

“Acceso a tierra de la Agricultura Familiar en la Región Metropolitana de Buenos Aires 2009-2019. Política pública y transformaciones territoriales en un conflicto por la tierra en Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina)”

Autor:

Mosca, Valeria Ana

Tutor:

Manzanal, Mabel

2020

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Geografía

Posgrado

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Filosofía y Letras

Secretaría de Posgrado



TESIS DE DOCTORADO

**“Acceso a tierra de la Agricultura Familiar en la Región
Metropolitana de Buenos Aires 2009-2019. Política pública y
transformaciones territoriales en un conflicto por la tierra en
Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina)”**

Doctoranda: Valeria Ana Mosca

Expediente N°: 902.185/14

D.N.I.: 31.576.916

Directora: Dra. Mabel Manzanal

Febrero 2020

*“Vos podés gestionar un problema o lo podés solucionar. En Argentina hay un conflicto con el tema de la distribución de la tierra, pero no se está viendo cómo resolver, sino como gestionar, partís el conflicto, lo emparchas, pero el conflicto sigue ahí”
(Entrevista a técnico de una organización de la AF, 2016)*

“Es sobre el espacio como el poder central se erige por encima de cualquier otro poder y lo elimina. Es sobre el espacio [...] como una clase en el poder pretende suprimir las diferencias entre las clases” (Lefebvre, 2013 [1974]: pp. 318-319)

A Fromthe por su intriga

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis no estaría completa si no tuviera lugar el agradecimiento a quienes aportaron directa o indirectamente a la materialización de este trabajo.

En primer lugar, agradezco haber transitado mi formación educativa en instituciones públicas. Particularmente la Universidad de Buenos Aires donde cursé mi carrera de grado y ahora culmino mi formación doctoral, en donde hice amigxs entrañables y se forjaron las ideas que fundamentan todo esta tesis. También agradezco al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por brindarme la beca que permitió realizar esta investigación.

A mi directora Mabel Manzanal por sus *siempre* valiosos y agudos comentarios, aportes y consejos en este camino. A Fernando y Cecilia por aconsejarme siempre y por los momentos de contención conjunta que atravesamos en los últimos años. A Federico, Julieta, Nicolás, Paula y Lucas por el trabajo en equipo que realizamos desde el PERT. A Lisandro, amigo y pilar platense. Todxs ellxs hicieron que esta tarea resulte amistosa y menos solitaria.

Al Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires y sus integrantes, por hacerme parte y estar abiertos a mis planteos y preguntas ‘foráneas’. En especial agradezco a Mariana Arzeno quien ha sabido aconsejarme cuando me fue necesario. También al grupo de becarixs con quienes compartimos todos estos años de trabajo cotidiano y que fueron un espacio de contención.

A todxs aquellxs que me abrieron desinteresadamente las puertas de sus trabajos y espacios de vida y militancia para que pueda realizar esta investigación. Especialmente a Hipólito Madariaga, Laura Camera, los vecinos del Barrio ‘Nuevo Abasto’ y a Gabriel, Pablo y Alejo del TIP-FADU.

A Luis del Romero Renau y Antonio Valera Lozano de la Universidad de Valencia con quienes compartí momentos de camaradería y quienes me aportaron nuevas reflexiones críticas para mi trabajo.

A todxs mis amigxs. Por escucharme, acompañarme, contenerme, darme ánimos y bancarse mis ausencias durante este proceso zigzagueante y lleno de altibajos. En especial a Viryu, Natu, Lola, Musti y Lula: cada unx de ustedes tuvo la palabra precisa en el momento correcto.

A mi familia. A Beatriz por su apoyo, confianza y amor de siempre. A Atoy por inculcarme el valor y el deseo de emprender este camino. A mis hermanos, Maru y Lean por el cariño a pesar de los

contrastes y a lxs pequeñxs (y no tanto) Micaela, Delfina, Pedro y Felipe. A mi abuelo Raúl de quien heredé la sensibilidad por el mundo y lxs otrxs. A mi abuela Lola, por su tenacidad, rebeldía y amor. A mi abuelo Arturo, por su fuerza, bondad y capacidad de trabajo. A mi abuela Dora por sus enseñanzas cotidianas. A ellxs agradezco, especialmente, todo lo que soy.

A Nahuel, por su compañía y ayuda integral pero, sobre todo, por su tierna y profunda comprensión de mi naturaleza.

Índice de contenido

Introducción general	1
Planteo del problema y preguntas de investigación	1
Premisas e hipótesis	3
Finalidad y objetivos	5
Contexto institucional de esta investigación	5
Estructura de la investigación	7
PRIMERA SECCIÓN	9
Capítulo 1. Estado del arte en el campo de Territorio y Estado	10
Introducción	10
I. Territorio y Estado: antecedentes teóricos.....	10
1. El Territorio como relación de poder	14
2. El Estado como garante de la dominación.....	20
II. Perspectiva construida para el análisis	26
1. Producción social del territorio y política pública: expresiones concomitantes de las relaciones de poder	26
Política pública, territorialidades y transformaciones territoriales.....	34
Capítulo 2. Estado del arte en la cuestión del acceso a tierra de la agricultura familiar	36
Introducción	36
I. Agricultura Familiar en Argentina	36
1. Una categoría en pugna.....	36
II. La cuestión del acceso a la tierra en Argentina.....	42
1. La política pública de tierras en Argentina (1810 – 2019).....	44
2. El marco jurídico vigente en Argentina respecto al acceso a tierra.	60

3. La cuestión del acceso a tierra de la AF	66
Conclusiones.....	70
Capítulo 3. Metodología.....	71
Introducción	71
I. Recorte teórico-metodológico.....	72
1. Justificación del recorte temporal	72
2. Justificación del recorte espacial	74
II. Viajes de campo.....	83
1. Primer trabajo de campo - 2015.....	83
2. Segundo trabajo de campo - 2017	86
3. Tercer trabajo de campo - 2018	90
III. Procesamiento de la información	92
1. Recopilación de la información.....	92
2. Unidades de análisis, dimensiones y variables	93
IV. Dificultades en el proceso de investigación.....	95
SEGUNDA SECCIÓN	98
Capítulo 4. Contexto territorial del acceso a tierra de la AF en la RMBA	99
Introducción	99
I. AF en la RMBA	100
1. Territorios periurbanos: dinámica de expansión urbana y retroceso agropecuario .100	
2. AF y horticultura en la RMBA.....	104
II. La cuestión del acceso a la tierra de la AF periurbana en la RMBA.....	107
1. Expansión residencial y agricultura familiar	108
2. La modalidad de tenencia de la tierra de la AF en la RMBA	115
Conclusiones.....	119

Capítulo 5. Contexto institucional: política pública de acceso a tierra de la AF en la RMBA (2009-2019).....	120
Introducción	120
I. La nueva institucionalidad de la AF en la RMBA en el período 2009-2015	121
1. Escala nacional	122
2. Escala provincial	128
3. Escala municipal	130
4. Algunas conclusiones preliminares de este período.....	131
II. Cambios en la institucionalidad de la AF en la RMBA: el período 2016-2019	133
1. Transformaciones a escala nacional	133
2. Transformaciones a escala provincial	138
3. Algunas conclusiones preliminares de este período.....	141
III. La política pública de acceso a tierra de la AF en el período 2009-2019.....	144
1. Acción colectiva de la AF en torno al acceso a tierra en la RMBA.....	144
2. La mediación del Estado en el acceso a tierra de la AF en la RMBA	151
Conclusiones.....	156
TERCERA SECCIÓN.....	158
Capítulo 6. La disputa por la tierra en el Cinturón Hortícola Platense.....	159
Introducción	159
I. Caracterización de la AF en el partido de La Plata: Cinturón Hortícola Platense	160
1. Modelo productivo y características de la actividad hortícola en el CHP	167
II. La cuestión del acceso a tierra de la AF en el CHP	172
1. La competencia por la tierra en La Plata.....	172
2. El régimen de tenencia jurídica de la tierra para la AF en el CHP	177
3. El acceso a tierra en el CHP y los efectos en las condiciones de vida y producción de la AF	184

Conclusiones.....	186
Capítulo 7. El conflicto por la tierra en Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina) 2015-2018	188
Introducción	188
I. Caracterización del conflicto y mapa de actores	189
II. Periodización del conflicto.....	193
1. Primera etapa: el conflicto inicial	193
2. Segunda etapa: el avance de la urbanización y la permanencia de la AF	204
3. Tercera etapa: el resurgir del conflicto.....	208
Conclusiones: el rol del Estado y la producción de territorio	213
Capítulo 8. Análisis del caso: política pública y transformación territorial.....	214
Introducción	214
I. La política pública como proceso social: la mediación del Estado ‘en acción’	215
1. Modalidades del accionar no estatal	216
2. Modalidades de mediación estatal.....	227
II. Transformaciones territoriales del conflicto.....	239
1. Territorialidades en torno a la política pública de acceso a tierra de la AF en un territorio periurbano	240
La política pública de acceso a tierra de la AF y la transformación del territorio	250
Conclusiones y reflexiones finales.....	253
Introducción	253
Política pública de acceso a tierra de la AF: el devenir de una cuestión histórica	254
Debilidad estructural y organizativa de la AF en la disputa por la tierra	255
El rol ‘subsidiario’ del Estado.....	259
Transformaciones territoriales	261
Reflexiones finales.....	263
Referencias bibliográficas y fuentes.....	266

Bibliografía general.....	266
Fuentes documentales y bases estadísticas	280
Fuentes normativas	282
Fuentes periodísticas.....	283
ANEXOS.....	285
Anexo 1.....	286
Anexo 2.....	290
Anexo 3.....	294
Anexo 4.....	298
Anexo 5.....	302
Anexo 6.....	304
Anexo 7.....	308

Índice de Figuras

Figura 1. Mapa con coronas - RMBA.	76
Figura 2. Sub-recorte del CHP dentro de RMBA	79
Figura 3. Porcentaje de explotaciones por tipo AMBA 1998-2001 RMBA	106
Figura 4. Esquema principales usos de suelo periurbano RMBA, 2000-2015	108
Figura 5. Distribución de las explotaciones familiares hortícolas por tamaño AMBA 1998-2001 ..	117
Figura 6. Territorios de la EEA-AMBA	123
Figura 7. Folleto del PNAP	127
Figura 8. Folleto con información de la Estrategia ‘Hortalizas 2020’	139
Figura 9. Línea del tiempo institucional RMBA 2009-2019.....	143
Figura 10. Verdurazo UTT.....	146
Figura 11. Folleto de la UTT.....	147
Figura 12. Convocatoria del MTE-Rural.....	148
Figura 13. Verdurazo MTE-Rural.	149
Figura 14. Localización del Partido La Plata al interior de Provincia de Buenos Aires.	160
Figura 15. Delegaciones del Partido de La Plata, al año 2009.	161
Figura 16. Zona Hortícola del Partido de La Plata, 2010.....	162
Figura 17. Distribución Explotaciones Agropecuarias municipio porcentaje RMBA, 2002	163
Figura 18. Distribución de Explotaciones Hortiflorícolas por municipio RMBA, 2005	164
Figura 19. Escalera Hortícola Boliviana.....	167
Figura 20. Localización de las Urbanizaciones Cerradas del Partido de La Plata, 2018	174
Figura 21. Cantidad y superficie total de las Explotaciones Hortiflorícolas, por régimen de tenencia de la tierra, Partido de La Plata 2005	178
Figura 22. Porcentaje Núcleos de la Agricultura Familiar según régimen jurídico de tenencia de la tierra en el Partido de La Plata, 2016	179
Figura 23. Circuito de arrendamiento en el Cinturón Hortícola Platense.....	181
Figura 24. Ubicación del predio en conflicto en el Partido de La Plata.....	189
Figura 25. Ubicación de la AF en el predio y comienzo de la ocupación	194
Figura 26. Acampe en el casco urbano de Abasto, 2015	197
Figura 27. Acampe Asamblea (ALPA) frente al predio sobre Av. 520, 2015	200
Figura 28. Vecinos urbanos de la Asamblea (ALPA) ingresando al predio	202
Figura 29. Zona de arriendo de AF - APhi luego del desalojo, 2015	203

Figura 30. Cartel que indica las tareas de urbanización del Barrio ‘Nuevo Abasto’	205
Figura 31. Productor AF - AC15A en las 15 ha para uso rural-intensivo	206
Figura 32. Mapa crecimiento barrio ‘Nuevo Abasto’ y permanencia de la AF - AC15A	208
Figura 33. Traslado de los nuevos ocupantes en el predio en cuestión	210
Figura 34. Movilización en reclamo de cumplimiento Ley expropiación – NVO, 2018	211
Figura 35. Folleto entregado en las movilizaciones de los NVO	212
Figura 36. Proceso de política pública en torno al conflicto de Abasto (2015-2018).....	238

Índice de Tablas

Tabla 1. Marco jurídico vigente de acceso a tierra	65
Tabla 2. Objetivos y resultados del primer viaje de campo, 2015	85
Tabla 3. Objetivos y resultados del segundo viaje de campo, 2017	88
Tabla 4. Objetivos y resultados del tercer viaje de campo, 2018	90
Tabla 5. Evolución de las urbanizaciones en la RMBA: viviendas edificadas por período.....	112
Tabla 6. Cantidad de villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense (1991-2001).....	114
Tabla 7. Distribución de la superficie total de las Explotaciones Hortiflorícolas, por régimen de tenencia de la tierra Provincia de Buenos Aires y RMBA, en Has. y %, 2005	115
Tabla 8. Información Núcleos de la Agricultura Familiar del Partido de La Plata, 2016.....	166
Tabla 9. Asentamientos Populares Informales según período de origen y cantidad de barrios por tipo, hectáreas, hogares y densidad (hogares/ha.) Partido La Plata, 2015.....	176
Tabla 10. Distribución de la superficie de las EAP con límites definidos, por régimen de tenencia de la tierra, partido de La Plata, 2002	178
Tabla 11. Mapa resumido de actores del conflicto de Abasto (2015-2018)	191
Tabla 12. Actores según modalidad de acción y de mediación estatal.....	216
Tabla 13. Transformaciones en la territorialidad de los actores intervinientes.....	250

Glosario de siglas

AABE: Agencia de Administración de Bienes del Estado

AC15A: Agricultores Familiares de la Asociación Civil 15 de Abril

AF NO: Agricultores Familiares no organizados en el marco del conflicto

AF: Agricultura Familiar

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ALPA: Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

ANPCyT: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

APIs: Asentamientos Populares Informales

APHI: Asociación de Productores Hortícolas Independientes

ASoMA: Asociación de Medieros y Afines

BPA: Buenas Prácticas Agrícolas

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAJGPAF-UNLP: Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares de la Universidad Nacional de La Plata

CAN: Consejo Agrario Nacional

CARBAP: Confederaciones de Asociaciones Rurales Argentinas de Buenos Aires y La Pampa

CCC: Corriente Clasista y Combativa

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

CHFBA '05: Censo Hortiflorícola de la provincia de Buenos Aires 2005

CHP: Cinturón Hortícola Platense

CIPAF: Centro de Investigaciones para la Agricultura Familiar del INTA

CNA '02: Censo Nacional Agropecuario 2002

CNPBV '10: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

COT: Código de Ordenamiento Territorial

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CR: Programa Cambio Rural

CR2: Programa Cambio Rural 2

CREPAF: Creación del Fondo Fiduciario Público de Créditos para la AF

CRPPA: Centro Regional para Pequeños Productores Agropecuarios de Buenos Aires

DDRAF: Dirección provincial de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar Buenos Aires

DPDR: Dirección Provincial de Desarrollo Rural Buenos Aires

EAP: Explotación Agropecuaria

EEA-AMBA: Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

FAA: Federación Agraria Argentina

FAE: Frente Agrario Evita

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food Agricultural Organization)

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FNC: Federación Nacional Campesina

FONAF: Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familias

FoNAF: Foro Nacional de la Agricultura Familiar

FpV: Frente para la Victoria

GAL: Grupos de Abastecimiento Local del Pro-huerta

IAPI: Instituto Argentina de Promoción del Intercambio

IEM: Inmobiliaria Estudio Mattioli

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola

IIGEO: Instituto de Investigaciones de Geografía de la Universidad de Buenos Aires

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPAF: Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar del INTA

MA Nacional: Ministerio Agroindustria Nacional

MA: Ministerio de Agroindustria Provincia de Buenos Aires

MAA: Ministerio de Asuntos Agrarios

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MERCOSUR. Mercado Común del Sur

MNCI: Movimiento Nacional Campesino e Indígena

MSA: Monotributo Social Agropecuario

MTE-Rural: Movimiento de Trabajadores Excluidos – Rama Rural

NAF: Núcleo Agricultor Familiar

NAF: Núcleo de Agricultura Familiar – ReNAF

NVO: Nuevos Vecinos Ocupantes

ONG: Organización No Gubernamental

PASO: Elecciones Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias

PE: Proyectos Especiales del Pro-huerta

PERT: Programa de Estudios Regionales y Territoriales

PICT: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica

PIDSEC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales

PNAP: Programa Nacional de Agricultura Periurbana

PRONAGRO: Programa Agropecuario del gobierno de Raúl Alfonsín

REAF: Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur

ReNAF: Registro Nacional de la Agricultura Familiar

RENSPA: Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

SA: Secretaría de Agroindustria Nacional

SAF: Secretaría de Agricultura Familiar

SAF-AMBA: Secretaría de Agricultura Familiar - AMBA

SAFCDT: Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial Nacional

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

SECyT: Secretaría de Ciencia y Técnica

SENAF: Comisión del SENASA para la AF

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SRA: Sociedad Rural Argentina

SSA: Seguridad-Soberanía Alimentaria

SsAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar Nacional

SsTUV: Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires

UBA: Universidad de Buenos Aires

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

UCR: Unión Cívica Radical

UFI: Unidad Funcional Instrucción N° 2 La Plata

UIF: Unidad de Información Financiera

UNAJ: Universidad Nacional Arturo Jauretche

UNLP: Universidad Nacional de La Plata

UTT: Unión de Trabajadores de la Tierra

Introducción general

Planteo del problema y preguntas de investigación

Desde fines de la década de 1970, el precio de los productos alimentarios fue creciendo paulatinamente, alcanzando su valor máximo entre los años 2007/2008. Este incremento estuvo asociado al surgimiento de iniciativas para la generación de energías renovables como respuesta a la crisis del petróleo de 1973, entre las que destacan los agrocombustibles, (Manzanal, 2016). Ello desató una fuerte competencia por el uso de la tierra destinada a la producción de alimentos, al tiempo que tendió a la destrucción de los sistemas productivos locales de alimentos básicos, poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria de muchos países y regiones (Manzanal, 2016). En línea con ello, los precios máximos en los alimentos alcanzados en 2007/2008, desataron una crisis alimentaria y el hambre llegó a afectar a mil millones de personas en todo el mundo (FAO et al., 2019).

