Murmis, 1998 citado en Benencia et al., 2009, p. 74). Estos productores realizan combinaciones de tipo productivo-comercial que les posibilitan “una mejora de algunos aspectos más relacionados con la supervivencia que con la producción” (Benencia et al., 2009, p. 74). Sus explotaciones no superan las 5 ha y se destaca su presencia en el conjunto del periurbano productivo de la RMBA (Benencia et al., 2009, pp. 45-74). Ello da cuenta de un mayoritario número de pequeños productores que llevan adelante la actividad en condiciones de gran precariedad e inestabilidad. Entre las principales dificultades que atraviesan se destaca que los productores no son propietarios de la tierra en la que producen y viven (en condiciones precarias), el sistema productivo tradicional implica altos costos y sus insumos son muy contaminantes y son perjudicados por circuitos de comercialización con múltiples intermediarios (García, 2014).

En países como Argentina, donde la problemática del hambre se encuentra presente, fortalecer la AP es una forma directa de preservar la soberanía alimentaria de la población. A través de su fortalecimiento se descentraliza el proceso productivo, disminuyen las distancias con los centros de consumo, generando así una agricultura más sustentable. Esta actividad también tiene beneficios secundarios como el sostenimiento de la ruralidad en los bordes que ofrece servicios ambientales (Gutman et al, 1987) y la ocupación de una gran cantidad de pequeños productores y trabajadores rurales en estado de vulnerabilidad. Por último, incluso en las condiciones de inestabilidad y precariedad en que se lleva adelante esta actividad, la producción en estos espacios aporta importantes volúmenes de producción y de abastecimiento de productos frescos a las áreas urbanas como dan cuenta los datos de FAO en 2002 a los que ya hemos hecho referencia.

Como hemos expresado anteriormente, el carácter distintivo de la AP resulta del área en la cual se emplaza. Por ello, en el siguiente apartado, definiremos el abordaje conceptual del periurbano, al tiempo que describiremos la conformación histórica de la RMBA.

El periurbano de la RMBA: conformación histórica y tendencias actuales

Los ámbitos periurbanos pueden caracterizarse en torno a una serie de características: contienen una gran diversidad de usos de suelo, su colindancia con espacios urbanos lo hace vulnerable a dinámicas de valoriza-

ción capitalista del espacio, se encuentra expuesto a una presión urbana constante y se trata de un espacio donde entran en contacto dinámicas rurales y urbanas que, en algunos casos, puede expresarse de forma conflictiva (Barsky 2010; Ávila Sánchez, 2009; Zulaica et al., 2012).

Cuando la urbanización avanza sobre espacio rural se genera una entidad espacial de transición –periurbano– (Bozzano, 1990). El avance de la ciudad supone una incorporación de valor por sobre el suelo rural que permite la instalación de otras actividades que van generando cambios y un aumento en la renta de la tierra. El resultado de ello, es un encarecimiento del precio de la tierra y el desplazamiento de la actividad agropecuaria. En definitiva “la expectativa destruye la rentabilidad de la actividad agropecuaria, transformando establecimientos rurales en suelo vacante” (Garay, 2002, p. 23). En ese sentido, se plantea la “debilidad” del uso agrario del suelo en relación a su retroceso por el avance de usos urbanos (Gutman et al., 1987).

Para el caso de la RMBA, es preciso atender a las características que asumió su proceso de conformación. De él se desprenden las características que hoy día asume su periurbano⁵. Distintos autores (Garay, 2002; Gorelik, 2015; Di Virgilio et al., 2015; entre otros) coinciden en señalar que el crecimiento de la RMBA atravesó diversas etapas.

La primera abarca el período 1890-1930. En ese momento, desde el núcleo que representa el puerto y zonas aledañas, se dio un crecimiento hacia el sur, el norte y el oeste a la vera de los caminos reales de la época colonial y las vías férreas. La traza del ferrocarril promovió el crecimiento de algunos pueblos alrededor de las estaciones de tren más importantes (San Isidro, Tigre, Moreno, Avellaneda y Quilmes). En líneas generales, la expansión siguió dos tendencias: una que se prolongaba según las líneas de los medios de comunicación con el centro y otra engrosando las áreas de influencia de las estaciones de tren, definiendo una trama de territorios accesibles a través de una red de transporte (Di Virgilio et al, 2015). Hacia 1914 la ciudad se estableció como “núcleo de organización territorial” (Di Virgilio et al, 2015, p. 82). Ello fue dinamizado por la conversión de tierra rural en urbana a bajo costo, con gran ganancia para los desarrolladores inmobiliarios. Al mismo tiempo se evidenció una tendencia de densificación