Si bien esta problemática se concentra en África y Asia, en América Latina y el Caribe, más de 51 millones de personas se encontraban subalimentadas en el año 2005. Luego de haber disminuido paulatinamente hasta 2015, año en el que afectó a menos de 40 millones, la subalimentación volvió a subir involucrando a 42,5 millones de personas en el año 2018. En definitiva, el hambre resulta una problemática persistente en nuestra región (FAO et al., 2019). Ello resulta, al menos paradójico ya que los números anteriormente citados corren en ritmo paralelo con un gran crecimiento económico en Latinoamérica que entre 2003 y 2011 alcanzó una tasa de aumento del 5% anual (Manzanal, 2013). Ello estuvo acompañado por una gran expansión agrícola que no se tradujo en una disminución proporcional del hambre y la pobreza, ya que dicha expansión, como hemos advertido inicialmente, está asociada a la producción de *commodities* (Da Silva et al., 2008; Escobar 2016).

En este contexto, toma relevancia la agricultura familiar (en adelante AF) que es reconocida por su rol en la producción de alimentos. En efecto, desde FAO (2016) se reconoce la necesidad de generar sistemas alimentarios sostenibles en todas las fases del proceso: producción, distribución, consumo, y, a su vez, se destaca a este sector ya que los productores agrupados bajo esta

categoría aportan “alimentos sanos, diversificados y culturalmente apropiados, y producen la mayor parte de los alimentos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados” (FAO, 2014). También se enfatiza el rol estratégico de la agricultura que se desarrolla en ámbitos periurbanos en tanto se caracteriza por la presencia de agricultores familiares y por la producción de alimentos frescos cercanos a la ciudad (FAO, 2016). Al respecto se sostiene que los agricultores asentados en estos territorios proporcionaban, ya para el año 2002, comida a más de 700 millones de residentes urbanos, lo que equivale un cuarto de la población de las ciudades a nivel mundial (FAO, 2002 citado en Barsky et al., 2010).

En línea con estas reflexiones, en Argentina hubo un crecimiento de las iniciativas del Estado en sus diversos niveles para fortalecer a la AF. Este proceso de institucionalización implicó la creación de áreas específicas que pusieron el foco en este sector. Entre ellas destacamos la creación de la Reunión Especializada de AF en el ámbito del MERCOSUR en 2004 (REAF), el Foro Nacional de AF en 2006 (FoNAF), el Registro Nacional de la AF en 2007 (ReNAF), la Subsecretaría de Desarrollo Rural y AF en 2008 (SsAF) que, en el año 2014, se convertiría en Secretaría de AF (SAF) y la ‘Ley de Reparación Histórica de la AF’ en 2015, entre las más relevantes.

A partir del año 2009 las iniciativas dirigidas a la AF toman mayor protagonismo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), ya que allí se asienta el ‘cinturón verde’ más importante del país, caracterizado por la producción de hortalizas para consumo fresco del área urbana. Esta actividad es desarrollada tradicionalmente por pequeños horticultores inmigrantes familiares, y actualmente se destacan aquellos de origen boliviano (Benencia et al., 2009; García, 2012). Algunos hechos institucionales significativos fueron la creación en 2009 de una nueva Estación Experimental del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), especializada en agricultura urbana y periurbana para el territorio de la RMBA, la creación en el año 2010 del Programa Nacional de Agricultura Periurbana dentro del ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca con gran desarrollo en la región, la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar – delegación RMBA en 2014. Hacia fines de 2015, esta tendencia se detuvo ante el cambio de dirección política a nivel nacional y provincial luego del triunfo de la Alianza Cambiemos. Sin embargo, la AF en la RMBA se vio potenciada por el surgimiento y consolidación de las organizaciones de este sector, que tomaron mayor relevancia a través de diversas expresiones de acción colectiva disputando el cambio de dirección de la política.

Si bien se trata de un sector conformado por actores con grandes heterogeneidades entre sí, la AF se caracteriza por representar a sujetos agrarios que atraviesan dificultades para consolidar su desarrollo productivo. De entre ellas destacan las restricciones ligadas a las condiciones de acceso a la tierra. En efecto, el acceso a la tierra como 'cuestión problematizada' por este sector, atraviesa la historia argentina enfrentando a terratenientes y arrendatarios o trabajadores agrarios sin posibilidad de acceder a la propiedad de la misma. Su desigual distribución, desde los orígenes de la organización del Estado nacional, se encuentra cristalizada en las instituciones estatales que hoy regulan la propiedad, tenencia y uso de este recurso estratégico.

Para el caso de la AF asentada en la RMBA, esta cuestión asume características específicas conforme al territorio periurbano en el cual se emplaza, definido por su ubicación en una interfase rural-urbana en la que se entremezclan actividades diversas y contradictorias. Al respecto, a pesar de que en la última década la AF fue reconocida y visibilizado su rol en la producción de alimentos, presenta aún múltiples condicionantes que dificultan su desarrollo en estos territorios, dada la fuerte competencia por el uso del suelo y la inestabilidad que reviste su vinculación jurídica con la tierra.

Recapitulando, nuestra investigación surge con el fin de advertir si es posible fortalecer a la AF sin trastocar las relaciones de poder que atraviesan el acceso a un recurso estratégico y clave para cualquier actividad humana y, en particular, para la actividad productiva. La aparición a partir del año 2009 de una serie de iniciativas estatales dirigidas a la AF en la RMBA, así como la mayor visibilidad alcanzada, nos instó a preguntarnos por la plausibilidad de fortalecer a este sector en este contexto. Partiendo de estos planteos nos realizamos las siguientes preguntas de investigación: ¿Es posible aportar al desarrollo de la AF sin trastocar las estructuras que cristalizan la distribución de la tierra? ¿Cómo se expresan las problemáticas respecto al acceso a este recurso para la AF? ¿Cómo se manifiesta la política pública de acceso a tierra de la AF? ¿Qué transformaciones territoriales se advierten como corolario de este proceso?

Premisas e hipótesis

Como hemos advertido, en esta investigación consideramos que en la última década ha tomado relevancia y visibilidad el sector de la AF en la producción de alimentos. Este sector, se caracteriza por modalidades de vinculación jurídica con la tierra que enfrentan a los agricultores familiares a situaciones de incertidumbre e inestabilidad. Para el caso de los territorios periurbanos, ello

adquiere características específicas ya que en estos espacios se practican, a su vez, actividades que compiten con el uso productivo y ello plantea problemáticas de 'convivencia' de actividades que entran en contradicción por distintos motivos, entre otros, por el acceso a la tierra o la incompatibilidad en relación con su uso.

En línea con ello, en esta investigación nuestro estudio de caso es un conflicto por el uso y propiedad de la tierra en la localidad de Abasto, dentro de la RMBA. Allí entran en tensión actores ligados a la expansión residencial urbana y actores de la AF. Al respecto, consideramos que la interacción entre los actores intervinientes y las mediaciones del Estado influyeron en las relaciones poder, transformando las territorialidades intervinientes en el conflicto y por lo tanto, el territorio. Si bien en este caso, se favoreció a un grupo de 11 familias productoras de la AF, la disposición de expropiar la mayor parte del predio a favor de sectores que demandaban tierras para uso residencial, implicó la profundización de una dinámica de desplazamiento del uso productivo de la tierra, característico en territorios periurbanos.

Partiendo de la premisa de que el territorio periurbano se produce como resultado del equilibrio de fuerzas entre las territorialidades de actores ligados a las dinámicas de expansión urbana – principalmente residencial- y de actores ligados al asiento de producción primaria intensiva, nuestras hipótesis de trabajo son:

- a) El accionar de la AF, se caracteriza por ser fragmentario y heterogéneo, logrando imponer los intereses de algunos grupos específicos, no redundando en soluciones integrales hacia todo el sector.
- b) El accionar de los actores que entran en competencia por la tierra con la AF, privilegian modalidades de acción que resultan eficaces para disputar la toma de posición del Estado, afectando la permanencia de la AF en estos territorios.
- c) Las modalidades de mediación del Estado respecto de la cuestión del acceso a tierra de la AF consiste en acciones que aíslan sus reivindicaciones. El Estado compartimenta e individualiza los conflictos, sin transformar más que en casos específicos, las relaciones de poder que condicionan el desarrollo de la AF.
- d) Las transformaciones territoriales asociadas a la cuestión del acceso a tierra de la AF, se expresan mediante el fortalecimiento de sectores con mayores recursos o capacidad de presión, profundizando la inestabilidad respecto de la tierra de la AF.

Finalidad y objetivos

La finalidad de esta investigación se dirige a identificar y analizar el rol del Estado en la producción de los territorios para un caso específico. En ese sentido nuestros aportes desde las ciencias sociales apuntan a contribuir al estado del arte de los estudios sobre la relación entre Territorio y Estado.

Nuestro **objetivo general** es aportar al conocimiento de la relación entre Territorio y Estado, a través del análisis de la *política pública* y de las *transformaciones territoriales* asociadas con el acceso a la tierra de la AF.

Objetivos específicos:

- 1- Identificar y analizar la política pública de acceso a tierra de la AF reconociendo la interacción entre (a) el accionar de los actores estatales y (b) el accionar de los actores no estatales en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF.
- 2- Identificar y analizar las transformaciones territoriales que resultan de la política pública de acceso a tierra de la AF.

Nuestro aporte se concretará a partir de la realización de un estudio de caso. Se trata de un conflicto por la propiedad y el uso del suelo acaecido en la localidad de Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina) entre agricultores familiares periurbanos, trabajadores con necesidad de tierra para construir sus viviendas y una inmobiliaria histórica de la zona que reclama ser propietaria de dicha tierra. En este conflicto intervienen, a su vez, diversas instituciones estatales. En ese sentido, a través de este estudio de caso buscaremos identificar a los actores intervinientes, sus articulaciones y efectos sobre el acceso a tierra de la AF, focalizando en la disputa por la toma de posición del Estado y su rol mediador entre fuerzas sociales.

Contexto institucional de esta investigación

La selección de esta temática de investigación se encuentra enmarcada en los intereses del Programa de Estudios Regionales y Territoriales dentro del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (PERT-IIGEO-UBA).

En este espacio trabajamos en el estudio teórico y empírico de cuestiones que se relacionan con la problemática del desarrollo, las políticas públicas, el territorio y el poder. En ese sentido,

aportamos a la discusión sobre estas temáticas desde una perspectiva interdisciplinaria que hace foco en la geografía.

Para la realización de esta investigación se contó con el financiamiento de una beca doctoral de cinco años de duración otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) 2014-2019 y con sede de trabajo en IIGEO.

A su vez, contamos con el financiamiento para los viajes de campo y desgrabaciones de entrevistas con fondos de 2 proyectos de investigación dirigidos por Mabel Manzanal y financiados por dos instituciones diferentes en cada caso:

- Agricultura familiar y soberanía alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones (Argentina)". Proyecto Financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica - ANPCyT- de la SECyT, Presidencia de la Nación, PICT 2011 0836 (2011-2014) / Proyecto financiado por la Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica, UBACyT 0154 (2011-2014).
- "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 2003". Proyecto Financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica -ANPCyT- de la SECyT, Presidencia de la Nación, PICT-2015- 0653 (2015-2019) / Proyecto financiado por la Universidad de Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica, UBACyT n°20020150100031BA (2016-2019)

En las provincias de Misiones y Buenos Aires venimos desarrollando líneas de investigación en lugares específicos, que resultan pertinentes para el abordaje de la temática general de estos proyectos. Esta investigación suma una línea más en Buenos Aires que se complementa con las ya existentes, fundamentalmente porque contrasta con los otros casos bajo análisis, al centrarse en ámbitos periurbanos, donde las políticas y problemáticas adquieren características particulares.

Es en el marco más general de estos proyectos que los diversos investigadores que formamos parte de este equipo de investigación, ponemos en discusión nuestros avances de orden teórico y empírico, resultando una instancia clave para el avance de nuestras investigaciones.

Por último, durante el segundo semestre de 2017 se realizó una estancia de investigación en el Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia que contó con financiamiento de la institución de acogida bajo la tutela del Dr. Luis del Romero Renau y el Dr. Antonio Valera Lozano. Dicha oportunidad resultó clave para la discusión del marco teórico de esta investigación, incorporando nuevas perspectivas al análisis.

Estructura de la investigación

Esta tesis se organiza en torno a 3 secciones y 8 capítulos, además de esta introducción y un apartado de conclusiones y reflexiones generales de la investigación.

La **primera sección** (*Marco teórico-metodológico*) se compone de tres capítulos y tiene por objetivo desarrollar el marco de interpretación y la estrategia metodológica adoptada.

El primer capítulo (*Estado del arte en el campo de Territorio y Estado*) desarrolla el estado del arte en torno a los conceptos de mayor abstracción con los que trabajamos en esta investigación. De ellos se desprenden otras definiciones que serán útiles en dirección a nuestro análisis implicando niveles de menor abstracción, como el de territorialidades y política pública. Al respecto exponemos diferentes perspectivas teóricas para finalmente plantear la visión que adoptamos.

El segundo capítulo (*Estado de la cuestión del acceso a tierra de la AF en Argentina*) introduce las principales discusiones vinculadas con nuestro objeto de estudio: la cuestión del acceso a tierra de la AF. Allí retomamos los principales aportes sobre el surgimiento de la categoría en Argentina y reconocemos antecedentes de la definición de este sujeto agrario. Luego analizamos la disputa histórica que se ha dado respecto a la propiedad y distribución de la tierra y el rol que históricamente ha ejercido el Estado, mediando en las relaciones de poder.

El tercer capítulo (*Metodología*) describe las opciones metodológicas que adoptamos, detallando los aspectos referidos a los recortes espaciales y temporales elegidos, la selección del estudio de caso, los viajes de campo, al tiempo que exponemos la operacionalización de los conceptos teóricos construidos para el análisis y las dificultades enfrentadas en la realización de este trabajo.

La **segunda sección** (*Contexto de análisis*) se compone de los capítulos 4 y 5.

El capítulo 4 (*La cuestión del acceso a tierra de la AF en la RMBA*) contextualiza el objeto de estudio de acuerdo al recorte espacial seleccionado. El mismo presenta las características de la AF

(que en la RMBA se especializa en la actividad hortícola). Este capítulo también se ocupa de la cuestión del acceso a tierra, haciendo hincapié en la identificación de actores y actividades con los que la AF entra en competencia por el uso y apropiación del espacio, así como las características que asume la vinculación jurídica de la AF con la tierra.

El capítulo 5 (*Contexto institucional de la cuestión del acceso a tierra de la AF en la RMBA*) analiza el surgimiento de políticas para la AF que focalizan en la RMBA. El recorte temporal del análisis (2009-2019) estuvo atravesado por un cambio de gobierno en 2015 que generó nuevas modalidades de gestión del sector a nivel nacional y provincial. Sin embargo, ambos periodos evidencian una forma de abordaje de la cuestión de la tierra de la AF caracterizada por una serie de respuestas aisladas a situaciones particulares conflictivas.

La **tercera sección** (*Análisis del caso de estudio*) tiene por objetivo el desarrollo y análisis de nuestro caso de estudio y se encuentra organizado en 3 capítulos. El capítulo 6 (La disputa por la tierra en el Cinturón Hortícola Platense) describe el contexto territorial en el que se desarrolla el conflicto, en el entorno del Cinturón Hortícola Platense. El capítulo 7 (El conflicto por la tierra en Abasto) presenta un relato descriptivo y sistematizado de los hechos que detallan la disputa por la tierra en el caso investigado. Posteriormente, el capítulo 8 (Análisis del caso: política pública y transformaciones territoriales) analiza el conflicto a la luz de las categorías analíticas propuestas, las que buscan sistematizar el accionar de actores estatales y no estatales en torno a una cuestión y que permiten identificar como se expresa la política pública de acceso a tierra para la AF en el caso seleccionado. A su vez, analizamos como este proceso social generó transformaciones en el despliegue de las territorialidades intervinientes afectando los equilibrios de poder previos.

Finalmente, presentamos *las Conclusiones y Reflexiones Generales* de la tesis, en las que retomamos las discusiones fundamentales de la investigación a la luz de lo debatido en los capítulos precedentes, al tiempo que planteamos nuevos interrogantes para futuras investigaciones sobre la disputa del rol del Estado y la producción social del territorio.

PRIMERA SECCIÓN

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Capítulo 1. Estado del arte en el campo de Territorio y Estado

Introducción

Este primer capítulo presenta un estado del arte en torno a dos conceptos que representan los ejes teóricos de nuestra investigación. Tanto Territorio como Estado son dos conceptos de largos desarrollo y que se encuentran entrelazados en distintas etapas históricas y, particularmente, en nuestra investigación.

Respecto a la relación entre ambos conceptos, partimos aquí de identificar antecedentes de vinculación entre ellos. Luego desarrollamos los principales debates que protagonizan de forma particular hacia el interior de disciplinas específicas. Sobre Territorio retomamos los principales aportes en torno al profuso debate dentro de la geografía, en particular la denominada geografía crítica. Sobre Estado se abordan las principales discusiones al interior de la tradición marxista. Con base en ambas revisiones se propone una perspectiva analítica que busca indagar en los mecanismos y procesos a través de los cuales el Estado y Territorio se interrelacionan en su mutua producción social. A partir de dicha propuesta pretendemos en adelante construir y analizar categorías que resultan clave para el desarrollo de nuestra investigación y con ellas indagar la información que ha sido recolectada para el análisis de nuestro objeto de estudio.

I. Territorio y Estado: antecedentes teóricos

El vínculo entre los conceptos de Estado y Territorio se puede rastrear, al menos, desde fines del siglo XIX. En efecto, dentro de la geografía nos remitimos a los aportes de Friedrich Ratzel quien, a fines del siglo XIX, aporta definiciones en ese sentido (Moraes, 1996; Lobato Correa, 1995; Schneider y Tartaruga, 2006; entre otros). Como exponente del determinismo geográfico característico de la época, este autor analiza la relación hombre/naturaleza, desarrollando el concepto *espacio vital* que expresa la vinculación entre sociedad y espacio enfatizando la ‘necesidad’ de territorio de las poblaciones para desarrollarse. En ese contexto el territorio alude a la superficie terrestre que es controlada por un Estado nación –o *ser político*- para su realización.

Desde esta perspectiva la posesión de un extenso territorio determina la posibilidad de realización de un Estado (Ratzel, 1897)¹.

En la misma época, aunque desde una tradición distinta, Vidal de La Blache (1977) asumió la asociación entre Estado y territorio como algo dado. Si bien sus aportes se desarrollaron en torno al conocimiento regional, desde esta perspectiva, las regiones se demarcaban dentro de las fronteras del Estado-nación. Con ello, dentro del territorio estatal podían distinguirse regiones con características distintivas. La tarea sería, entonces, desarrollar conocimientos específicos en torno a aquellas.

En las ciencias sociales, por su parte, se identificaba al territorio como componente necesario del Estado-nación. En la ya clásica definición de Max Weber (2012[1919]:2), el Estado remite a “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”. El territorio se asocia, así, al control ejercido por el Estado sobre un espacio, asegurado mediante el uso de la violencia física.

Por lo tanto, desde finales del siglo XIX y hasta el período de posguerra el territorio refería específicamente al espacio definido en base al control ejercido por el Estado mediante el ejercicio de la violencia física como expresión de poder. Algunos autores también identifican el rol que el territorio cumplió en la construcción de ciudadanía de los Estado nación. En efecto, para O’Donnell (1977), el Estado referencia a un territorio como espacio común de un “nosotros” que enmascara un servicio a los intereses de reproducir la relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad. Planteará que mantener el control interno hacia dentro de esos espacios supone que el Estado aparece “como pretensión, últimamente respaldada por su supremacía coactiva, de ser el agente privilegiado de custodia, interpretación y logro de los intereses generales de la nación” (Ibid.: 24). En un mismo sentido, para Boaventura de Sousa Santos (2010: 92), el Estado nacional moderno se basa en “metáforas de homogeneidad (...). Las dos más importantes son la sociedad civil y el territorio nacional. La primera nivela las poblaciones; la segunda el espacio geopolítico. Solamente gente indiferenciada puede vivir en un espacio indiferenciado”.

¹ Estas ideas de Ratzel, han sido retomadas por Karl Haushofer quien transformó la idea del ‘espacio vital’ en una doctrina que buscaba justificar la expansión alemana durante el siglo XX.

La impronta estadocéntrica del territorio asumirá, en definitiva, que el poder y la dominación solo son ejercidos por este actor. La preeminencia de la geopolítica hasta la segunda guerra mundial estará guiada por esta premisa, en donde la lucha por el territorio se daba como una contienda entre Estados, poniendo una fuerte atención en la capacidad bélica de cada país y en un contexto internacional signado por una inseguridad permanente. Sobre el fin de la segunda guerra mundial, el territorio y la geopolítica, como categorías explicativas, dejaron de utilizarse. Durante casi veinte años las referencias al territorio son escasas. Sin embargo, para la década de 1970, nuevos aportes en torno al espacio y el territorio enriquecieron los debates, dando paso al desarrollo de nuevas perspectivas.

En efecto, estas nuevas discusiones pueden contextualizarse en el marco de la crisis del sistema capitalista que, a partir de 1970, motivó nuevas formas de valorización del capital y de organización territorial (Holloway, 1994; Hirsch, 1996; Harvey, 1998 y 2006; Brenner, 1999; Brenner y Theodore, 2002). A su vez, esta crisis permitió identificar la forma en que el Estado se transformó para integrarse a la lógica del mercado mundial bajo las características de un nuevo modelo de acumulación neoliberal. Este conjunto de transformaciones ha sido interpretado desde algunas perspectivas teóricas como una pérdida de relevancia analítica del Estado nación.

Hirsch (1996) considera que las transformaciones desarrolladas a partir de la rápida globalización que fue adoptando el capital a nivel mundial, quebraron la regulación internacional de la economía. Tanto la liberalización de los mercados como la flexibilización de la producción generaron la eliminación de los límites nacionales a la circulación del capital. De esta forma, se polarizan los centros capitalistas al flexibilizarse espacialmente la producción, y el capital pierde el anclaje territorial-nacional. Los Estados se transforman frente a la unificación del mercado mundial que les impuso un proceso de desterritorialización.

Como efecto de ello, y en el marco de la globalización, surgen nuevas cuestiones que ya no se explican analizando a los territorios desde el control de un único actor, "lo que en realidad se está produciendo es una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance, la exclusividad y la competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional" (Sassen, 2007:27). Respecto a ello, Manzanal (2007) plantea el surgimiento de los 'territorios de la globalización' y los 'territorios de la descentralización' para indicar el doble movimiento del poder y el territorio que es producto de estos cambios. Por un lado, una mayor autonomía en las esferas subestatales evidenciada en las múltiples formas de descentralización

características en la década de 1990 (Faletti, 2010); por otro lado, se reconoce una injerencia sobre las decisiones del Estado nación por parte de organismos internacionales y organizaciones regionales de Estados. Al respecto, Dematteis y Governa (2005: 35) plantean que estos cambios también le dan un nuevo papel a los territorios supra e infra-estatales en relación a la “acción colectiva, a la ‘construcción’ de nuevos territorios y de nuevas formas de territorialidad y, sobre todo, a los nuevos principios y a la nueva lógica con la que tal construcción se realiza y se representa”².

Si bien todas estas transformaciones han generado cambios evidentes y, si bien, se modifican sus modalidades de intervención, ello no disminuye la importancia del Estado para el análisis social³.

Al respecto Harvey sostiene que:

“Los poderes soberanos del Estado sobre los flujos de capital y dinero se han visto definitivamente erosionados durante las últimas décadas. Esto no significa que el Estado sea ahora impotente, sino más bien que su poder depende mucho más del capital financiero” (Harvey, 2014:160)

En la misma sintonía, Thwaites Rey (2004) planteará que, si bien el avance de la globalización y el capitalismo han puesto en cuestión el rol protagonista de los Estado nación en el control de sus territorios, éstos “aún conservan una centralidad difícil de soslayar porque [...] las determinaciones estatales nacionales son aún imprescindibles para el funcionamiento del capitalismo” resultando una “instancia clave de la lucha política actual”⁴ (59-60).

Partiendo de lo referido, podemos identificar un punto de inflexión a partir de 1970 en la relación entre Territorio y Estado. Previo a ello, el territorio era advertido como el espacio sobre el que una autoridad estatal ejercía dominio y control, prevaleciendo una mirada en sentido unívoco. Desde esta perspectiva se desliza un abordaje del poder basado en el uso de la violencia física⁵. De esta forma, el Estado, era el actor que ejercía el poder, al detentar tal monopolio sobre un espacio delimitado –su territorio–.

Luego de 1970, los cambios manifestados a nivel global, se reflejan en una nueva concepción del poder y de las modalidades de intervención del Estado. En términos de Saquet (2015):

² Para profundizar al respecto ver Borja y Catells (1997)

³ Para profundizar en los cambios que atraviesa el Estado frente a la globalización ver García Delgado (1998)

⁴ La autora plantea aquí las limitaciones de los movimientos autonomistas que niegan la importancia del Estado como instancia de dominación sistémica

⁵ Para profundizar respecto a las teorías y recursos del poder ver Norberto Bobbio (2010 [1985])

“Hay una superación de aquella idea de territorio y poder centrada en las fuerzas, acciones y estrategias de los Estados, del territorio entendido sin relaciones sociales, esto es, un conjunto de formas, o sustantivado esencialmente por relaciones sociales sin la materialidad del espacio, de las formas y del poder” (Saquet, 2015:26)

En ese contexto, la preeminencia de las estructuras estatales comienza a ser puesta en entredicho, ganando capacidad explicativa una perspectiva que aborda al poder como una relación⁶. Desde esta concepción, el poder no es algo que se posee, sino que circula en toda relación y puede ser ejercido por cualquier actor mediante diversos recursos.

Como veremos a continuación, esta nueva perspectiva del poder transforma la relación univoca entre Territorio y Estado. Ello ha tenido gran influencia en las últimas décadas en torno al estudio del Territorio dentro de la geografía.

1. El Territorio como relación poder

Los cambios acaecidos a partir 1970 fueron acompañados por nuevas perspectivas sobre los conceptos de poder, Territorio y Estado. En ese contexto se realizaron una multiplicidad de aportes que contribuyeron a la difusión de novedosos debates en torno al espacio y el territorio.

Paul claval (1976), por ejemplo, sostenía que el espacio “no es un elemento indiferente y como sobrepuesto al sistema social; forma parte de él y condiciona su funcionamiento, facilita o retrasa los hechos de difusión dirigida que hace aparecer el ejercicio del poder [...]”. También Sánchez (1979) planteaba que “el espacio, dentro de su inmovilidad global, es el marco total de las relaciones de poder, el soporte de las relaciones de producción y de su división y el escenario de los movimientos sociales y de los actores”. Estos aportes se inscribían en la misma dirección que las famosas reflexiones de Henri Lefebvre (1970, 1972, 1978 y 2013[1974]) quien planteó que cada sociedad produce un espacio determinado en cada coyuntura histórica, remarcando la producción social del mismo. En particular para este último autor el espacio es fruto de determinadas relaciones de producción, así como resultado de la acumulación de un proceso histórico que se materializa en una determinada forma espacial. En ese sentido el espacio es producido socialmente y, al mismo tiempo, es una realidad que condiciona las relaciones sociales y la acción.

⁶ Este enfoque se encuentra presente en múltiples autores clásicos tales como, Antonio Gramsci (2011) Nicos Poulantzas (1991[1978]), Michel Foucault (1993), Anthony Giddens (1995), Pierre Bourdieu (1997), entre otros.

Si bien en estos aportes no aparece aún una distinción clara entre espacio y territorio, existen puntos comunes y gran cercanía con los desarrollos en torno al territorio que surgen en la misma época. Sin ir más lejos, el propio Lefebvre (2013[1974]: 115) considera que: “Cualquier espacio es siempre anterior a la aparición del actor, sujeto principal y colectivo, miembro de un grupo o clase que intenta apropiarse de ese espacio”. Esta definición guarda grandes similitudes con lo aportado por Claude Raffestin (1993 [1980]) en torno a la distinción entre espacio y territorio:

“Es esencial comprender que el espacio es anterior al territorio, que éste se generó a partir de aquél y que es el resultado de la acción de un actor sintagmático (aquél que realiza un programa) en algún nivel. Al apropiarse, concreta o abstractamente (mediante la representación, por ejemplo), de un espacio, el actor ‘territorializa el espacio’ (Raffestin, 1993 [1980]: 102)

En ambos casos, se pone de relieve el accionar de los actores en la apropiación del espacio como constitutivo del territorio, contraponiéndose a perspectivas que lo planteaban tan solo como contenedor de las acciones y relaciones humanas y como fuente y destino del ejercicio de poder de un Estado. Estos dos autores, plantean que el espacio forma parte y condiciona las relaciones que se dan en él. Sin embargo Raffestin avanza un paso más al distinguirlo del territorio: el espacio “está ‘dado’ como una materia prima y antecede a cualquier acción. [...]” (Ibidem.). El territorio, en cambio, es “una producción a partir de él” (Ibidem.)

La distinción de Raffestin (1993 [1980]) entre espacio y territorio pone de relieve la dimensión política de la acción humana. Este autor apuntará a una propuesta basada en una concepción relacional del poder. Retomando aportes de Michel Foucault, sostiene que en toda relación circula el poder, que no es ni poseído ni adquirido, sino simplemente ejercido. Al respecto considera que “El poder es inevitable y no es inocente, ya que no es posible mantener impunemente cualquier relación sin estar marcado por él” (Raffestin, 1993 [1980]: 112).

Las ideas de Raffestin acompañan una renovación dentro de la geografía, que inaugura una perspectiva que se distingue tajantemente de la geografía política centrada en el territorio estatal. Si el poder es ejercido por una diversidad de actores, pueden advertirse territorios de diversas escalas. Como indica López de Souza (2012[1995]: 78): “[...] el territorio puede asumir las más diversas escalas, formas y manifestaciones, desde pequeños territorios –un barrio en una ciudad o una villa rural– hasta un territorio red de una gran multinacional que posee sus ramificaciones en varios países” .

Además de su carácter multiescalar, Mançano Fernández (2005) definirá al territorio como una totalidad multidimensional, e intrínsecamente conflictiva, por lo cual las disputas ocurren en todas las dimensiones que lo conforman (ámbito político, teórico, ideológico). No es solo material, sino que también es inmaterial, y ello se observa en las discusiones por el propio concepto de territorio, por el poder de interpretarlo y determinarlo. También planteará que el concepto de territorio ligado al Estado es utilizado como una forma de ocultar los diversos territorios que conviven y de esta forma garantizar el mantenimiento de la subordinación entre relaciones y territorios dominantes y dominados. En definitiva, el territorio entendido simplemente como sustrato físico o como espacio de gobernanza busca simplificar su significado y esconder los conflictos inherentes a éste. En ese sentido, este autor pone de relieve el conflicto como constitutivo de las relaciones sociales y por tanto de los territorios.

En un mismo sentido, los aportes de Rogelio Haesbaert (2006, 2010a, 2010b) identifican su multidimensionalidad. Este autor realiza un recorrido por los abordajes conceptuales que se han hecho del territorio, advirtiendo diversas dimensiones del mismo. Reconoce así una vertiente política o jurídico-política, en que el territorio es considerado como espacio controlado por un poder; una cultural o simbólico-cultural, donde el territorio es visto como un producto de la apropiación simbólica de una colectividad; y una económica, en que el territorio sirve como fuente de recursos (dimensión espacial de las relaciones económicas).

Al respecto, López de Souza (2012 [1995]) plantea que, en efecto, pueden existir diversas motivaciones que conducen a un actor a buscar el control, defensa o conquista de un espacio determinado. Ello puede estar relacionado con cuestiones identitarias (relaciones afectivas de identidad entre un grupo social y su espacio), económicas (de acceso a determinados recursos) o incluso políticas (valor estratégico-militar). Si bien ello puede ser de importancia para comprender la historia de un territorio, o el interés de ocuparlo y controlarlo lo que hay que responder a la hora de definirlo es “[...] ‘quién domina, gobierna o influencia y cómo domina, gobierna o influencia en ese espacio’” (López de Souza, 2012 [1995]: 78-79). Esto significa poner el foco en los actores, sus relaciones y las modalidades en que ese poder es ejercido. En definitiva, el territorio es “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder” (López de Souza, 2012 [1995]: 78).

De acuerdo a este mayor énfasis dado al rol de los actores sociales en la producción del territorio, en el siguiente apartado analizaremos los aportes realizados en torno al concepto de territorialidad.

a. Territorialidad y territorialidades

Los estudios sobre territorialidad humana se remontan a aportes provenientes de la etología. Desde esta perspectiva, la territorialidad es vista como un patrón de conductas instintivas, heredadas genéticamente y que nos motivan a delimitar, marcar y defender los territorios (Ardrey, 1973; Malmberg, 1980). En esa línea Ardrey (1966:213) argumentaba que:

"La continuidad de la evolución humana desde el mundo de los animales al mundo del hombre asegura que el grupo humano se comportará según las leyes universales del principio territorial. Lo que llamamos patriotismo -que, en otras palabras, es una fuerza calculable que se libera en una situación predecible- animará al hombre de una forma no diferente de otras especies territoriales"

En oposición a este tipo de lecturas consideradas deterministas, surgen a partir de 1970, una serie de aportes que postulan a la territorialidad como un rasgo cultural. Soja (1971:30), por ejemplo, planteaba que "cuando la sociedad humana comenzó significativamente a incrementar su escala y complejidad la territorialidad se reafirmó como un poderoso fenómeno de organización y conducta". En ese sentido, distingue tajantemente la territorialidad humana de la territorialidad primitiva de los animales.

Dentro de las definiciones más difundidas de este concepto, se destacan las de Robert Sack (1986) y Claude Raffestin (1993 [1980]), también opuestas al determinismo proveniente de la etología. En ambos casos, estos autores no hacen mención a la existencia de conductas innatas, y ponen el foco en el control y apropiación del espacio como estrategia y modalidad de ejercicio de poder. Por un lado Sack (1986:1-2), plantea que la territorialidad refiere a "una estrategia espacial para afectar, influenciar o controlar los recursos y la población a través del control de un área determinada". Raffestin (1993 [1980]:48), en cambio, define a la territorialidad como "el sistema de relaciones que el hombre, como miembro de una colectividad, mantiene con la exterioridad y la alteridad con la ayuda de mediadores con el fin de garantizar su autonomía".

Estos autores, presentan una serie de diferencias básicas en sus acepciones a pesar de que "ambos coinciden en la interpretación de la territorialidad como un modo de ejercicio de poder sobre

terceros por medios indirectos, en este caso espaciales” (Sevilla Buitrago, 2014:62)⁷. En efecto, mientras, Sack realiza su propuesta desde las estrategias de un actor que buscar controlar y dominar, Raffestin refiere a relaciones establecidas por un actor en la búsqueda de su autonomía, enfatizando el contexto. Para Raffestin (1993 [1980]:114) hay que considerar el contexto socio-político y espacio-temporal en que las territorialidades se desenvuelven: “la territorialidad de un siciliano, por ejemplo, está constituida por el conjunto de lo que vive cotidianamente: relaciones con el trabajo o la falta de trabajo, con la familia, con la mujer, con la autoridad política, etc.”. Ello implica que “no es posible comprender la territorialidad si no se considera lo que la construyó” (Ibidem.). En línea con ello, Saquet y Spósito (2015:109) consideran que “hay múltiples relaciones, factores y elementos sociales y naturales, históricos y relacionales, ocurriendo simultáneamente e influyendo en las apropiaciones y formaciones territoriales”. En definitiva, la territorialidad supone analizar un conjunto complejo de acciones y relaciones.