5 Definimos al periurbano por la relación funcional que establece con la urbe, y en ese sentido se ubica dentro de la RMBA. El criterio en este caso es relativo a la influencia funcional de la ciudad central, donde se incluyen “otras ciudades de distinto tamaño e importancia y áreas rurales en las que se realizan actividades muy asociadas o subsidiarias de la gran ciudad” (Bertoncello, 2004). Esta denominación incluye áreas urbanas de gran gravitación como el caso de La Plata, pero que sin embargo se encuentran funcionalmente relacionadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En definitiva, si nos referimos a su relación funcional el periurbano se encuentra en la RMBA.

en las áreas más centrales, en donde se dio una subdivisión en parcelas más pequeñas. Para esta época la producción de suelo urbanizado se desencadenó a través de un procedimiento simple y permitido por el marco normativo: subdivisión del suelo con escasos estándares de urbanización.

La segunda etapa se extendió entre 1930 y hasta la década de 1970. En este período se consolidó la urbanización en la Ciudad de Buenos Aires y la primera corona de la RMBA. Junto a este proceso, el crecimiento de la industria requirió mano de obra que se fue trasladando desde el interior del país. Esta corriente de migraciones internas se afincó en las periferias alrededor del ferrocarril que estructuró los tres brazos principales de urbanización (norte-sur-oeste). Alrededor de esos brazos se generaron centros suburbanos conectados funcional y simbólicamente con la capital (Di Virgilio et al., 2015; Gorelik, 2015).

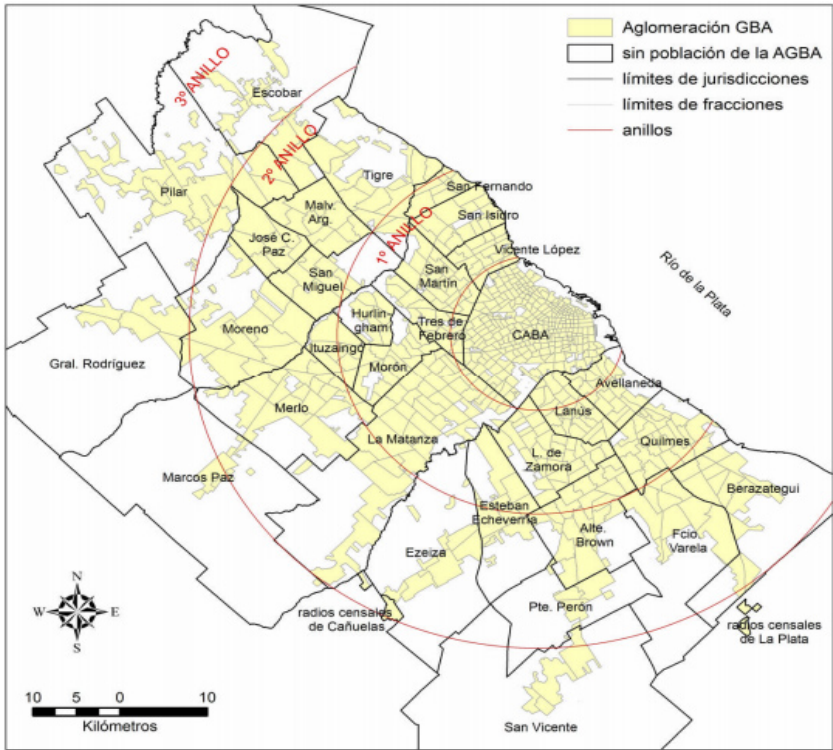
En esta etapa hubo facilidades para el acceso a la tierra urbana y a la vivienda, encarnadas por una permisividad en la urbanización y una libertad respecto al uso del suelo. También influyó el acceso a la tierra a través del loteo económico que encontró en los asalariados de la industria una demanda constante. La red ferroviaria creció y se desarrolló ampliamente, haciendo factibles las viviendas más distantes, a lo cual se sumó el subsidio en el transporte por parte del Estado (Di Virgilio et al., 2015). El modelo de urbanización estuvo caracterizado por una ocupación del suelo extendida y de bajas densidades que dio lugar a intersticios espaciales sin urbanizar entre los principales brazos de urbanización. En paralelo, la Ciudad de Buenos Aires se consolidó como centro neurálgico del país, en donde se asentaron las clases altas y medias.