Al respecto Manzanal (2007) propone distinguir el uso de *territorialidad* y *territorialidades*. Mientras que *territorialidad* entendida como “relaciones de poder espacialmente delimitadas, es un concepto de un alto nivel de abstracción que, conceptualmente, representa al territorio y lo expresa mejor [...]” (Manzanal, 2007:40), *territorialidades* refiere a las prácticas de ejercicio de poder de los actores mediante la utilización del espacio: “Las territorialidades son materializadas en las familias, las universidades, las acciones del Estado, las fábricas, la iglesia, las calles, los barrios, los mercados, los partidos políticos, las asociaciones de residentes” (Saquet y Spósito, 2015:29). Respecto a esta distinción, Manzanal (2007) plantea que:

“La identificación de territorialidad como un concepto de ‘alto nivel de abstracción’ es metodológicamente significativa, porque también determina su diferenciación con territorialidades. Pues esto significa que *territorialidad* refiere a una noción compleja que no se percibe como un objeto físico, que no se percibe directamente con los sentidos. En cambio el uso del plural refiere a lo que puede objetivarse, concretarse. Lo ‘abstracto’ se concreta cuando se usa en plural y conjuntamente, cambia de significado [...]” (Manzanal, 2007: pp.39-40)

⁷ Otras diferencias reconocidas se observan respecto de la conceptualización de territorio. Para Sack el territorio refiere al área apropiada con el fin de influenciar y controlar. Para Raffestin, en cambio es un concepto de mayor complejidad, al que ya hemos hecho referencia en el apartado anterior, como *espacio codificado*.

En definitiva podemos entender al territorio/territorialidad como un concepto de mayor abstracción que refiere a las relaciones de poder proyectadas espacialmente. A ello refiere Porto Gonçalves (2009) al considerar que “el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él. Así, hay, siempre, territorio y territorialidad, o sea, procesos sociales de territorialización”. Pero, a su vez, este autor agrega que “en un mismo territorio hay, siempre, múltiples territorialidades” (Ibidem). De allí se distingue, nuevamente, una diferenciación entre territorio/territorialidad y territorialidades. Sevilla Buitrago (2008; 2014) incluso va un paso más allá, al reconocer el conflicto de intereses inherentes a la sociedad y expresado territorialmente. Al respecto plantea que “podemos hablar de lucha de territorialidades en la medida en que los grupos sociales luchan para imponer, de forma consciente o inconsciente, su propia ordenación del territorio” (Sevilla Buitrago, 2014:63).

En conclusión, estudiar territorialidades invierte el orden clásico de la geografía porque el punto de partida ya no es el espacio sino los actores y sus estrategias que dejan huellas y signos allí (Sevilla Buitrago, 2014). De esta forma es “el uso del territorio y no el territorio en sí mismo el objeto del análisis social” (Santos, 2006 [1996]: 123).

A partir del 1970 en un contexto de crisis, surgen nuevas corrientes explicativas en torno al poder y Territorio. Estos nuevos aportes, al tiempo que superan la raíz estadocéntrica del concepto, proponen que el espacio no solo condiciona el accionar y las relaciones sociales, sino que a su vez es socialmente producido. También en este contexto comienza a distinguirse espacio y Territorio, asociándose este último al poder, control y apropiación del espacio.

Al respecto, comienza a tomar relevancia el estudio de los actores y sus relaciones de poder para delimitar y analizar las diferentes formaciones territoriales. De allí aflora el análisis de la territorialidad –de gran nivel de abstracción y asimilable a territorio- y el de territorialidades –de menor nivel de abstracción que alude a las prácticas de los actores que buscan controlar y/o apropiarse del espacio como forma de ejercicio de poder-.

En ese contexto, en esta investigación buscamos profundizar respecto de las características que asumen el control y apropiación del espacio por parte del Estado a partir de los cambios acaecidos desde 1970 a los que aludimos anteriormente. Para avanzar en ese cometido, en el siguiente apartado introduciremos algunas discusiones para abordar conceptualmente al Estado y, finalmente, exponer la perspectiva construida para nuestro análisis.

2. El Estado como garante de la dominación

El uso de la palabra Estado para definir una organización política se impone a partir de la obra *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo⁸ (2004). Esta obra fue realizada durante el Renacimiento, época en la cual la organización política dejó de pensarse como natural o divina (como sucedía en la antigüedad o el Medioevo), y pasa a ser abordada como producto de la acción del hombre. En ese sentido, la irrupción del pensamiento del autor florentino será también la transición hacia la comprensión de la política como actividad eminentemente práctica.

La realidad política durante el renacimiento estaba caracterizada por la caída del orden feudal y el nacimiento de los Estado nación, que supusieron una organización territorial diferente. Según Heller (1961):

“La nueva palabra Estado designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del renacimiento en el continente europeo las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas [...]” (Heller, 1961 citado en Thwaites Rey y López, 2005: 24)

Desde una perspectiva marxista, aunque en el mismo sentido de especificidad del fenómeno estatal respecto de otras formaciones políticas, se expresa Hirsch (2001:165) al plantear que sobre el Estado “como forma de dominación se puede hablar principalmente recién cuando se conforma un aparato de poder autónomo y centralizado, separado de la sociedad y la economía, y con esto se diferencian ‘política’ y ‘economía’ como esferas funcionales de la sociedad”

Para O’Donnell (2008), existen muchas dificultades y controversias para definir al Estado. Ello se encuentra relacionado a su ‘apariencia caleidoscópica’ y sus múltiples caras. Desde la ciencia política anglosajona hasta la década de 1970 se insistía en la necesidad de remitirse al concepto de gobierno, administración pública o conjunto de políticas públicas. Hasta ese entonces los gobiernos eran considerados como terrenos donde los grupos de interés entraban en conflicto o se asociaban entre sí para definir el contenido de las acciones estatales. Según Skocpol (1993) este enfoque era clásico de la ciencia política y la sociología de EE.UU en las décadas de 1950/1960.

Es dentro de la tradición teórica del marxismo, en donde las discusiones en torno al Estado cobraron mayor gravitación. En ese sentido Thwaites Rey (2007:14) plantea que, desde el

⁸ En el comienzo de este libro, el autor expone que “Todos los Estados, todos los gobiernos que han tenido y que tienen imperio sobre los hombres, han sido y son, repúblicas y principados” (Maquiavelo, 2004: 63).

paradigma neoliberal, no se han hecho grandes aportes a la comprensión del Estado en la medida de que las discusiones en torno a la dominación se encuentra direccionadas a cuestiones de gobernabilidad. Por ello, en adelante, nos abocaremos a identificar los principales debates y aportes dentro de la teoría marxista del Estado.

a. Los aportes del marxismo a la teoría del Estado

La dispersión de las referencias a la problemática estatal a lo largo de la obra de Karl Marx y las contribuciones de Friedrich Engels, así como la tensión y las contradicciones entre muchos de sus aportes y discusiones, han dado lugar a numerosas y dispares interpretaciones⁹ (Thwaites Rey, 2007:15). Aportes de Lenin (2006 [1916]), Gramsci (2011), Althusser (2005[1970]), Poulantzas (1969 y 1991 [1978]), Miliband (1969), Hirsch (2001), Holloway (1994); Jessop (2014); Therborn (2016[1978]) entre otros, forman parte de los clásicos que han plasmado sus reflexiones sobre el Estado dentro de esta tradición.

Como veremos a continuación, en el contexto de los aportes marxistas pueden encontrarse diferencias y contradicciones entre los autores clásicos referenciados. Quizás sean más reconocidos los debates en torno al *instrumentalismo / estructuralismo* o los aportes dentro del ‘debate alemán de la derivación’ –Staatsableitungsdebatte-. En ese sentido es preciso reconocer que hay en Marx “una tensión instrumentalista, así como otra estructuralista en su teorización sobre el Estado. También pueden apoyarse en nuestro autor los que ponen énfasis en la derivación teórica de la categoría Estado por parte de la categoría Capital” (Castillo, 2007: 64). En adelante desarrollaremos ambos debates.

En primer lugar, el debate *instrumentalismo / estructuralismo* tiene a su principal referencia en el intercambio entre Nicos Poulantzas (1969 y 1991 [1978]) y Ralph Miliband (1969). El inicio de este debate “cierra un ciclo de largo silencio en la producción teórica marxista sobre el Estado desde los tiempos de Lenin, Trotsky y Max Adler, solo interrumpido por la solitaria labor de Gramsci” (Tarcus, 1991: 7). Los desacuerdos por parte de estos autores giran en torno a la cuestión de la autonomía relativa del Estado. Para Poulantzas (1991 [1978]:391), el Estado es el “factor de unidad política del bloque en el poder, bajo la égida de la clase o fracción de clase dominante”. En ese sentido el Estado conserva una ‘autonomía relativa’ porque se ‘ubica’ por encima de las clases y fracciones de clase que se encuentran en contradicción por sus intereses contrapuestos

⁹ Suelen ser organizadas en torno a los momentos de escritura de Marx: escritos de juventud, de ruptura, y adultez (Althusser, 1998; Castillo, 2007)

(Poulantzas, 1991 [1978]:395). Por su parte, para Miliband (1969) la 'autonomía relativa' viene dada porque "el Estado es una institución – o mejor un sistema de instituciones- separada, relativamente autónoma de la clase económicamente dominante" pero que, a pesar de ello, se encuentra alineada por el origen común de la elite estatal y la elite económica: "el personal del Estado se recluta entre las clases media y superior [...]"; y la capacidad de presión de la elite económica "[...] la clase económicamente dominante posee una serie de recursos para imponer su voluntad a nivel político" (Miliband, 1969 citado en Tarcus, 1991).

En definitiva, estos autores desarrollan conceptualizaciones diferentes respecto de la relación entre Estado y clase dominante y la explicación respecto de la autonomía estatal. Miliband sostiene una postura 'instrumentalista' que plantea que la ocupación de cargos estatales por parte de la clase dominante explica su vinculación, siendo el aparato estatal un ente autónomo sin portar intereses de clase¹⁰. Poulantzas, en cambio, plantea una postura de tinte estructuralista en donde el sistema se encuentra organizado de forma tal que la función del Estado es reproducir los intereses de la clase dominante, sin que ello signifique que lo controla de forma directa.

Profundizando al respecto del estructuralismo de Poulantzas, se reconoce la influencia de los aportes de Althusser (2005[1970]), quién centró su atención en explicar los mecanismos de reproducción de la sociedad en el marco de las relaciones capitalistas. Para Althusser (2005[1970]), es preciso develar el carácter reproductor de una serie de aparatos ideológicos del Estado, entre los que resaltaba el rol del sistema educativo en la ideología dominante de la sociedad capitalista. Sin embargo, esta postura estructuralista ha sido frecuentemente criticada por no reconocer la importancia cabal de la lucha de clases y su capacidad transformadora. Al respecto de ello Bonnet (2016) plantea que desde esta perspectiva "las prácticas aparecían como meras reproductoras de las estructuras y los agentes como meros soportes de esas estructuras, suprimiendo cualquier capacidad de intervención autónoma de la lucha de la clase trabajadora".

A lo largo de su trayectoria, Poulantzas (1991 [1978] y 1969), ha ido distanciándose de esa postura estructuralista althusseriana. En sus últimos escritos, reconoce la falta de centralidad que había dado a la lucha de clases: "no subrayé suficientemente la primacía de la lucha de clases frente al aparato de Estado. [...] el Estado debería ser contemplado [...] como una relación, o, más

¹⁰ Las perspectivas pluralistas también han tenido una postura instrumentalista, al plantear que el gobierno (no utilizaban el concepto de Estado) no constituye un actor portador de preferencias propias sino que refleja a través de sus decisiones y acciones quienes son los grupos de interés que han logrado imponer sus preferencias

precisamente, como la condensación de una relación de poder entre las clases en conflicto” (1976: 170). De acuerdo con ello, define al Estado como la condensación de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase que se materializa en un conjunto de aparatos o instituciones.

En segundo término, y en oposición a las posturas estructuralistas, se agrupan una serie de aportes en el marco del *debate alemán de la derivación*. Se busca a partir de estos desarrollos demostrar como la forma Estado deriva de la forma capital. Por ello, se plantea que en el capitalismo se genera una doble división: se separa al trabajador de los medios de producción y a la clase dominante de los medios de coerción. Esto tiene dos implicancias directas: la libertad formal por la cual los trabajadores asalariados son ‘libres’ de vender su fuerza de trabajo, no a través de una coerción directa; y la concentración del uso de la fuerza legítima (en tanto coerción) en el Estado. Para esta corriente, ésta es la separación característica del sistema capitalista que da origen al Estado, no solo a partir de que se escinden dos esferas, la económica y la política (la sociedad y el Estado); sino que allí emerge un tercer sujeto cuya especificidad es el ejercicio de la supremacía de la coacción y que se ejerce a través de las instituciones estatales (Hirsch, 2001).

Desde la perspectiva de este debate, la razón del Estado está dada por la necesidad de pacificación de la producción capitalista, ya que su condición de existencia (la del Estado) dependerá de la reproducción de las condiciones de producción, porque así estará reproduciendo las relaciones sociales que lo constituyen (Holloway, 1994; Hirsch, 2001). En términos de Holloway¹¹:

“Se sigue de la naturaleza de esta forma de explotación que la coerción social indispensable para la dominación clasista no se puede asociar directamente con el proceso inmediato de explotación, sino que debe localizarse en una instancia separada de los capitales individuales: el estado. Su existencia como instancia separada depende, pues, de la relación capitalista, y su reproducción depende de la reproducción del capital (Holloway, 1994: 124).

El derivacionismo advierte que el Estado es garante de la relación capitalista en la medida de que su propia existencia se encuentra ligada a su reproducción y por tanto puede ser derivada de la teoría del capital. Los aportes de esta tradición, pueden rastrearse, en las concepciones de otros autores clásicos dentro de la ciencia política. Por ejemplo en O’Donnell (1977), para quien el

¹¹ Cortés (2012:193) ubica a John Holloway y Werner Bonefeld dentro del llamado ‘Marxismo Abierto’. Al respecto sostiene que: “no se reconoce a sí mismo como una escuela o una corriente. Es más bien un conjunto de autores y textos que se reúnen en las décadas de 1980 y 1990”. Estos autores son particularmente críticos de las corrientes marxistas estructuralistas y ubican a Poulantzas dentro de esa línea.

Estado es expresión de un interés más general que el de los sujetos sociales de cuya relación emana. En definitiva ese interés no es neutral ni igualitario; es el de la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad. Se enfatiza de allí que el Estado es garante de la reproducción de la relación capitalista, a través de la capacidad última de invocación de la fuerza coercitiva y por tal cosa es constitutiva de dicha relación; ella no podría existir de otra forma, o sería otra cosa. En tal sentido todas las acciones que lleve adelante serán para reproducir esa relación, aunque a veces eso implique que tome medidas a favor de las clases dominadas o que ponga límites a la expansión de la clase dominante.

Partiendo de los aportes hasta aquí expresados, consideramos que el Estado cumple un rol clave en la reproducción del sistema capitalista. Ello entra en contradicción con la idea generalizada de que el Estado surge como un árbitro 'justo' entre clases contrapuestas o como expresión de un 'contrato social'. En efecto, como veremos a continuación, este rol se materializa a través del accionar mediante el aparato institucional del Estado.

b. Estado e instituciones estatales

Advertimos hasta aquí, que el Estado ejerce un rol de garante de una relación social que articula de forma desigual a la sociedad. En ese sentido el Estado puede ser advertido en sí mismo como una relación social de dominación. A su vez, diversos autores a los que hemos hecho referencia reconocen que el Estado posee materialidad al cristalizar la relación de fuerza entre clases y fracciones de clase en un conjunto de instituciones (Poulantzas; 1991[1978]: 154)

Oszlak (1982:1-2) sostiene al respecto que, fruto del propio desarrollo social –contradictorio, conflictivo, dinámico e inestable-, se manifiestan una serie de normativas, reglamentaciones y diferentes formas de regular el comportamiento y las relaciones humanas. En efecto, las instituciones son definidas por Portes (2006:24-25) como “conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional”. En ese sentido, las instituciones estatales son comprendidas como la “instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia” (Oszlak, 1982: 1-2).

Se considera, por lo tanto, que el Estado como relación social de dominación se materializa en instituciones que coadyuvan a garantizar las estructuras sociales, políticas, ideológicas y jurídicas del sistema capitalista (O'Donnell, 1977). Este conjunto de instituciones son las dependencias de

gobierno (escuelas, hospitales, policía, ministerios, secretarías, etc.) y constituyen “la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación (...) y cambian en la medida en que se modifica la relación social básica” (Thwaites Rey, 2005: 6). Al decir de Hirsch (2001):

“El Estado refleja en su estructura organizativa concreta relaciones de fuerzas sociales, pero simultáneamente también las moldea y estabiliza. El hecho de que el Estado sea un entramado de relaciones sociales y de clases contradictorias se expresa en la diversidad de sus componentes”

El hecho de que su rol sea “moldear y estabilizar” las fuerzas sociales indica que las acciones estatales tienen como fin conservar las relaciones y estructuras sociales y económicas estructurales o, en su defecto, acondicionarlas para que no alteren el orden imperante: “el Estado no es nunca un mediador pasivo y neutral. Su esencial carácter está determinado por el carácter de clase inscrito en los aparatos materiales de promulgación, aplicación, judicación e imposición de leyes” (Therborn, 2016[1978]:268). Sin embargo, dicha tarea de mediación “está permeada por la lucha de clases, y su manera de funcionar en la práctica está determinada por la constelación de fuerzas que surge de esa lucha” (Ibidem)

Se busca incorporar aquí una visión estructuralista -que reconoce la capacidad de reproducción de las relaciones sociales capitalistas inscrita en las instituciones estatales- que incorpora el rol de la lucha de clases en la transformación de las relaciones de fuerza -que se cristaliza en dicho aparato institucional-. La dinámica de las relaciones entre diversas fuerzas sociales, encuentra su expresión en el aparato estatal, lejos de ser el resultado de la acción de un actor particular (Poulantzas, 1991 [1978]; Jessop 2014).

En definitiva se reconocen dos dimensiones del Estado. Una *abstracta*, como relación social de dominación, y otra *concreta*, que expresa la materialización de dicha dominación en un conjunto de aparatos/instituciones estatales.

Hasta aquí hemos realizado una revisión respecto a la vinculación de los conceptos Territorio y Estado, aseverando que ésta cambia a partir de 1970 a partir de múltiples transformaciones estructurales a nivel global. A su vez, incorporamos aportes específicos de cada uno de estos conceptos de forma individual con el fin de retomar algunas de estas reflexiones para la construcción de nuestra propuesta analítica en el próximo apartado.