En esta segunda etapa, el proceso de consolidación no se dio de forma homogénea en la segunda y tercera corona, como sí sucedió en el caso de la Ciudad de Buenos Aires y la primera corona de la RMBA. Como puede observarse en la Figura 1, el proceso de densificación alcanzó la Ciudad de Buenos Aires y el primer anillo, así como los brazos que acompañan al ferrocarril y las autopistas dando una estructura tentacular al crecimiento de la RMBA.

La tercera etapa, que abarca el período 1970-2010⁶, se caracteriza porque es durante la cual se da una transformación clave en los patrones de desarrollo urbano que hasta el momento se venía produciendo. Estos nuevos patrones derivaron en una dinámica de segregación socioespacial y la aparición de nuevos fenómenos inmobiliarios que entran en disputa con la producción de alimentos y con el acceso a la ciudad de los sectores populares.

6 Los autores que hemos abordado analizan este período, sin embargo consideramos que en la actualidad –año 2019– la tendencia descrita continúa.

Figura 1. Aglomeración y anillos de la RMBA en 2001



Fuente: Buzai y Marcos (2012).

Particularmente en esta etapa, en el contexto de un régimen represivo en Argentina, se llevan adelante diversas medidas que regulan el suelo urbano y que por tanto generan nuevas características en el modelo de urbanización: relocalizaciones industriales, construcción de autopistas, liberalización de los alquileres, erradicación y traslado de villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras. La sanción del Decreto-Ley n°8912/777 sobre usos del suelo en la provincia de Buenos Aires supuso

- 7 Entre sus principales efectos enumeramos los siguientes: 1) Dificultad de acceso a tierra para sectores populares: al exigir la construcción de infraestructura mínima como condición previa para el loteo, encareció y dificultó el acceso a la tierra para los sectores populares; 2) Facilidad para la instalación de Urbanizaciones Cerradas: Su sanción supuso un tratamiento especial para la instalación de proyectos inmobiliarios de este tipo. A ello se le sumó el abaratamiento de los costos de los automóviles y la extensión de la red de autopistas; 3) Desregulación de la planificación territorial: Se define que la responsabilidad sobre la planificación recae sobre cada municipio (Girola, 2006), disparando dinámicas contradictorias y de competencia inter-municipales.

un punto de inflexión para la forma de crecimiento de la RMBA (Torres, 2001; Garay, 2002; Girola, 2006; Reese, 2006; Gorelik, 2015; Di Virgilio et al, 2015), inaugurando una etapa signada por la proliferación de diferentes modalidades de urbanización cerrada (Vidal-Koppman, 2007; Arizaga, 2003). El crecimiento de estos fenómenos fue vertiginoso en los últimos años. En 2003 la cantidad de urbanizaciones cerradas rondaba los 400 emprendimientos en la RMBA (Arizaga, 2003). Para 2014, según datos de la Federación Argentina de Clubes de Campo (FACC), en Argentina existían 1000 barrios privados de los cuales 800 se encontraban solo en la provincia de Buenos Aires (Peregil, 2014).

Este fenómeno de expansión residencial de clases medias altas y altas irrumpió en las periferias que históricamente habían sido territorio de clases populares (Arizaga, 2003), exponiendo procesos de gran desigualdad y mercantilización del espacio. El resultado de esta dinámica de expansión urbana durante las últimas décadas, redundó en una reorganización espacial del periurbano productivo en la RMBA⁸.

En adelante nos avocaremos a identificar las estrategias de acceso a la ciudad de sectores populares en el marco del desarrollo urbano excluyente que hemos descrito.

Los procesos de producción social del hábitat y su rol en el derecho a la ciudad

En Argentina, a partir de 1970, no se consideró ningún tipo de herramienta para viabilizar el acceso a la vivienda de los sectores populares. Éstos, impulsados por su necesidad, delinearon estrategias de acceso a la ciudad a través de modalidades de producción social del hábitat. El derecho a la ciudad pone en cuestión, justamente, el hecho de que las ciudades han pasado de ser un espacio en el cual se unifican lenguajes, códigos y tejidos sociales comunes a una mercancía al servicio de la acumulación del capital (Costes, 2011, p. 91). Se plantea que la segregación socioespacial, la desigualdad en el acceso a la ciudad y a los derechos, dan lugar a un

8 Definimos al periurbano por la relación funcional que establece con la urbe, y en ese sentido se ubica dentro de la RMBA. El criterio en este caso es relativo a la influencia funcional de la ciudad central, donde se incluyen "otras ciudades de distinto tamaño e importancia y áreas rurales en las que se realizan actividades muy asociadas o subsidiarias de la gran ciudad" (Bertoncello, 2004). Esta denominación incluye áreas urbanas de gran gravitación como el caso de La Plata, pero que sin embargo se encuentran funcionalmente relacionadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En definitiva, si nos referimos a su relación funcional el periurbano se encuentra en la RMBA.

conjunto de estrategias por parte de los sectores de menores ingresos para acceder a los ‘beneficios’ de la ciudad.