II. Perspectiva construida para el análisis

Luego del repaso por los conceptos eje de nuestra investigación, hemos advertido que a partir de 1970, en el contexto de transformaciones estructurales a nivel mundial, surgen una serie de aportes en los que toma relevancia el rol de diversos actores –estatales o no- y sus relaciones en el ejercicio del poder.

En primer término, ello implicó el reconocimiento de territorios de diversas escalas –por dentro y por fuera del Estado nación- al ponerse el foco en las prácticas de los actores para controlar los espacios como modalidad de ejercicio de poder. En relación al Estado surgen una serie de discusiones dentro de la tradición marxista que buscan superar las posturas estructuralistas dando mayor protagonismo a la capacidad de organización de la sociedad en el marco de la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

En definitiva, en relación a ambos casos, surgen nuevos aportes y discusiones que revalorizan la capacidad de los actores para ejercer poder y transformar o mantener las relaciones de dominación. Estos cambios resultaron contrastantes respecto de las posturas que desde fines del siglo XIX planteaban al territorio como el espacio en el que un Estado ejercía control y poder, estableciendo una relación univoca entre ambos conceptos.

En adelante desarrollaremos los principales ejes de nuestra propuesta analítica para abordar la relación entre Estado y Territorio.

1. Producción social del territorio y política pública: expresiones concomitantes de las relaciones de poder

En esta investigación partimos de reconocer al territorio como un “espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder” (Lópes de Souza, 1995:78). En efecto, ello supone una continua puja entre fuerzas sociales, que espacialmente se expresa en la constante dinámica de producción, erosión, destrucción, sustitución de las relaciones que constituyen al territorio (Raffestin, 1993 [1980]; Sevilla Buitrago, 2014: 62).

En la perspectiva que aquí sostenemos, consideramos que el territorio es la expresión espacial de relaciones de poder, de la puja entre estrategias para controlar, ocupar e influir el espacio. Estas estrategias, que llamamos territorialidades, se establecen como “modalidad de ejercicio del poder, una estrategia en la que un sujeto o grupo social traza su proyecto de influencia y dominio sobre

otros [...] a través de una mediación que instrumentaliza el espacio para dichos fines” (Sevilla Buitrago, 2014: 63).

En definitiva, en *términos operativos* consideramos que el **territorio** es la expresión espacial de relaciones de poder, de la puja entre estrategias para controlar, ocupar e influir el espacio. Estas estrategias, las llamamos **territorialidades**, y se establecen como el conjunto de acciones que mediante el control y ocupación del espacio buscan transformar, mantener o mediar en las relaciones de poder imperantes.

El Estado interviene en esa dinámica ejerciendo un rol de mediación entre fuerzas sociales que, como venimos sosteniendo, no es neutral. Como plantea Therborn (2016[1978]: 218) “la clase dominante ejerce su poder de dominación sobre otras clases y estratos, por medio del Estado, utilizando el poder estatal”. La mediación del Estado trastoca las fuerzas sociales y, por lo tanto, las relaciones de poder se ven alteradas y, en efecto se modifican y reconfiguran territorialidades y territorio. Para poder abordar como se expresa la mediación del Estado, incorporamos el concepto de política pública en el siguiente apartado.

a. La política pública como campo de disputa: la mediación del Estado ‘en acción’.

La política pública es considerada aquí como un conjunto de respuestas (por acción u omisión) que permiten interpretar la toma de posición del Estado respecto a una temática o problemática que genera la movilización de diversos actores de la sociedad civil. De ello se infiere que la política pública puede abordarse como un proceso en el que participan actores estatales y no estatales y que se orchestra en torno a una cuestión que problematiza la sociedad.

Oszlak y O’Donnell (1995: 104) plantean que el análisis de política pública desde esta perspectiva “permite una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”. En efecto, esta propuesta metodológica nos permite ordenar y considerar todos los actores intervinientes en un *proceso social amplio* y advertir cómo la relación entre Estado y sociedad civil no puede pensarse en términos de exterioridad.

La política pública para estos autores será entendida como:

“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. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.” (Oszlak y O’Donnell, 1995:112-113)

Se constituyen, por lo tanto, como una suma de acciones manifiestas o implícitas que permiten determinar la posición “predominante” del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada. El término “predominante” referirá a que la política pública suele ser un conjunto de iniciativas y respuestas, llevadas adelante por diversas instituciones estatales que, muchas veces, resultarán contradictorias o conflictivas entre sí, lo cual da cuenta del carácter negociado, y abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión. La política pública, en tanto proceso, expresa, por tanto, el modo en que las demandas de la sociedad son internalizadas y procesadas por las instituciones estatales. Planteado desde otra perspectiva, también puede definirse como el proceso mediante el cual los actores de la sociedad civil disputan la toma de posición del Estado respecto de una cuestión.

Recapitulando, consideramos que el Estado es, en primer lugar, una condensación de fuerzas sociales (Poulantzas, [1978] 1991), y su rol es el de mediación –no neutral- entre clases antagónicas. En segundo lugar, dicha condensación y su rol específico, se cristalizan materialmente en instituciones estatales. Como ya hemos advertido estas instituciones son el conjunto de reglas (leyes, ordenanzas, planes, etc) y las dependencias que las aplican (escuelas, hospitales, ministerios, juzgados, etc.) y que regulan la sociedad. En tercer lugar, la política pública expresa el proceso social a través del cual se ponen en tensión los intereses de diversos sectores sociales buscando influir en la toma de posición del Estado respecto de una determinada cuestión que pueden derivar –o no- en transformaciones del aparato institucional.

De esta manera, analizar al Estado ‘en acción’ permite comprender que, como relación social, conjunto de instituciones y accionar, no se manifiesta como una estructura sin fisuras. Al contrario, es expresión de una sociedad con conflictos y contradicciones en donde todos los actores ejercen poderes y desarrollan proyectos. En ese sentido, ni instituciones, ni políticas públicas deben ser percibidas como un ente monolítico, sino como un *campo en disputa* (Thwaites Rey, 2005).

b. Territorialidades y accionar estatal y no estatal

Partimos de la premisa de que todos los actores sociales ejercen poder, a pesar de no contar todos con los mismos recursos para hacerlo. En efecto, en el marco del sistema capitalista, la sociedad civil se encuentra dividida en clases con intereses contradictorios en donde el Estado surge de ella con el fin de garantizar la reproducción de relaciones sociales desiguales.

Esto significa, por un lado, que el Estado tiende a ejercer una mediación asimétrica y parcial a favor de las clases dominantes con el objetivo de lograr que las clases dominadas “se sometan al orden social establecido y contribuyan a su funcionamiento” (Therborn, 2016[1978]: 268). Pero, por otra parte, la mediación del Estado no es unilateral ya que “los procesos de mediación engloban también las peticiones y protestas de las clases gobernadas” (Ibidem: 269). En definitiva la relación Estado y sociedad civil no es de exterioridad ya que “se establece entre las fuerzas de las clases sociales y se expresa en el contenido de la política que lleva a cabo el Estado” (Ibidem: 31).

En efecto, la perspectiva que aquí sostenemos implica analizar la disputa por la toma de posición del Estado entre fuerzas sociales a través de la distinción entre actores estatales y no estatales.

En referencia a ello partimos de considerar que toda acción proveniente de actores/instituciones estatales se distingue del resto ya que “(a) cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última ratio fundada en el control de superiores medios de coacción física, y (b) [...] en general repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 16-17). Sin embargo, principalmente, se constituyen como “nudos” al influir en la definición, contenido y explicación de la posición y acción de otros actores. En ese sentido, el accionar de las instituciones estatales poseen la capacidad de legitimar o deslegitimar el accionar de otros actores de la sociedad civil.

El estado, a través de sus instituciones, puede insertarse en un proceso social y desde allí influir sobre el desarrollo de una determinada cuestión asumiendo posiciones que alteran las relaciones de fuerza de los actores involucrados. Dicho de otro modo, el Estado procesa las demandas de los actores sociales para que sus expresiones no generen efectos disruptivos en la reproducción del sistema (Hirsch, 2001; O’Donnell, 1977). Ese rol del Estado se expresa mediante diversas modalidades de mediación como respuesta al accionar de sectores de la sociedad civil, como veremos a continuación.

i. Modalidades de mediación estatal: represión, cooptación y omisión

Consideramos que la relación entre el Estado y las diversas expresiones de organización y acción de la sociedad civil se mueve entre procesos de cooptación y represión¹²: “en la forma en que estos dos mecanismos son desarrollados (cómo y a quién son dirigidos) y balanceados entre sí, descansa una importante medida de la relación que se establece entre el Estado y las diferentes expresiones de protesta social en un determinado momento histórico” (Cortés, 2008: 3)

La **represión** es interpretada aquí en su concepción más básica, identificada con las acciones del Estado ligadas a sus aparatos represivos. Implica el ejercicio de violencia física o amenaza de coerción con el objetivo de lograr obediencia a la voluntad del Estado y silenciar eventuales resistencias al orden establecido (Oszlak, 1982). Sin embargo, la clase dominante no puede permanecer en el poder utilizando solamente esta forma de mediación. Para Therborn (2016[1978]:270) “Los aparatos represivos son los supremos guardianes del orden social prevaleciente, el puño de hierro que golpea cuando el funcionamiento de los procesos de reproducción experimenta alguna anomalía y cuando las clases dominadas se rebelan”.

La **cooptación**, por otro lado, es abordada aquí en un sentido amplio, que implica desestimar definiciones que lo plantean como la interacción entre un ente pasivo y otro activo, en dónde uno es cooptado por otro. Englobamos dentro de este concepto los métodos de captación de apoyos a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas (Oszlak, 1982).

En efecto, un mayor nivel de organización y movilización de los sectores sociales implica un mayor desafío para la eficiencia de las formas de mediación estatal. Ello genera una mayor *autonomía relativa*¹³ del Estado en la búsqueda de nuevos apoyos sociales, y, por tanto, una mayor apertura a

¹² Si bien Therborn (2016[1978]) identifica seis modalidades de mediación estatal -represión, desplazamiento (canalización); extracción (financiamiento del Estado a través del sistema fiscal); cooptación; judicatura (la existencia del aparato judicial para mediar en las relaciones entre particulares); apoyo del Estado a las clases dominadas (refiere a aquellos casos en que el Estado apoya las demandas de las clases dominadas al considerar que oponerse a ellas sería más costoso)-, en esta investigación utilizamos dos de ellas ya que éstas expresan las principales tendencias en el accionar estatal y, en algunos casos, consideramos que existen superposiciones y las categorías no están suficientemente especificadas y demarcadas.

¹³ Respecto a la autonomía relativa del Estado, sostenemos aquí que, si bien los aparatos de Estado cuentan con un rol preponderante en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas (Althusser, 1997), en términos más específicos, sus funciones también se orientan hacia la unificación de la clase dominante (Poulantzas, 1991[1978]). La ‘autonomía relativa’ del Estado viene dada, por lo tanto, porque se ubica por encima de las clases y fracciones de clase dominantes. Por ello puede ser “garante político de los intereses de las diversas clases y fracciones del bloque en el poder, frente a los intereses de la clase o fracción hegemónica, y hacer actuar a veces a esas clases y fracciones contra ésta última” (Poulantzas,

internalizar las demandas de los sectores sociales: “el Estado tiene una visión total de lo que el sistema global de explotación y dominación requiere para su eficaz mantenimiento y expansión, es decir, superando así los criterios estrechos y miopes de determinados individuos y grupos de la clase dominante” (Therborn, 2016[1978]:295)

Dentro de los procesos de cooptación podemos identificar, por ejemplo, acciones de ‘canalización (o desplazamiento)’ a partir de las cuales el Estado busca “postergar las demandas populares y, si resulta demasiado costoso oponerse a ellas, canalizarlas a través de instituciones y procesos que no provoquen rupturas” (Therborn, 2016[1978]: 275). El Estado busca así crear constantemente alternativas para redireccionar los conflictos sin romper el orden imperante. Este desplazamiento implica la creación de alternativas intrasistémicas: “Las contradicciones del sistema pueden ser transformadas y canalizadas como contradicciones solubles dentro del sistema” (Ibídem; 276)¹⁴. En definitiva “el desplazamiento supone que se mantiene la sumisión, pero además encarrila las energías populares al servicio de la reproducción ampliada del sistema canalizándolas a través de los procesos políticos, económicos e ideológicos existentes” (Therborn, 2016[1978]: 278). Para los sectores dominados, implica la posibilidad de influir en el contenido de las políticas.

Tanto la represión como la cooptación, implican formas de institucionalizar las demandas de los sectores sociales al expresar modalidades en las que el sistema institucional del Estado las procesa mediante su inclusión –cooptación- o mediante su forzoso aplacamiento –represión-. Cualquiera de las mediaciones estará determinada por los equilibrios de fuerza de la lucha social. El grado de organización de los sectores sociales, y la capacidad del Estado de asumir e interiorizar

1991[1978]:395). En definitiva, la capacidad del Estado de institucionalizar las demandas de los sectores populares, a través de su mediación se encuentra íntimamente ligada al cumplimiento del rol del Estado como cohesionador de las diversas fracciones de clase en el poder: “cuanto mayores son las divisiones internas de la clase dominante, más pronunciada la [...] autonomía relativa del Estado. Análogamente, los problemas de mediación y la ‘autonomía’ del Estado varían de acuerdo con las fuerzas de la clase dominada” (Therborn, 2016[1978]: 219). Esto implica que coyunturalmente, cuanto mayor sea la contradicción entre fracciones de la clase dominante, mayor será la autonomía relativa del Estado y mayor su vulnerabilidad frente a las estrategias de acción colectiva de los sectores dominados.

¹⁴ Esto genera la canalización de las demandas de sectores dominados a través de la transformación del aparato estatal, ya sea a través de la creación de nuevas leyes, áreas específicas para atender demandas, transferencia de recursos, etc. Dentro de las acciones de canalización se identifican: i) acciones destinadas a aislar las reivindicaciones, compartimentando e individualizando los conflictos y problemas; ii) extroversión para distraer la atención (culpar a ciertos sector o a funcionarios específicos de los problemas) o; iii) creación de alternativas intrasistémicas: “Las contradicciones del sistema pueden ser transformadas y canalizadas como contradicciones solubles dentro del sistema” (Therborn, 2016 [1978]; 276).

determinadas demandas en su seno, en coyunturas específicas, resultan ejes clave para analizar dichas modalidades.

Por último, consideramos como una modalidad de mediación del Estado a la **omisión**. Como hemos definido en este apartado, las instituciones estatales se expresan por acción u omisión.

La inacción frente a una demanda o cuestión, aunque difícil de advertir empíricamente, expresa una forma de respuesta¹⁵. Al respecto Ozslak y O'Donnell (1995:15) plantean que la inacción estatal puede estar motivada por “esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz [...]”. Pero en todos los casos el ignorar una petición o desestimarla forma parte de las modalidades en las que el Estado responde y procesa las demandas de la sociedad civil.

Recapitulando, consideramos que el accionar de las instituciones del Estado se distingue del accionar del resto de la sociedad civil. Las instituciones estatales tienen la capacidad de legitimar o deslegitimar el accionar de los actores de la sociedad civil (Herzer et al 1994). En términos espaciales, la territorialidad del Estado se encuentra en disputa dada su capacidad de viabilizar o anular la territorialidad de otros actores. De acuerdo con ello Harvey (2014:158) sostiene que:

“La lógica que corresponde a la territorialidad del poder estatal es muy diferente de la lógica del capital. [...] El Estado capitalista aplica en general políticas favorables a las empresas, aunque templadas por las ideologías dominantes y las innumerables y divergentes presiones sociales ejercidas por sus ciudadanos organizados”

Partiendo de ello, *operativamente* consideramos a las **territorialidades estatales** pueden ser definidas como las acciones de las instituciones estatales que median en las relaciones de poder viabilizando o anulando el despliegue de las territorialidades de los actores de la sociedad civil y con el objetivo último de garantizar la reproducción del orden dominante.

¹⁵ Bachrach y Baratz (1962) han remarcado esto, poniendo el foco en los mecanismos que son utilizados para evitar que un conflicto aflore y mantener fuera del proceso político problemas potenciales. El abordaje de las no decisiones y no acciones, ha sido de vital importancia en el análisis del poder, particularmente al plantear que no intervenir en torno a una problemática o demanda forma parte del repertorio de respuestas posibles.

ii. Modalidades del accionar no estatal

Lópes de Souza (2008; 2010) utiliza la fórmula “con el Estado, a pesar del Estado, contra el Estado” para distinguir las estrategias de la sociedad civil para movilizar sus intereses, identificando dos modalidades¹⁶: i) acción institucional: refiere a prácticas que indican espacios de negociación (y por tanto de aceptación y participación en las alternativas intrasistémicas) con el Estado; ii) la acción directa: para identificar iniciativas que no utilizan los canales institucionales propuestos y que buscan resolver problemáticas y necesidades de forma autónoma (Lópes de Souza, 2010: 29).

En relación a la noción de ‘acción directa’ Poulantzas (1981:298 citado en Mezquita, 1998:75) plantea que las prácticas “aun cuando se coloquen fuera [...] del Estado, no serán extra-Estado: ellas están de cualquier modo, siempre situadas en su campo estratégico [...]”. Esto significa que, desde esta perspectiva “integrarse o no hacerlo en los aparatos del Estado, hacer o no el juego del poder, no se reduce a escoger entre una lucha externa y una lucha interna” (Ibidem)¹⁷. En definitiva, desde esta perspectiva las luchas por transformar o mantener las relaciones de poder son un factor determinante que condiciona al Estado -como relación social de dominación y, por tanto, como conjunto de instituciones- (Laclau, 1981: 49).

En ese sentido, consideramos que toda estrategia de acción al perseguir la transformación –o mantenimiento- de determinadas relaciones de poder, es procesada y mediada por el Estado a través de sus instituciones y ello se expresa espacialmente.

En términos espaciales, de acuerdo con nuestra perspectiva, las **territorialidades no estatales** pueden definirse *operativamente* como el accionar no estatal que mediante el control, ocupación e influencia del espacio busca transformar o mantener las relaciones de poder imperantes en línea con sus intereses.

¹⁶ Utilizamos la noción de movimiento social para identificar el accionar colectivo de un sector social en oposición a otros sectores sociales por el control de recursos en una sociedad (Touraine, 1987). Toda acción colectiva busca, en definitiva, mantener o transformar determinadas relaciones de poder. Las discusiones en relación a esta temática tienen profusos debates que no son el objeto de esta investigación.