Si es la lógica del mercado la que predomina en la producción de la ciudad “la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad” (Rodríguez et al, 2007, p. 11). La localización urbana y el acceso a la infraestructura, bienes y servicios constituyen, entonces, un componente central para la caracterización de la desigualdad urbana. Surge así la necesidad de promover procesos que contrarresten estas tendencias.

Dentro de las diversas modalidades de PSH, en la RMBA se destaca la autoproducción de hábitat⁹, encarnada en la proliferación de villas y asentamientos¹⁰, las cuales han crecido en los últimos años. Según los aportes de Cravino et al. (2008, p. 14), incluyendo datos previos a 1991 se reconoce la existencia al año 2006 de 819 casos que abarcan un millón de personas¹¹.

En tanto dinámica independiente del mercado inmobiliario, la PSH se vislumbra como componente central a la hora de producir ciudad por parte de los sectores más postergados. Dichas características motivan que sea abordado como estrategia para producir ciudades más justas, y por ello uno de los grandes postulados del derecho a la ciudad es el respeto y apoyo por parte del Estado de dichos procesos (HIC et al, 2005). La PSH se establece así como una forma integral de producción e inserción de los sectores populares en la ciudad.

9 La producción de ciudad que se realiza bajo iniciativa y control de sus propios usuarios se conoce como “autoproducción del hábitat” (Rodríguez et al, 2007, p. 17). Se distingue a la Producción Social del Hábitat (en adelante PSH) como el proceso a través del cual las ciudades son producidas por sus propios habitantes atendiendo a sus necesidades, sin priorizar una finalidad lucrativa.

10 Se distingue una de otra en base a que las villas son reconocidas como urbanizaciones informales con una densidad muy alta de población. Se ubican en zonas donde hay tierra urbana vacante. Visualmente, puede diferenciárselo ya que no se organiza a través de manzanas, sino a través de pasillos angostos e intrincados. Las viviendas suelen estar construidas con materiales precarios, poseyendo insuficiente infraestructura, equipamiento y espacios libres. Los asentamientos, en cambio, refieren a urbanizaciones informales que se organizan en trazados urbanos regulares, controlando las dimensiones de cada lote, reservando espacios libres para equipamiento, con el objetivo de incorporarse en un futuro a la trama urbana como barrio consolidado. Tienen menor densidad de población, se encuentran más alejadas de la ciudad, aunque también tienen insuficiencia de infraestructuras y de acceso a los servicios (Cravino et al., 2008).

11 Es preciso resaltar la dificultad que reviste cuantificar estos fenómenos dada la existencia de diversas bases de datos que con diferentes técnicas de medición arrojan datos disímiles. No obstante se seleccionó la base de Cravino et al. (2008) ya que es la que toma cortes previos a 2000.

En el siguiente apartado, en el marco más general de un desarrollo urbano excluyente, identificaremos a través de entrevistas a informantes clave, elementos que ponen en tensión a la agricultura periurbana –en su rol en la soberanía alimentaria– y los procesos de PSH –en su rol en el derecho a la ciudad–.

La tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad en el contexto de un desarrollo urbano excluyente en la RMBA

El borde periurbano de la RMBA es ejemplo de un espacio donde se condensan diversas demandas sociales. Se trata de un territorio sumamente complejo ya que en él viven cerca de 15 millones de personas, lo cual representa el 36% del total del país y el 74,3% de la población de la provincia de Buenos Aires según el Censo 2010 (INTA, 2012, p.3). En un espacio geográfico relativamente pequeño conviven distintos estratos de población con diferencias socioeconómicas notables, lo cual lo convierte en un área caracterizada por una alta complejidad y conflictividad social. A dicha complejidad, hay que sumarle el hecho de que allí se emplaza el principal ‘cinturón verde’ del país caracterizado por la producción de hortalizas para consumo fresco del área urbana. Incluyendo al resto de las actividades productivas se estima que en la actualidad existen cerca de 4.500 establecimientos agropecuarios, de los cuales el 60% son de tipo familiar, y ocupan el 13% de la superficie en producción (INTA, 2012, p. 3).

En este apartado remitimos a algunos testimonios recogidos a través de entrevistas realizadas a diversos actores en un trabajo de campo exploratorio. En ello visualizamos una serie de elementos que nos conducen a identificar una tensión potencial, y, en algunos casos, efectiva, entre los usos de suelo asociados a la agricultura periurbana –en su rol en la soberanía alimentaria– y los procesos de PSH –en su rol en el derecho a la ciudad–. Esta situación resulta preocupante, en la medida de que supone el enfrentamiento entre actores vulnerables y excluidos.

Enmarcado en el contexto de un modelo de desarrollo urbano excluyente, la mercantilización de la ciudad, y de su periferia, avanza desplazando a sectores populares tanto agrarios como urbanos. De acuerdo al testimonio de un referente de una organización de trabajadores desocupados de la zona sur de la RMBA:

Donde se concentraban los campesinos pobres y obreros rurales va avanzando el club de campo, el barrio residencial y van desplazando hacia zonas alejadas a los sectores vulnerables sea del campo o la ciudad.

Esta situación genera un contexto particular de gran desigualdad entre actores con grandes diferencias socioeconómicas. Como consecuencia de ello, se desencadenan fenómenos relacionados a la necesidad de acceder a la ciudad (evidenciados por el surgimiento de toma de tierras e instalación de asentamientos precarios en zonas periurbanas) que avanzan sobre espacios productivos en un desarrollo contradictorio y conflictivo. Para el caso de La Plata, por ejemplo, un análisis del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2015) da cuenta que en los últimos años este tipo de expansión residencial se ubicó en las periferias lindantes al cinturón periurbano productivo (Del Rio y González, 2017).

La expansión urbana sobre tierra productiva dispara, a su vez, dinámicas que trastocan el uso productivo del suelo. Así lo expresaba un técnico del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante INTA) de zona sur de la RMBA:

Vos tenés, por un lado gente que viene del conurbano que necesita tierra para vivir, y, por otro, a las familias que están ahí produciendo. Además tenés la cuestión de que si vos avalas en el medio de la zona de producción un barrio, empiezan las problemáticas: la contaminación, la especulación de tierras y el aumento del precio porque una zona rural por decreto la haces urbana con posibilidad de construcción.

Esto muestra una primera incompatibilidad entre ambas demandas, relacionado directamente con lo planteado anteriormente en nuestro trabajo: el uso agropecuario del suelo cede espacio frente a la expansión urbana, incluso en los casos en que el avance es protagonizado por sectores vulnerables.

Los actores vinculados a los procesos de PSH –puntualmente organizaciones que demandan tierra para vivienda– se manifiestan respecto a la mayor relevancia de su problemática. Una vecina organizada en una toma de tierras¹² argumentaba que:

Todos estamos en contra de lo que ellos quieren sostener, que es la producción. Nosotros queremos vivienda para toda esa gente que está en la calle. Esa gente no tiene donde vivir...hay algunos que alquilan, otros que estaban viviendo en la calle, otros que los sacaron. Tomamos tierras porque la necesidad existe, y es más importante.

12 En abril de 2015, se realizó una toma de tierras en la localidad de Abasto, partido de La Plata. En esa ocasión se ocupó un predio por parte de familias en búsqueda de tierra y vivienda, sin embargo, dicho predio había sido arrendado por agricultores periurbanos. La producción e insumos de los productores fue destruida por dicha ocupación, y la intervención estatal expropió las tierras para los ocupantes. Queda saber cuál es el resultado de la implantación de un barrio urbano en zona de quintas. <http://www.eldia.com/la-ciudad/vecinos-siguen-en-guardia-por-la-toma-de-tierras-en-abasto-51908>.

En ese mismo sentido se expresaba otro vecino en la misma toma de tierras, al plantear que el espacio que ocupa un predio de producción puede ser utilizado para instalar las viviendas de una mayor cantidad de familias: “Considerando cientos de familias que al final serán beneficiadas de ese lote y que cuatro familias han sido desplazadas, tal vez la importancia de cuatro no es tan relevante”.