¹⁷ Poulantzas impulsaba en sus últimos años de vida una propuesta de ‘vía democrática al socialismo. Al respecto Keucheyan (2013:31) plantea que dicha propuesta “combina radicalización de la democracia representativa con experiencias de autogestión en la sociedad civil, especialmente –aunque no únicamente- en el lugar de trabajo, y en el sector industrial tanto como en los servicios y la función pública. Ella busca incidir en las contradicciones del Estado capitalista desde el interior y desde el exterior, es decir interviniendo en las instituciones vigentes cuando pueden obtenerse avances en ellas y a la vez presionando sobre los aparatos de Estado a partir de espacios que escapan a ellos, que se mantienen a distancia del poder del Estado”.

En línea con lo planteado por Poulantzas (1981:298 citado en Mezquita, 1998:75), consideramos que toda estrategia de acción de la sociedad civil siempre implica una relación con el Estado (aunque ésta sea de negación o pretenda resolver las demandas de modo autónomo). En efecto, se desprende de estas definiciones que la mediación estatal es constitutiva de las territorialidades no estatales, pero, a su vez, las territorialidades estatales se encuentran atravesadas por el accionar contradictorio de la sociedad civil y por ello se encuentran constituidas por éstas. En conclusión, el Estado media en las relaciones de poder y, a su vez, las luchas por transformarlas por parte de los actores sociales condicionan al Estado, tratándose de una transformación constante y mutua. En definitiva, la política pública se expresa espacialmente en la transformación del territorio (Mançano Fernández, 2015:28).

Política pública, territorialidades y transformaciones territoriales

En este capítulo hemos comenzado nuestro recorrido identificando la relación entre los conceptos de Territorio y Estado. En efecto, reconocemos que desde fines del siglo XIX se comprendía al Territorio como el espacio sobre el que un Estado-nación ejercía poder mediante el uso de la violencia física. Luego de 1970, en un contexto de reestructuración profunda de la sociedad, surgen nuevas discusiones y aportes que se enfocan en el análisis de los actores sociales en el ejercicio del poder y mediante diversos recursos. A partir de allí, el territorio será advertido como la proyección espacial de las relaciones de poder, al tiempo que el Estado se define en torno a su rol como garante y mediador en la reproducción de las relaciones sociales de poder que articulan de forma desigual a la sociedad.

El carácter mediador -no neutral- del Estado –materializado en sus instituciones- nos conduce a distinguir su accionar respecto del resto de la sociedad civil. En su búsqueda de mediación, el Estado altera (o mantiene) las prácticas de los actores y así trastoca las relaciones de poder. Espacialmente esta dinámica se expresa en los constantes procesos de territorialización – desterritorialización –reterritorialización protagonizados por la puja entre las estrategias para controlar y ocupar el espacio por parte de los actores y con la mediación del Estado. De allí se pueden distinguir territorialidades estatales de no estatales en base al rol y los recursos específicos que poseen los actores estatales. En efecto, éstos materializan la mediación a través de mecanismos que sintetizamos en los procesos de cooptación, represión y omisión en el marco de su accionar a través de políticas públicas.

Por lo dicho hasta aquí, los procesos de política pública y producción social del territorio aparecen como expresiones concomitantes de las pujas por transformar o mantener las relaciones de poder, donde el Estado interviene como mediador a través de una serie de mecanismos.

En el próximo capítulo nos abocaremos a realizar un estado del arte respecto de la política pública de acceso a tierra de la agricultura familiar en Argentina, con la finalidad de avanzar en la definición del objeto empírico de nuestra investigación.

Capítulo 2. Estado del arte en la cuestión del acceso a tierra de la agricultura familiar

Introducción

En el capítulo anterior consideramos al territorio como la proyección espacial de múltiples relaciones de poder en las que siempre interviene el Estado en su rol de mediador –no neutral– entre clases antagónicas. En ese contexto, el Estado resulta una condensación de la relación de fuerzas sociales que se expresa materialmente a través de sus instituciones y de sus acciones en procesos de política pública que giran en torno a una cuestión.

En este capítulo buscamos introducir la cuestión que analizaremos a lo largo de esta investigación: el acceso a tierra de la AF.

Para ello, en un primer apartado pondremos de relieve las principales discusiones y debates en torno a la categoría de ‘agricultura familiar’, que en las últimas décadas se impuso como definición de un tipo de sujeto agrario.

Luego, nos abocaremos a reconstruir la cuestión del acceso a tierra a partir de su análisis en torno a dos aspectos: su construcción como demanda histórica ante una profunda y sostenida desigualdad en su distribución y la cristalización de ello en el marco jurídico vigente que regula los derechos a la propiedad y tenencia de la tierra. Finalizaremos este capítulo desarrollando como se expresan estos aspectos en las problemáticas que atraviesa la AF respecto del acceso a la tierra.

I. Agricultura Familiar en Argentina¹⁸

1. Una categoría en pugna

En primer lugar, partimos de reconocer que la categoría de ‘agricultor familiar’ referida a un tipo específico de sujeto social agrario se impuso en las últimas décadas en Argentina. Su utilización fue adoptada tanto desde el sector público, como desde las organizaciones de productores y desde los

¹⁸ Al respecto se advierte que, a lo largo de esta investigación utilizamos indistintamente las categorías de agricultor familiar, pequeño productor, productor, horticultor familiar para referirnos al mismo sujeto y con el fin de no tornar repetitivo el uso de alguna de estas categorías específicas.

ámbitos académicos especializados en la cuestión rural. Con ella, se busca identificar a un conjunto de actores heterogéneos que se caracterizan porque la unidad productiva y doméstica se encuentra integrada y porque los miembros de la familia aportan mayoritariamente la fuerza de trabajo y son responsables de la gestión del emprendimiento.

A ella le anteceden intensos debates en la sociología rural respecto a la definición del sujeto social agrario que se caracteriza por la relación entre el trabajo familiar y la tierra en pequeñas explotaciones de producción-consumo. Por ello, algunas de las discusiones que son reconocidas en la bibliografía de referencia para la agricultura familiar (en adelante AF) buscan identificar diferencias y similitudes con otras categorías que han sido paradigmáticas y objeto de política pública en décadas pasadas. Así reconocemos la de campesino, pequeño productor, colono, chacarero, trabajador rural, minifundista, entre otras (Manzanal y González, 2010; Soverna et al., 2008). Inclusive se reconoce una primera referencia en Alexander Chayanov quien en sus obras analizaba la ‘unidad económica familiar’, entendida como “la explotación económica de una familia campesina o artesana que no ocupa obreros pagados sino que utiliza solamente el trabajo de sus propios miembros” (Chayanov, 1985: 49 citado en González, 2016). Ello da cuenta de que se trata de una noción que refiere a un sector reconocido históricamente a través de diferentes discusiones.

En Argentina, su utilización surge a partir de una serie de circunstancias y eventos regionales. Nogueira et al. (2018) identifican que a partir del año 2000 diversos organismos internacionales (Food Agricultural Organization –FAO-, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA-, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola –IICA-, Banco Mundial) realizan una serie de estudios que ponen el eje en la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculada con las pequeñas explotaciones familiares. Soverna et al. (2008: 1), por su parte, plantearán que “la instalación de la problemática de la agricultura familiar en el país llega de la mano del MERCOSUR” (p. 1). Para estos autores “La novedad no estaba representada por el uso del concepto [...] sino en que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas [...]”. En ese sentido, Nogueira et al. (2018: 31) plantean que el mayor poder de presión de este sector en Brasil y la implementación de políticas diferenciadas, generó la propuesta por parte del gobierno brasilero de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el MERCOSUR. Otros autores (Nogueira, 2008; Manzanal y González, 2010) reconocen que fue a partir del ‘conflicto del campo’ del año 2008, cuando el Estado argentino reconoció significativamente a la AF: “A causa de este conflicto y como una respuesta que podría interferir en la alianza de los grupos opositores, el Gobierno mostró un

mayor interés en el sector de la AF, creando organismos estatales específicos y modificando la estructura institucional” (Manzanal y González, 2010: 14). Todo lo expuesto hasta aquí, apunta a que la categoría de ‘agricultor familiar’ aparece como una propuesta surgida desde instituciones nacionales, regionales e internacionales, más que desde las organizaciones de productores.

a. La disputa por su definición como sujeto de política estatal

La AF se destaca por la heterogeneidad de los sujetos que la componen: “la diversidad socio-productiva y territorial de la agricultura familiar requiere considerar dentro de esa denominación tanto a formas campesinas (o cercanas a ellas) como aquellas que pueden ubicarse más cerca de las pequeñas y medianas empresas” (Foro de Universidades para la Agricultura Familiar, 2012). Las características y criterios de denominación, resultan de gran importancia, ya que a través de su caracterización se visibiliza como un sujeto de política estatal. En adelante enunciaremos las principales definiciones y operacionalizaciones de esta categoría.

El estudio del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios –PROINDER- y el IICA-Argentina, sobre la base del Censo Nacional Agropecuario 2002 (en adelante CNA '02), realizado por Obschatko et al. (2006) resulta un antecedente de importancia. En este trabajo se utiliza la noción de ‘pequeño productor’ para identificar a quien dirige una explotación agropecuaria (en adelante EAP), aporta trabajo directo, no posee trabajadores asalariados no familiares de forma permanente, la EAP no es sociedad anónima, ni sociedad comandita por acciones y no excede determinados límites máximos que son definidos de forma específica en cada región. A partir de esta operacionalización se diferencian tres tipos de pequeño productor de acuerdo a sus niveles de capitalización: i) capitalizados: cuenta con escasos recursos de producción (tierra y capital) pero se encuentra en condiciones de evolucionar. No se caracteriza por situaciones de pobreza, siendo sus principales demandas el apoyo para mejorar sus recursos productivos, ya sea financiamiento y crédito, asistencia técnica, etc. ii) de transición: se caracteriza por escasez de recursos (tierra, capital, etc.) al punto que ello solo le permite permanecer en la actividad, pero no evolucionar y crecer. Presenta algunos rasgos de pobreza caracterizados por un acceso deficiente a servicios sociales básicos. iii) de subsistencia: los recursos no le permiten vivir exclusivamente de la actividad y recurre a otras estrategias de supervivencia, principalmente trabajos fuera de la explotación y de baja calificación. Presenta condiciones de pobreza extrema, y por ello suele recibir los aportes de programas de asistencia social públicos.

Es una actualización de este estudio, realizada por Obschatko (2009), a estos tres tipos diferenciales de pequeño productor, se agrega una nueva categoría superior (de mayor grado de capitalización). Y aunque se establecen los mismos criterios que en el documento anterior se considera la posibilidad de contratación de dos trabajadores asalariados permanentes¹⁹.

Otro criterio de operacionalización para definir la AF es el del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF). Según este registro:

“Se considera Núcleo Agricultor Familiar (NAF) a una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad” (Documento ReNAF, 2009: 14)

Podemos observar que esta definición resulta más amplia que la utilizada en los estudios de Obschatko et al. (2006) y Obschatko (2009) ya que se incorpora a familias rurales que no manejan una explotación agropecuaria y cuyas producciones puede o no estar dirigidas al mercado. Sin embargo, por otro lado, se excluye a familias que no coinciden con ciertos criterios de residencia, ingresos y trabajo, establecidos por el registro.

Por último, es preciso indicar aquí la definición formalizada en la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar sancionada a principios de 2015. Allí se define al agricultor familiar como aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos:

“a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él. e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento. f) Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales,

¹⁹ Para estos casos la contratación de trabajadores no familiares permanentes no excede de 2, su superficie cultivada y sus existencias ganaderas no exceden de ciertos límites (25-500 ha. según regiones o 500 cab.) y excluyen la forma jurídica de Sociedad Anónima o Sociedad en Comandita por Acciones (Obschatko, 2009)

Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a),b), c), d) y e).”

Como podemos advertir en todos los casos, se abarca bajo esta categoría una multiplicidad de situaciones que expresan gran heterogeneidad, pudiendo incluirse en ella desde minifundistas hasta productores capitalizados que contratan asalariados.

En relación a nuestra investigación la reconocemos como una categoría que se encuentra en permanente construcción y disputa, sujeta a negociación de parte de actores diversos (científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias) especialmente cuando se trata de delimitarla para la definición e implementación de políticas (Neves, 2007; Schiavoni, 2010).

b. La definición para las organizaciones de la AF

En diciembre de 2004 se comenzó a delinear la creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) a partir de reuniones mantenidas en la comisión de AF de Cancillería y por iniciativa de la Federación Agraria Argentina (en adelante FAA). Este espacio surgió con el fin de representar la voz de los agricultores familiares en el ámbito de la REAF MERCOSUR. Un año después, en diciembre de 2005, con participación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) se constituye formalmente el FoNAF. En esta oportunidad se buscó institucionalizarlo como espacio de diálogo y concertación de políticas públicas para la AF. Su creación fue validada con la participación de 100 organizaciones del sector de toda Argentina.

En mayo del 2006 el FoNAF realiza su primer plenario nacional en la Ciudad de Mendoza. En esta oportunidad y en relación a la definición de la categoría AF, plantean que:

“Asumir que la pobreza se encuentra asociada a la estructura de la Agricultura Familiar es partir de una concepción que menosprecia el desarrollo de una unidad productiva que permita a una familia ser sustentable, reproducirse y generar excedentes; y en el peor de los casos es una visión que promueve la segregación, ante recursos que el Estado aportará al sector, de aquellas familias que lograron desarrollar una estrategia de producción, comercialización y administración que les permite sortear las vicisitudes del sistema.” (Documento FoNAF, 2006:8)

La definición que el Foro propone incorporando discusiones en sus diversos foros regionales, la define como una ‘forma de vida’ y ‘una cuestión cultural’:

"En nuestro concepto, la agricultura familiar es una "forma de vida" y "una cuestión cultural", que tiene como principal objetivo la "reproducción social de la familia en condiciones dignas", donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Incluimos en esta definición genérica y heterogénea distintos conceptos que se han usado o se usan en diferentes momentos, como son: Pequeño Productor, Minifundista, Campesino, Chacarero, Colono, Mediero, Productor familiar y, en nuestro caso, también los campesinos y productores rurales sin tierra y las comunidades de pueblos originarios." (Documento FoNAF, 2006:7)

En el documento del FoNAF se diferencian cinco estratos de agricultores familiares de acuerdo a los siguientes criterios: (i) escalas económicas de las unidades productivas; (ii), residencia rural o próxima; (iii) destino de la producción; (iv) nivel de los ingresos netos y extraprediales; y (v) en el carácter y las dotaciones de trabajo familiar y asalariado. Desde el punto de vista de Tsakoumagkos (2014:10) se "amplía significativamente el 'abanico' de los sujetos y actores involucrados, respecto de los pequeños productores. Además de campesinos pobres y medios, hay incluidos otros pobres rurales y urbanos". Manzanal y González (2010) plantearán que esto puede considerarse como estrategia política de las organizaciones para que la categoría incorpore la mayor cantidad de sujetos.

A pesar de las múltiples controversias²⁰²¹ que ha atravesado el FoNAF (a partir de 2012 transformado en Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar – la FONAF), este espacio fue resultado de negociaciones entre autoridades nacionales y organizaciones de la AF con la finalidad de representar la voz de los agricultores familiares. Los documentos confeccionados por

²⁰ Un punto de inflexión clave al respecto fue el llamado 'Conflicto del Campo' en el año 2008, y al que ya hemos hecho referencia. Este hecho puso en cuestión el rol de la FAA – históricamente representante del sector de pequeños y medianos productores- que, ante el conflicto, se posicionó a la par de las entidades rurales representantes de los grandes terratenientes (SRA, CARBAP, etc.).

²¹Al tiempo que el gobierno nacional elaboró como estrategia la institucionalización de la AF (haremos referencia a ello para el caso de la AF periurbana en el capítulo 5), se comenzó a poner en cuestión la autonomía real del FoNAF respecto al gobierno nacional. Algunas organizaciones plantearon la imposibilidad de generar cambios estructurales dentro de ese espacio como consecuencia de su origen fuertemente ligado a organismos de gobierno. Para ahondar más en este aspecto ver el comunicado del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) titulado 'El FoNAF y la Lucha campesina indígena. Alianzas y relación con el estado luego de la resolución 125' de julio de 2009. Disponible en <http://www.mocase.org.ar/noticias/algunas-verdades-sobre-el-fonaf>

el Foro, particularmente en sus primeros años de funcionamiento, han sido avalados por múltiples organizaciones de diverso nivel y de todas las provincias del país. Por ello los consideramos documentos válidos que representan lineamientos consensuados por la mayor parte de las organizaciones del sector.

II. La cuestión del acceso a la tierra en Argentina

En primer lugar, es preciso indicar que la tierra constituye un medio de producción y, a la vez, la condición espacial para cualquier tipo de actividad humana. Por sus características, la tradición marxista sostiene que se trata de un recurso que, si bien tiene precio, no tiene valor, ya que no es producto del trabajo humano.

Inmersos en el capitalismo y en tanto factor productivo, Polanyi (1957[2011]: 122) advierte que fue indispensable organizar la tierra en un mercado. Sin embargo, el hecho de que la tierra no haya sido producida para su venta, la convierte en lo que Polanyi denomina ‘mercancía ficticia’²². En definitiva, desde su punto de vista: “lo que llamamos tierra es un elemento de naturaleza inextricablemente ligado a las instituciones humanas. Su aislamiento, para formar un mercado con ella, fue tal vez la más fantástica de todas las hazañas de nuestros ancestros” (Ibídem: 238).

El precio de la tierra surge del hecho de que se trata de un bien que puede ser monopolizado y ello implica la posibilidad de capitalizar la renta que produce. En tanto soporte de toda actividad humana, la tierra es un recurso clave, al que Marx (2000) identificaba como fuente original de toda riqueza, junto con el trabajo del hombre. En ese sentido, la forma de acceso y tenencia de la tierra repercute en las relaciones sociales al establecerse como fuente y medio de ejercicio de poder. Al respecto, Slutzky (2008:21) plantea que las modalidades jurídicas de tenencia identifican la relación entre el productor directo y la tierra y, en consecuencia, “[...] la división entre derechos de tenencia, refleja las relaciones de poder [...]”.