Estos argumentos se encuentran en abierto contraste con aquellos vertidos desde las organizaciones de la agricultura periurbana, quienes plantean su permanencia como el camino hacia la soberanía alimentaria. Al mismo tiempo, estos actores deslizan que desde el sector público se prioriza el sostenimiento de los procesos de PSH por sobre la permanencia de los agricultores periurbanos. Según plantea un referente de una de las organizaciones de la AP en la RMBA:

Hubo casos de tomas de tierra en que se da más importancia a la cuestión de las viviendas sociales, pero lo cierto es que en el medio se avasalla otro derecho que es el derecho a la producción de alimentos. Entonces ahí entra en contradicción con lo que es la producción de alimentos, la soberanía alimentaria, la protección del área verde, el área para producción.

Lo que pasa es que, políticamente, también vamos a pensar que para mí evalúan eso. En una hectárea entran 40 familias y mínimamente un productor necesita una hectárea para producir. Por ahí le quieren dar solución a 40, y no a uno. Por otro lado, si lo piensas desde la soberanía alimentaria, se ve mucha más gente beneficiada con alimentos sanos si nosotros permanecemos en las quintas.

Actualmente, el crecimiento continuo de la ciudad y la consecuente demanda de alimentos frescos, indicarían la persistencia de los fenómenos que en este trabajo abordamos. Lejos de estar destinada a perecer, la producción de alimentos cercano a las ciudades es reconocida a nivel mundial y a nivel regional como cumpliendo una función clave, relacionada con la soberanía alimentaria. De la misma forma, el derecho a la ciudad y la prevalencia de los procesos de PSH son reconocidos como formas de acceso a derechos para sectores vulnerables.

La falta de instancias de planificación y ordenamiento territorial, la disputa de los municipios por recursos independientes del poder central, la necesidad de acceso a la ciudad por parte de sectores vulnerables y la ubicación de los agricultores, son circunstancias que se conjugan para generar una situación compleja donde el Estado cumple un rol ambiguo. Mientras tanto quienes marcan el ritmo del desarrollo urbano son los sectores pri-

vados, quedando los actores más vulnerables relegados a espacios cada vez más excluidos y donde entran en competencia entre sí por recursos. Desde una organización de la agricultura periurbana de la RMBA, un referente planteaba esta situación en estos términos:

Cada vez se va perdiendo más tierra fértil, más tierra productiva que es ideal para producir alimentos, y se van haciendo *countries*, barrios cerrados, o simplemente, aunque en menos casos, se van haciendo tomas.... Hay un crecimiento desordenado...y se deja hoy más que nunca que lo maneje el libre mercado.

Surge de los testimonios recabados que las acciones en torno a la superación de la segregación socio espacial, el acceso a ciudad para todos los sectores y el fortalecimiento de la agricultura periurbana, deben orientarse hacia un rol regulador por parte del Estado. Desde las organizaciones de agricultura periurbana se insta a limitar el avance marcantilizador del espacio periurbano. Así lo expresaba un referente:

Tenemos que tener normas que limiten hoy la construcción de *countries*, barrios cerrados, de cemento sobre tierras productivas. Cualquier país que piensa los alimentos para la población, que protege al pequeño productor, tiene mínimamente políticas en esa línea. Eso faltó y sigue faltando, es cada vez peor.

Por otra parte, se resalta la necesidad de planificar y ordenar el uso del suelo, en estos espacios de gran competencia entre actividades. Un técnico del INTA de la zona sur de la RMBA planteaba que: “La clave es, ¿para dónde querés ir? Si ordenas, acá va una industria, acá un barrio, acá producción, entonces vos tenés una mirada de cómo crece esto, como se expande. Así si, pueden convivir estos procesos, y si se puede pensar en el sostenimiento de la zona hortícola”.

En otro sentido, que también tiene al Estado como interlocutor, se identifica la falta de políticas públicas en materia de acceso a tierra tanto para la agricultura periurbana, como para los sectores populares urbanos. Así lo reconocía un referente de una organización de la pequeña agricultura familiar periurbana:

En estas zonas se evidencian varios factores conflictivos. Primero, la falta de políticas hacia los sectores más vulnerables. ¿Quiénes somos los sectores más vulnerables? Los pequeños productores de la agricultura familiar, que no tiene políticas de acceso a la tierra, ni créditos blandos y acce-

sibles. También evidencia la falta de un ProCreAR¹³ para los pobres y un ProCreAR rural para los pequeños productores...o sea la falta de acceso justo al hábitat tanto de gente que no tiene acceso a vivienda, como gente que tiene grandes restricciones para producir.

Hemos advertido en apartados anteriores que a partir de 1970 comienzan a redefinirse los patrones de ocupación de la RMBA. El Decreto/Ley 8912/77 de usos de suelo en la Provincia de Buenos Aires, así como una serie de políticas sociales autoritarias y represivas en el marco de una dictadura militar que impulsó una creciente desindustrialización, la financierización de la economía y el disciplinamiento de la clase trabajadora durante casi una década (Bozzano, 1990), fueron factores clave en dicha redefinición. Por un lado, se incentivó la difusión de urbanizaciones cerradas para clases altas en la periferia de la ciudad. En paralelo, las clases populares urbanas carecieron de políticas de acceso a tierra y, luego de la dictadura, generaron estrategias propias de acceso a la ciudad. Este conjunto de condiciones impactan de forma crucial en el desarrollo de la agricultura periurbana en su rol para garantizar a la soberanía alimentaria. Al mismo tiempo, pone en competencia a sectores vulnerables por recursos. Un referente de una organización de la agricultura periurbana afectado por la toma de las tierras que arrendaba, lo expresaba en estos términos: “Yo no puedo tener la tierra a costa de tomarle la tierra a otro que está en la misma que yo... por qué lo que empuja esa línea es la lucha de pobres contra pobres, y eso beneficia a los que están arriba”.

Conclusiones

En un contexto de crecimiento continuo de la ciudad y una consecuente demanda de alimentos frescos, en este trabajo realizamos aportes para reflexionar en torno a la relación entre la soberanía alimentaria y el derecho a la ciudad en la RMBA.

La agricultura periurbana que se desarrolla allí atraviesa grandes dificultades para consolidarse en su rol de productora de alimentos, y garante de la soberanía alimentaria. Estas dificultades se encuentran fuertemente relacionadas con la competencia por los usos de suelo en el espacio periurbano, que lo convierte en una actividad inestable, donde los agricultores viven en condiciones sumamente precarias.

De entre los diversos procesos y actividades que se desarrollan en estos espacios, resaltan en nuestro análisis los ligados a la PSH. Se trata de

13 Se refiere al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

procesos llevados adelante por población vulnerable que también atraviesa condiciones precarias de vida y que buscan asegurar el acceso a la tierra para construir sus viviendas.

En la medida en que las condiciones estructurales del modelo de desarrollo urbano excluyente que se extendió a partir de 1970 no se han trastocado, la segregación territorial sigue su curso y profundización en la RMBA. Esta situación genera un contexto de potencial enfrentamiento entre actores por usos del suelo. Sobre todo, entre aquellos que diagraman estrategias basadas en la necesidad de reproducir sus condiciones de vida, al margen de dinámicas generadas por una profundización en la mercantilización de la ciudad.

Hemos advertido en las entrevistas realizadas, que se reclama la necesidad de desarrollar políticas de ordenamiento y planificación territorial. Particularmente, desde las organizaciones de la AP, se reclama que el Estado tome medidas de protección de entornos productivos, así como el desarrollo de herramientas específicas para la distribución equitativa de la tierra y su uso. Esto obedece al hecho de que, en un marco de carencia de política pública de acceso a tierra de sectores populares –para uso agrario o de vivienda–, existe una tendencia desde el ámbito público a priorizar la resolución de la problemática de vivienda por sobre la productiva, en tanto resulta más redituable en términos políticos.

Consideramos que resulta vital la implementación de medidas desde el ámbito público que mejoren la distribución de la tierra para los sectores más postergados y que impliquen una planificación en los usos de suelo para evitar tensiones. A pesar de ello, cabe la pregunta de si es posible lograr un ‘orden justo’ en el marco de un sistema estructuralmente desigual.

Referencias bibliográficas

- Arizaga, M. C. (2003). Nuevas urbanizaciones cerradas en los noventa: representaciones del suburbio en sectores medios. Documento de Trabajo n° 4 –Instituto de investigaciones Gino Germani (IIGG) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.- Ávila Sánchez, H. (2009) “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades” en *Estudios agrarios, Procuraduría Agraria*, N° 41, Pp. 93-123. México.
- Barsky, A. (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 Svetlitz de Nemirovsky, A. (Coord.); Globalización y agricultura periurbana en Argentina. Escenarios, recorridos y problemas; Buenos Aires, Serie Monografías de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios FLACSO.- Barsky, A. y Vio, M. (2007) “La problemática del ordena-