Sin embargo, en esta investigación consideramos el acceso a tierra desde una perspectiva más amplia que describe las diversas relaciones sociales que impiden o permiten el uso de la tierra por parte de un actor. Ello nos acerca a una visión más amplia sobre el acceso a este recurso y que excede su identificación con el marco jurídico vigente. A partir de esta perspectiva buscamos

²² Polanyi (1957[2011]) también considera que la mano de obra y el dinero son mercancías ficticias.

responder “Quién puede (y quién no puede) usar qué en qué manera y cuándo” (Ribot y Peluso, 2003: 154).

Para poder responder a ello, retomamos nuevamente a Slutzky (2008:21) quien plantea que los estudios sobre acceso a tierra en Latinoamérica, aluden a dos aspectos de la cuestión. Por un lado a su *distribución* entre los actores y las relaciones que entre ellos se generan – conflictos, por ejemplo-. Por otro lado a las formas y derechos de propiedad, acceso y uso; dicho de otro modo al *régimen jurídico de tenencia*²³

Referimos a la **distribución** para identificar el marco más amplio en el cual se desarrollan las relaciones de los actores con la tierra. Ese marco más amplio implica identificar las relaciones que surgen en torno al reparto de un recurso finito y estratégico.

En relación a los derechos de tenencia, aludimos a “la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra” (FAO, 2003: 9). Nos referimos a ello como **régimen jurídico de tenencia** para designar al “[...] conjunto de normas inventadas por la sociedad para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera puede asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra” (FAO, 2003: 9).

Recurrimos al análisis de estos dos aspectos para profundizar en la cuestión del acceso a tierra. Para ello, en un primer apartado identificaremos como se estructuró históricamente la distribución de la tierra en Argentina, analizando las disputas en torno a la política pública al respecto. En un segundo apartado, retomaremos los aspectos del marco jurídico de acceso a tierra vigente en la actualidad.

En Argentina, como veremos a continuación, el uso y acceso a este recurso se convirtió en una cuestión socialmente problematizada a lo largo de la historia, donde se encontraba en tensión el derecho de propiedad de los terratenientes y las posibilidades de acceso de una amplia mayoría de productores agropecuarios arrendatarios u ocupantes. En ese contexto el Estado, como mediador, ha dado un conjunto de respuestas contradictorias que, a largo plazo, han profundizado las problemáticas de distribución de la tierra, perjudicando el desarrollo de la AF.

²³ Vale aclarar, sin embargo, que esta distinción obedece a necesidades analíticas, manifestándose en la realidad de forma compleja e interconectada.

1. La política pública de tierras en Argentina (1810 – 2019)

Si consideramos que la tierra se transforma en mercancía a través de la institución de la propiedad privada, la relación de los actores con la misma resulta clave para analizar las relaciones de poder. Ello es particularmente relevante en el caso de Latinoamérica, cuya estructura agraria heredada de la colonia española se caracteriza por una distribución de la tierra profundamente desigual, que conlleva a una forma de tenencia caracterizada por la presencia de latifundios en manos de unos pocos propietarios. Esta concentración de la propiedad de la tierra, sumada a su inserción en el mercado mundial a través de la producción de materias primas (Arceo, 2003:390) explica la importancia que adquirió la actividad agropecuaria en Argentina:

“Desde mediados del siglo XIX el valor de la tierra y la importancia de quienes la poseen se asocia no sólo al poder económico, sino al poder político y su ejercicio, tanto como al prestigio social. La posesión o no de la tierra se impone como variable de poder desde entonces [...]” (Girbal Blacha, 2013: 104)

Como veremos en el siguiente apartado, un recorrido histórico por las diversas etapas que atravesó la política pública agropecuaria y de acceso a tierra en Argentina permite advertir un conjunto de iniciativas contradictorias, que, expresaron las pujas hacia adentro del Estado respecto de la democratización en su acceso. Sin embargo, una mirada a largo plazo, permite advertir que a pesar de una dinámica de marchas y contramarchas, se ha profundizado la concentración de este recurso en pocas manos.

En definitiva, se ha sostenido una estructura de tenencia de la tierra caracterizada por la existencia de unos pocos terratenientes propietarios de grandes extensiones y un alto porcentaje de productores agropecuarios medianos y pequeños – algunas regiones como la pampeana tradicionalmente llamados ‘chacareros’ y actualmente considerados en la categoría de AF- que a través de contratos de arrendamiento y/o aparecería o a través de modalidades de tenencia precaria –ocupaciones- acceden a la tierra, aún en la actualidad. Esta tensión entre actores cruza gran parte de la historia rural en Argentina: “[...] las políticas en esta materia a lo largo de gran parte del siglo XX se centraron en la sanción de un conjunto de leyes orientadas a mitigar la confrontación entre chacareros y terratenientes” (León, 2016: 409). A pesar de ello, no han transformado dicha estructura.

Para abarcar los vaivenes de la política pública de acceso a tierra organizamos la exposición en torno a una serie de etapas históricas que agrupan períodos de acuerdo al modo en que se abordó la cuestión rural en general y el acceso a tierra en particular. Este recorrido da cuenta, en definitiva, de la persistencia de esta problemática desde el origen de la organización del Estado nacional hasta nuestros días²⁴.

a. Valorización de la pampa y expansión agropecuaria (1810-1930)

La desigual distribución de la tierra en Argentina, puede registrarse desde los orígenes de su organización. En efecto, luego de la revolución de mayo de 1810 y la independencia declarada en 1816 se inaugura un proceso de guerras civiles por determinar las características que asumiría el naciente Estado nación. En ese contexto, y a través de una serie de medidas, comienza a delinearse la conformación de un sector privilegiado de la sociedad caracterizado por la propiedad de grandes extensiones de tierra: los terratenientes.

En esta etapa podemos distinguir, en primer lugar, la Ley de Enfiteusis de 1822, sancionada por Bernardino Rivadavia (Barsky y Gelman, 2001; Gelman y Santilli, 2006). Bajo esta Ley, el Estado transfería a particulares el usufructo de grandes superficies de tierra a un bajo costo, que quedaban en propiedad del Estado como garantía de los préstamos solicitados a la banca británica (Infesta, 1993 y 1998). Si bien se procuraba que las tierras fueran entregadas a productores agropecuarios, no se establecieron límites por superficie, al tiempo que no era necesario que ésta se explotara de forma directa por el enfiteuta. Ello dio lugar a un acaparamiento de grandes extensiones de tierras por parte de un puñado de beneficiarios que luego la subarrendaban a terceros. Como consecuencia de esta Ley, se tendió, por tanto, a favorecer la concentración de la tierra, ya que el usufructo favorecía a unas pocas decenas de familias que luego estaban en mejores condiciones para acceder a la propiedad. En efecto, de 1822 a 1830, 538 propietarios en total obtuvieron 8.656.000 hectáreas (Donghi, 2005:231)²⁵.

En plena vigencia de la Ley de Enfiteusis y en el marco de las guerras civiles entre unitarios y federales, la donación de 'Suertes de Estancia' realizadas por Juan Manuel de Rosas en 1832 - como gobernador de la provincia de Buenos Aires- contribuyó al surgimiento de grandes predios

²⁴ Las etapas propuestas han sido retomadas a partir de lo periodizado en Sili y Soumoulou (2011)

²⁵ Para el caso de Buenos Aires Barcos y Lanteri (2013) reconocen que durante la primera mitad del siglo XIX hubo dos momentos de apropiación y ocupación legal de tierras públicas: las donaciones del Directorio hasta 1820 y la Ley de Enfiteusis de 1822 y hasta 1840.

privados. Estas donaciones se erigieron sobre la base de campos enfitéuticos y que se entregaron como premios y donaciones a particulares por fidelidad política. Como se puede advertir, ambas medidas colaboraron en el proceso de acaparamiento de tierras en la zona pampeana (Valencia, 2005; Gelman y Santilli, 2006), favoreciendo y profundizando su concentración.

Para 1876 la Ley Nacional N° 817 de Inmigración y Colonización (más conocida como “Ley Avellaneda”) dotó de mano de obra a la región pampeana, poniendo en valor su potencial agropecuario²⁶. En efecto, esta ley proponía la colonización, por parte del Estado o empresas privadas, de zonas del territorio nacional inhabitadas, para ubicar y fijar población inmigrante. A través de ella se precisaba que la propiedad de la tierra nacional era administrada por la Oficina de Tierras y Colonias, considerándose territorio nacional a importantes extensiones bajo control de comunidades indígenas. Si bien se establecieron numerosas colonias, en los hechos, muchas de las empresas privadas que participaron acapararon tierras para uso exclusivo no cumplimentando los cometidos de la ley (Fernández, A., 2017).

En relación a la suerte de la población migrante, al llegar se encontraron, en muchos casos, sin la posibilidad de acceder a tierras en propiedad, las cuales ya habían sido distribuidas. Quienes no pudieron conseguir parcelas en las colonias agrícolas²⁷, tuvieron que arrendarlas dentro de las grandes estancias ganaderas, al ser su única posibilidad de empleo. En definitiva, no solo no pudieron acceder a la propiedad de la tierra, sino que estuvieron fuertemente afectados por una asimetría en las relaciones de poder con los propietarios: no tenían libertad para alquilar maquinaria, vender sus cosechas o comprar sus insumos de forma independiente, al tiempo que los contratos resultaban de corta duración lo que limitaba su desarrollo productivo (Miguez, 1986; Barsky y Gelman, 2001; Gelman, 2006)

En 1878 se aprueba la Ley N° 979 que dispuso la conquista de los territorios en posesión de comunidades indígenas del área pampeana y patagónica. A través de la mal llamada, ‘campaña o conquista del desierto’²⁸ se llevó adelante la ocupación militar del Estado argentino de dichos

²⁶ Entre 1850 y 1930 se da una gran expansión agraria en la zona pampeana que ha sido retratada por diversos autores (Miguez, 1986 y 2006; Balsa, 1993; entre otros)

²⁷ Quienes accedieron a parcelas en las colonias rurales (como Baradero en la provincia de Buenos Aires o Esperanza en Santa Fe) se constituyeron en una suerte de clase media rural, de origen mayoritariamente italiano, español, francés y alemán

²⁸ Se define como ‘desierto’ a territorios poblados por comunidades indígenas. En el marco de dicha campaña se asesinaron y tomaron como prisioneros miles de indígenas, a quienes luego se esclavizó, siendo distribuidos en obrajes, ingenios, estancias o familias. Muchos murieron durante los traslados.

territorios entre 1870 y 1880. En esta oportunidad, se distribuyeron las tierras ganadas a un selecto grupo de prestamistas, soldados y oficiales involucrados en dicha campaña (Barba et al., 1977). La poca tierra que quedó sin distribuir fue vendida al mejor postor (en su mayoría extranjeros) a través de la Ley de Remate de 1882 (León, 2016).

Todo ello redundó, hacia comienzos del siglo XX, en una dualidad en el sector agropecuario argentino (Barsky y Gelman, 2001). Por un lado grandes terratenientes estancieros dueños de la tierra; por otro pequeños y medianos agricultores que vivían en las colonias o arrendaban parcelas en las grandes estancias: “[...] surgió de inmediato la fuerte contradicción entre quienes trabajaban y producían que mayoritariamente no eran propietarios del suelo y quienes les alquilaban las tierras. Es decir, entre arrendatarios, aparceros, obreros agrícolas y los terratenientes” (León, 2016:408).

Como ya hemos manifestado, el sector terrateniente imponía a los arrendatarios condiciones duras, tanto en el precio del arrendamiento o aparcería, como en la obligatoriedad de que comprasen insumos y vendiesen la cosecha a través de su intermediación. Todo ello derivó en una creciente confrontación de clases sociales, cuyo hito fue la huelga agraria de 1912, conocida como ‘El Grito de Alcorta’ que rápidamente fue replicada en toda la región pampeana (Grela, 1997; León, 2016). Este hecho marcó el momento fundante de la Federación Agraria Argentina (FAA), como representante del sector arrendatario y aparcerero – chacarero-.

Como producto de los reclamos y movilizaciones de este sector, en 1921 se sancionó la Ley Nacional N° 11.170 de Contratos Rurales, la cual: i) estableció una duración mínima de los contratos de 4 años, ii) prohibió las cláusulas que no permitían la libertad de elección de los servicios y formas de comercialización y iii) reconoció las inversiones realizadas por los productores en los predios.

Durante este primer período, en Argentina se consolidó un modelo económico centrado en una economía abierta, basada en exportaciones de materias primas agropecuarias y con gran expansión económica que la ubicó como la sexta economía mundial hacia la década de 1920 (Lattuada, 1997).

En relación a la cuestión del acceso a la tierra, durante esta etapa se sientan las bases y se fortalece el surgimiento de un sector reducido de la sociedad que concentra la propiedad de este recurso. Como ya hemos advertido, se trata del capital indispensable para producir los bienes

exportables que motivaron el gran crecimiento económico durante ésta época. La desigual distribución de la tierra, fortalecida a través de las leyes a las que hicimos referencia, generó una consecuente distribución desigual de los ingresos asociados al gran crecimiento económico. En efecto, se cristalizó la dualidad del sector agropecuario representada por las fuertes pujas entre propietarios y arrendatarios. De este modelo surgieron nuevos actores y nuevas formas de representación de sus intereses políticos y gremiales complejizando la sociedad y generando tensiones.

Hacia fines de 1920, la crisis mundial del 30, el fin de la ocupación de la región pampeana – protagonista de la expansión económica- y el golpe militar como modalidad de acceso al poder por parte de la clase dominante luego de la instauración del voto universal, se conjugaron como factores internos y externos que generaron mutaciones en el modelo económico vigente en Argentina (Sabato, 1993).

b. Concentración territorial y anclaje rural (1930-1955)

Desde 1930 y hasta al menos la década de 1960 el sector agropecuario tuvo un crecimiento lento, perdiendo importancia relativa dentro de la economía nacional y mundial. A pesar de ello “adquirió un [...] rol estratégico y, como tal, conflictivo, que posibilitó el funcionamiento del sistema en su conjunto” (Lattuada, 1997: 2). En efecto, su rol se volvió clave para el ingreso de divisas y aportes al fisco que sostuvieron el desarrollo de la industria. En este contexto, a partir de 1930 y hasta 1955 se pueden advertir una serie de medidas implementadas desde el Estado que buscaron regular los arrendamientos, así como democratizar el acceso a la propiedad de la tierra. El objetivo principal de las políticas implementadas para el sector agrario fue el de lograr la permanencia de la población en zonas rurales, evitar la confrontación entre terratenientes y trabajadores rurales o arrendatarios, y aumentar la productividad.

Este período abarca un época conocida como “década infame” o de “restauración conservadora”²⁹ entre 1930 y 1943. En términos económicos, durante esta época - inaugurada con la crisis mundial de 1929 y atravesada por la segunda guerra mundial- se implementan medidas consideradas de “intervencionismo defensivo” que buscaban regular el mercado, y proteger a la incipiente

²⁹ El golpe de Estado de José Félix Uriburu supone la restauración en el poder de prácticas antidemocráticas así como gobiernos atravesados por múltiples denuncias de corrupción.

industrialización por sustitución de importaciones³⁰. En ese sentido, esta etapa se caracteriza por un aumento de la centralidad del sector industrial en detrimento del sector agrario como motor de la economía.

En dicho marco, la tensión entre el sector terrateniente y los arrendatarios siguió vigente a pesar de las medidas implementadas luego del “grito de Alcorta”. Para frenarlo, el Estado implementa dos medidas que buscaron regular al respecto. En primer lugar, en 1932 se sancionó la Ley Nacional N° 11.627 que congelaba y daba prórroga de los contratos de arrendamiento, al extender su duración mínima de cuatro a cinco años, dando respuesta a las demandas de los arrendatarios nucleados en la FAA.

En segundo lugar, en 1940 se sanciona la Ley Nacional de Colonización Agrícola N°12.636 que creó el Consejo Agrario Nacional (en adelante CAN). Esta iniciativa buscó dar respuesta a la problemática expresada en una gran cantidad de arrendamientos y la consecuente baja proporción de agricultores propietarios, la permanencia del latifundio y la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra (Lazzaro 1999). El CAN tenía como objetivo primordial aplicar un plan de poblamiento, racionalización de las explotaciones, subdivisión de la tierra y estabilización de la población rural en base a la propiedad (León y Rossi, 2006). Tenía la facultad de comprar o expropiar, en base a su utilidad pública, tierras para su fraccionamiento y entrega a agricultores. También tenía como fin convertir en propietarios a los arrendatarios de parcelas dentro de los grandes latifundios. Si bien se desataca que no se trató de una institución de reforma agraria, constituyó un instrumento de política muy resistido dentro del sector terrateniente (León, 2016)³¹ y constituyó la única herramienta de este tipo a lo largo del siglo XX.

Durante la década de 1930, la estructura económica del país se había transformado profundamente. La industria se había expandido como consecuencia del crecimiento de actividades urbanas que dinamizaron el mercado interno. En 1939, el inicio de la segunda guerra

³⁰ Referimos al llamado “Plan Pinedo” por el apellido del Ministro de Economía en 1933. A través de éste, se modificó el régimen de control de cambios, se crearon comisiones y juntas reguladoras, se reformó el sistema tributario. Sin embargo, el mayor hito fue la creación del Banco Central argentino

³¹ A lo largo de sus años de funcionamiento, este organismo tuvo diversos grados de actividad, partiendo del carácter ideológico de los gobiernos que se sucedieron. Mediante la suspensión de desalojos, la baja tasación de los campos que se encontraban alquilados y la disponibilidad de créditos, se consiguió que más de 45.000 arrendatarios se convirtieran en propietarios, para lo cual se expropiaron latifundios y se desarrollaron colonias para el asentamiento de productores. La acción de este organismo tuvo vigencia hasta 1980, cuando en un período dictatorial se decidió derogar la Ley de Colonización y, con ella el CAN.

mundial provocó serias dificultades en el comercio internacional argentino y en su balanza de pagos al interrumpirse el comercio marítimo³². Ello desató fuertes debates en torno a las consecuencias que generaría el final de la guerra en la industria nacional. En ese contexto, en 1943 Arturo Rawson lidera un golpe de estado en el marco de una alianza entre sectores militares nacionalistas y empresarios industriales. Es así que, tanto las sucesiones dentro del gobierno militar como el periodo democrático de los gobiernos de Juan Domingo Perón que siguieron se encuentran guiados por la necesidad de implementar acciones enérgicas desde el Estado para proteger la industria nacional, demostrando una fuerte voluntad intervencionista.