- miento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria. El caso del Partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007.
- Benencia, R.; Quaranta, G. y Souza Casadinho, J. (2009). Cinturón hortícola de La ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos. Ed. Ciccus, Buenos Aires.
- Bertoncello, R. (2004). “Buenos Aires ¿quién es la ‘Reina del Plata’?”, en. *Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios demográficos*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos. Año 1, N° 0, julio de 2004, pp 16-25.- Bozzano, H. (2000) Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente. Espacio Editorial, Buenos Aires. Capítulo 4 “Territorios de borde en la Región Metropolitana”, pp 81-108.
- Bozzano, H. (1990). “Reflexiones sobre reestructuración económica, mutaciones productivas y reproductivas en territorios periféricos: el caso de Buenos Aires”, en Escolar, Marcelo y Moraes, Antonio C.R.: *Los nuevos roles del Estado en el ordenamiento del territorio*. Actas del Segundo Seminario Latinoamericano de Geografía Crítica [noviembre 1990] Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, pp. 215-234.
- Buzai, G. y Marcos, M. (2012). The Social Map of Buenos Aires as Empirical Evidence of Urban Models. *Journal of Latin American Geography*, volumen 11, n° 1, pp. 67-78.
- Costes, L. (2011) Del “derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. En *Reveu Urban* NS 02 Septiembre 2011-febrero 2012 (pp. 89-100) Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3762679>
- Cravino, M. C., Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Ponencia impartida en el XIV Encuentro de la Red ULACV.
- Del Río, J. y González, P. (2017). “Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia”. Del Río, Juan Pablo y González, Pablo. En Cravino, C. (Comp.) *La Ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas*. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Di Virgilio, M; Guevara, T. y Arqueros Mejica, S. (2015). “La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense” En Kessler G. (Dir.) *Historia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*: Edhasa, UNIPE: Editorial Universitaria.
- FAO (2015). Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/a61ce773-efc-4481-8396-e4641f62b4f1/> (Diciembre 2015).
- FAO (2016). Alimentar a las ciudades: un desafío clave para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/380070/icode/>
- Garay, A. (2002). Dimensión territorial de lo local, Módulo 2. Curso de Posgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, Buenos Aires.
- García, M. (2014). “La renta en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Causas de su heterogeneidad intra y extrarregional. Agroalimentaria [en línea] 2014, 20 (Enero-Junio). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199229475004>
- Girola, M. F. (2006). “Procesos de transformación urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada sobre el avance de la ciudad-negocio”. En: *Intersecciones en Antropología*, N° 7, Buenos Aires.
- Gorelik, A. (2015). “Ensayo introductorio. Terra incógnita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires” en Kessler G. (Dir); *Historia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Edhasa; UNIPE: Editorial Universitaria
- Gutman, P.; Gutman, G., y Dascal, G. (1987). *El campo en la ciudad: la producción agrícola en el Gran Buenos Aires*. Bs As: CEUR.
- Hic (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Disponible en: <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2663>.
- INTA (2012). *Agricultura Urbana y Periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Creación de la Estación Experimental Agropecuaria AMBA*. Disponible en: <http://inta>.

gob.ar/sites/default/files/script-tmp-creacin_eea_amba.pdf

- Manzanal, M. y González, F. (2010). “Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”. En *Realidad Económica* N° 255-Diciembre 2010. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires.
- Peregil, F. (2014). “La fiebre argentina de los barrios amurallados”. Diario El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/12/20/actualidad/1419113092_143703.html
- Reese, E. (2006). “La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina” En Medio ambiente y urbanización, Volumen 65, 1, noviembre.
- Rodríguez, M.; Di Virgilio, M.; Procupez, V.; Vío, M.; Ostuni, F.; Mendoza, M.; Morales, B.; (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documento de Trabajo* n° 49 – Instituto de investigaciones Gino Germani (IIGG) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Sangiaco, Miguel Ángel (2012). Prólogo. En Manual de Horticultura Periurbana, Mitidieri, M.I y Corbino, G. Editores. Ediciones INTA. San Pedro, Buenos Aires.
- Topalov, Ch. (1979). *La Urbanización Capitalista*. México: Edicol
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE* 2001, vol. 27, n° 80, pp. 33-56. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.eure.cl/numero/cambios-socioterritoriales-en-buenos-aires-durante-la-decada-de-1990/>
- Vidal Koppman, S. (2007). “Transformaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia” (Tesis de Doctorado). FLACSO Buenos Aires.
- Zulaica, L.; Ferraro, R.; Vázquez, P. (2012). Transformaciones territoriales en el *periurbano* de Mar del Plata. *Geograficando*, 8, 169-187. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5491/pr.5491.pdf.