Para el sector agropecuario ello se tradujo en una serie de medidas de intervención que regularon diversos aspectos sectoriales³³. En relación a la cuestión del acceso a la tierra, y en gran medida motivado por la movilización chacarera de 1947 conocida como 'Segundo Grito de Alcorta' y que amenazaba con paralizar las actividades rurales (León, 2016:415), se sanciona la Ley Nacional N° 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías rurales de 1948³⁴. A través de ella se establecieron períodos de arrendamiento que podían llegar a 8 años y se indemnizaba a los arrendatarios por las mejoras realizadas en predios. El efecto de las prórrogas motivó en muchos casos la compra de tierra, a la par que se crearon colonias en tierras expropiadas y fiscales que posibilitaron el acceso³⁵. El objetivo de todas estas políticas era el de fijar una población que hasta entonces vivía en condiciones de desplazamiento permanente.

Otro aspecto a tener en cuenta fue la sanción de la Constitución Nacional de 1949, cuya validez se extendió hasta el año 1956. En su artículo 38 se enfatiza la función social de la tierra: "Lo que aporta este nuevo modelo constitucional a la idea de colonización es que rompe el molde de la simple distribución de tierras. El reparto de tierras está ahora acompañado de otras políticas estatales" (Sili y Soumoulou, 2011:44). En ese sentido, como ya hemos precisado, a las políticas

³² Ello generó grandes excedentes agropecuarios y la imposibilidad de que llegaran insumos para la incipiente industria manufacturera.

³³ Entre las principales distinguimos los siguientes ejes de intervención: a) en términos de regulación de la producción y comercialización se dio la aparición de las Juntas reguladoras de granos, carne y algodón, organismos reguladores de la producción y comercialización. b) en términos de regulación del trabajo agropecuario se legisló: Ley 28.169 Estatuto del Peón; Decreto ley 3750/46 Estatuto del tambero mediero; y Ley 13.020 de 1947 reglamentar condiciones de trabajo y remuneración de los trabajadores temporarios. c) en términos de comercio exterior: creación del IAPI mediante decreto 15350/46 monopolio del comercio exterior para mejorar los precios externos e internos y retener divisas (León, 2016:411-413).

³⁴ Esta ley, con una serie de reformas, se encuentra en vigencia al día de hoy.

³⁵ Un ejemplo de las colonias creadas en este período es el caso de Colonia "La Capilla" en Florencio Varela y Colonia Urquiza en La Plata. Para ver más sobre estos casos consultar De Marco (2018)

dirigidas a regular la tenencia y acceso a tierra de pequeños y medianos productores, se sumaron diversas iniciativas hacia el sector, en un contexto de mayor regulación del Estado.

En definitiva, durante este periodo, se pueden reconocer una serie de medidas que regularon el sector agropecuario en general y la implementación de algunas políticas que buscaron democratizar el acceso a la propiedad de la tierra así como regular los contratos agrarios. El Segundo Plan Quinquenal (1953-1957), que establecía una serie de objetivos específicos que incluían políticas de distribución de la tierra, solo se llevó a cabo parcialmente ya que fue interrumpido por el golpe de estado de 1955.

c. Modernización y desarrollo rural (1955-1976)

A partir de 1955 se inaugura en Argentina una etapa de gran inestabilidad política y económica. En ese sentido, este período se caracteriza por una constante alternancia de regímenes políticos autoritarios y democráticos, en el marco de la proscripción del peronismo, generando una libertad política restringida.

En efecto, Perón desde el exilio se manifestó como una figura clave en el escenario político nacional como líder con fuertes apoyos sociales. Respecto a los regímenes democráticos de este período en manos del principal partido de oposición – Unión Cívica Radical (UCR)-, fueron depuestos en un estado de constante supervisión del sector militar.

El golpe de Estado de 1955 -autodenominado ‘Revolución Libertadora’- llega al poder a partir del derrocamiento del segundo gobierno democrático de Perón. Se erige con el apoyo de las entidades agropecuarias que agrupaban a los sectores terratenientes (Sociedad Rural Argentina – SRA- y Confederaciones de Asociaciones Rurales Argentinas de Buenos Aires y La Pampa –CARBAP-). En sintonía con dicho respaldo se derogaron varias de las medidas de regulación adoptadas en el período anterior³⁶ y en relación a la problemáticas de los arrendamientos se concedió una única prórroga, afirmándose que luego se procedería a realizar desalojos.

No obstante sus alianzas con el sector terrateniente, el gobierno de facto solicitó asistencia técnica para realizar un diagnóstico económico que se publicó a fines de 1955³⁷. Éste indicaba que el sector agropecuario pampeano carecía de incentivos, lo que provocaba desinversión y falta de

³⁶ Centralmente, se desarma el Instituto Argentina de Promoción del Intercambio – IAPI- y se recrean las juntas reguladoras, pero otorgándole un rol menos preponderante en términos de regulación.

³⁷ Conocido como “Informe Presbich’

desarrollo tecnológico. También se mencionaba la existencia de condiciones estructurales que afectaban el rendimiento agropecuario, remarcándose el porcentaje elevado de tenencia y acceso a tierra vía arrendamiento y aparecería, al tiempo que se alertaba sobre la existencia de minifundios. Partiendo de dicho diagnóstico en 1957 se sanciona el Decreto/Ley N° 2187 de 'transformación agraria', con el objetivo de prorrogar los contratos de arrendamiento e impulsar la compra de tierras para modernizar al sector. No obstante sus objetivos, los resultados fueron muy limitados.

En 1958, Arturo Frondizi³⁸ asume el gobierno a partir de elecciones democráticas en las que el peronismo estaba proscripto. En términos económicos este gobierno asume con una fuerte influencia modernizadora y una impronta desarrollista. Respecto al sector agrario se compartía el diagnóstico realizado en 1955: se trataba de un sector atrasado, caracterizado por latifundios improductivos, planteándose la necesidad de introducir reformas para modernizar al sector incorporando tecnología. En ese contexto en 1958, se crea el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y se lanza la Ley Nacional N°14.451 de 'segunda transformación agraria' con objetivos similares a la primera de 1957 y que tampoco dio grandes resultados (Makler, 2003). Frondizi no pudo terminar su mandato ya que fue derrocado en 1962, sucedido por José María Guido quien volvió a llamar a elecciones en 1963 ganando la presidencia otro candidato radical Arturo Illia con un bajo caudal de votos.

El gobierno de Illia asume con la idea de ampliar la infraestructura social básica –transporte y comunicaciones-, así como desarrollar y modernizar los sectores agrícolas, mineros e hidráulicos. En relación al sector agrario, se proponía lograr su desarrollo a través de políticas que estimulen la producción agropecuaria y la introducción de cambios tecnológicos, de aprovechamiento de recursos y de inversión de empresarios rurales³⁹. Respecto de la cuestión del acceso a la tierra y el gran porcentaje de arrendamientos, se decidió crear un impuesto a la renta potencial. Éste impuesto no pudo implementarse por la férrea oposición de las entidades del campo ligadas a los terratenientes. A la par, en 1966 se sancionó la Ley Nacional N° 16.883 que incluía la elaboración de un 'Plan de Reforma Agraria Integral' cuyo objetivo era que los arrendatarios se convirtan en

³⁸ Frondizi fue un político que inició su carrera política en la UCR y que llegó a la presidencia a partir de una ruptura dentro dicho partido, a través de la fracción de la "UCR Intransigente". Su trayectoria política lo acercó en 1973 al frente a través del cual accediera el peronismo nuevamente al poder.

³⁹ En 1964 se crea el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA-, organismo esencial para el sector ganadero al tiempo que la Junta Nacional de Granos recupera su rol en el comercio de cereales.

propietarios de las tierras que alquilaban⁴⁰. Sin embargo, no logró reglamentarse porque nuevamente un golpe de estado interrumpió este gobierno que, aunque democrático, había asumido con un bajo porcentaje de votos.

El nuevo gobierno militar – autoproclamado como ‘Revolución Argentina’- asume bajo la doctrina de seguridad nacional impulsada en Latinoamérica por parte de Estados Unidos y en el marco del recrudecimiento de la Guerra Fría. Respecto del sector agropecuario, se volvió atrás con las medidas impulsadas en el gobierno de Illia y a través de la Ley N°17.253 de 1967, se dispuso el desalojo de un gran número de arrendatarios y la restitución de tierras a los propietarios.

En un contexto de estancamiento económico y aumento del conflicto social ante la restricción democrática impuesta por el gobierno de facto, se suceden una serie de eventos de movilización e insurrección social entre los que destaca el ‘Cordobazo’ en 1969. Ante la efervescencia social los militares buscaron una salida democrática que implicó necesariamente una negociación con Perón y el levantamiento de la proscripción luego de 18 años. De dicha negociación en 1973 surge la candidatura de Héctor Cámpora por el peronismo, quien gana las elecciones. Cámpora gobierna entre mayo y julio de 1973 a la espera de la asunción de Perón que regresaba del exilio en un marco de agudización en el enfrentamiento entre tendencias dentro del propio peronismo.

En relación al sector agropecuario se destaca a partir de 1973 la asunción de Horacio Giberti como Secretario de Agricultura y Ganadería. León (2016: 420) plantea que Giberti “era consciente de que para desarrollar la producción agropecuaria con un sentido social equitativo, había que resolver problemas estructurales en lo atinente a tierras, impuestos y a la estructura de comercialización vigente”.

En este contexto, se sanciona una batería de leyes en 1973: la Ley N° 20.518 que suspendía los juicios de desalojo y/o ejecución de sentencias; la Ley N° 20.543 de Fomento Agrario para otorgar créditos para la compra de predios por parte de arrendatarios y aparceros; Ley N° 20.535 de

⁴⁰ Es preciso advertir al respecto que el gobierno de Frondizi e Illia se encuentran enmarcados a nivel internacional por la Revolución Cubana en 1959 y la respuesta de Estados Unidos con la creación de la “Alianza para el Progreso” de 1961 destinada a promover el desarrollo de los países del continente como contención a la ‘amenaza comunista’. A partir de allí, desde organismos internacionales como la CEPAL que articulaban un pensamiento estructuralista, promueven a nivel regional una serie de políticas dirigidas a desarrollar al sector rural entre las que destacan las de Reforma Agraria. Desde esta perspectiva, mejorar la distribución de la tierra, mejoraría la productividad agropecuaria obstaculizada por la existencia de tierras ociosas y grandes latifundios. Estas propuestas de reforma agraria no tuvieron expresión en Argentina, pero sí en Chile, Colombia, Ecuador y Perú durante la década de 1960/1970.

política de carnes para fortalecer la Junta; Ley N° 20.573 política de granos para fortalecer la Junta respectiva para los granos; Ley N° 20.538 respecto a la estructura impositiva sobre la tierra (Girbal Blacha, 1988). En relación a esta última Ley, si bien se sancionó, nunca entró en vigencia ante el pedido de prórroga solicitado desde el Senado. Finalmente fue derogada en 1976 durante la dictadura.

En 1974, se presenta un proyecto de ley agraria. Este redefinía el rol del Estado para regular el dominio, uso y tenencia de la tierra. Las entidades agropecuarias representantes del sector terrateniente se opusieron abiertamente y caracterizaron al anteproyecto de ser 'colectivizante' y de atentar contra la propiedad privada (Girbal Blacha, 1988; León, 2016), al tiempo que hubo una falta de apoyo de sectores que inicialmente se mostraron a favor (Manzanal, 2007).

Este conjunto de medidas buscaba trastocar las condiciones estructurales del sector agrario, en particular "los derechos de la propiedad privada de la tierra, su libre disponibilidad y los ingresos que de ella devengaban, pero que también tenían cierto grado de amenaza sobre las relaciones de producción capitalista" (Lattuada, 1988: 96)

Como ya hemos expresado, todo ello se desarrolló en un contexto político caracterizado por el enfrentamiento entre tendencias de izquierda y derecha peronista y se complejiza con la muerte de Perón en 1974. Este es sucedido por su esposa y vicepresidenta Isabel Perón. En ese contexto la situación de violencia social e institucional aumenta a la par con la injerencia militar creciente que concluye en el golpe militar de 1976.

En definitiva, la etapa que se desarrolla entre 1955 y 1976 se caracteriza por una fuerte inestabilidad económica y política. En términos del enfrentamiento entre terratenientes y arrendatarios y la cuestión del acceso a la tierra que aquí nos ocupa, el rol de Estado penduló entre intentos de imponer medidas de democratización con el fin de dinamizar y modernizar al sector y medidas defensivas del sector terrateniente frecuentemente aliado a los gobiernos militares de facto. Finalizada esta etapa, no se había logrado modificar la estructura de concentración de la tierra característica de Argentina.

La etapa siguiente se encamina hacia una transformación en el modelo agropecuario con tendencias hacia la desintegración de la pequeña y mediana agricultura y la consolidación de una nueva clase agraria más concentrada y deslocalizada, como veremos a continuación.

d. Modernización excluyente (1976- 2019)

En 1976 un nuevo golpe de Estado –autodenominado ‘Proceso de Reorganización Nacional’- interrumpe el gobierno democrático de Isabel Perón. En términos económicos pone en marcha un proceso de apertura económica y reformas estructurales que estuvo acompañado por una política de represión social y política enmarcada en un terrorismo ejercido desde el Estado.

Este nuevo gobierno, apoyado también por el sector terrateniente, desmantela la legislación existente orientada a fortalecer a la pequeña y mediana producción y la intervención del Estado en materia de comercialización y estructura impositiva⁴¹.

En relación a la cuestión del acceso a la tierra, en 1976 se sancionó la Ley N° 21.452 que permitió los contratos de arrendamiento ‘accidentales’ y eliminó todo tipo de prórrogas, con el objeto de la restitución definitiva de las propiedades a los dueños de la tierra. En 1980 se deroga la Ley de Colonización Agrícola y se disuelve el CAN. Se eliminaba, así, el único instrumento que tenía el Estado en materia de política de tierras. A modo de balance, en el periodo comprendido entre 1940 y 1975, León (2016: 410) expone que el CAN compró 856.652 ha de tierra, expropió 264.250 ha y le fueron transferidas 105.457 ha. Se construyeron con ellas 120 colonias agrícolas que permitieron el asentamiento de 7841 familias de pequeños productores.

En paralelo, caen los precios agrícolas y los créditos al sector. Esto repercute negativamente en los productores familiares - medianos y pequeños-, mientras se establece una situación favorable para los sectores vinculados directamente a la exportación (Murmis, 1993)

Hacia 1983, ante la falta de legitimidad de la dictadura, se llama a elecciones. Triunfa Raúl Alfonsín de la UCR frente al peronismo. Este nuevo gobierno buscó revertir la poca participación del Estado en cuestiones ligadas a la regulación de la producción y comercialización agropecuaria. Con ese objetivo se plantea una propuesta de planificación para el sector, el “Pronagro” que fue fuertemente combatida por las entidades representativas del sector terrateniente y no logró

⁴¹ Se derogan la Ley 20.573 en materia granaria, la Junta de Granos quedó limitada al papel de mero árbitro, quedando el comercio interno y externo fuertemente concentrado y en manos de empresas trasnacionales. Mediante el Decreto/Ley 21.740 de 1978 se apartó a la junta de carnes del comercio relegándola a un rol de promoción y contralor. También se inició un proceso de privatización del sistema granario vendiendo silos y elevadores. En 1979 se autorizó la instalación de puertos privados. En materia impositiva se destruyen todas las propuestas realizadas por Giberti.

generar consenso. Las pocas herramientas que pudieron instrumentarse desde el sector público tuvieron resultados sutiles en el marco de una gran crisis en la balanza de pagos.

Dado los magros resultados económicos y en un contexto de ‘hiperinflación’, el gobierno radical llamó a elecciones anticipadas, ganando el peronismo en 1989. Con la llegada al gobierno de Carlos Menem, se da comienzo a un proceso de ajuste estructural que se consolida en 1991 con el Plan de Convertibilidad y que expresa la profundización del modelo neoliberal en Argentina iniciado a partir de 1976.

En ese contexto se implementan reformas caracterizadas por la desregulación de los mercados, privatizaciones y la inserción en mercados mundiales motivada por un tipo de cambio bajo y estable. Este conjunto de medidas supusieron la determinación de la política sectorial de acuerdo a los equilibrios macroeconómicos, desapareciendo gran parte de los tradicionales instrumentos de política pública agropecuaria. Se eliminaron prácticamente todos los organismos públicos de regulación de las cadenas agropecuarias⁴². Con estas medidas se logró profundizar una estructura agraria concentrada (Azcuy Ameghino, 2004).

En términos de macroeconomía, estas políticas implicaron para el sector una mayor estabilidad en los precios, una escasez de financiamiento y altas tasas de interés. La sobrevaluación de la moneda nacional que incrementó los costos fijos, implicó la necesidad de aumentar las escalas de producción, mejorar la gestión e incorporar tecnología para lograr rentabilidad y equilibrio en el nuevo contexto. Así, se modernizaron los procesos productivos ante la adquisición de nuevas tecnologías (maquinarias, modalidades de fertilización y paquetes tecnológicos que combinaban semillas híbridas, herbicidas y siembra directa). Frente a ello, una gran cantidad de productores medianos y pequeños, se vieron desplazados de la actividad al no poder adecuarse a las nuevas exigencias: “El censo nacional agropecuario de 2002 registró la disminución de 87.688 explotaciones pequeñas y medianas en todo el país en relación al censo anterior de 1988” (León, 2016: 427). A la par, las empresas y productores más grandes continuaron un proceso expansivo

⁴² Mediante el Decreto 2284 de Desregulación Económica, en 1991 se disolvieron: la Junta Nacional de Granos; la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, la Corporación Argentina de Productores de Carne, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate y la Dirección Nacional de Azúcar. Los bienes pertenecientes a los organismos liquidados fueron vendidos. Por otros medios, se eliminó la Comisión de Concertación de Política Lechera y el Fondo de Promoción de Exportaciones.

incorporando capital y nuevas tierras. Sin ir más lejos, en el CNA '02, se registró que la superficie media de las explotaciones se había incrementado en un 25,3% desde 1988 (Ibidem).

En definitiva, a partir de las profundas transformaciones económicas que se dieron a partir de 1970, se asiste a la consolidación de los grandes grupos concentrados, que abarcan toda la cadena productiva. A ello se suma, con la aprobación de la aplicación en Argentina de la soja RR transgénica en 1996, la consolidación de este cultivo, imponiéndose respecto a otros granos, y profundizando el proceso de agriculturización.

En 1999 en elecciones democráticas gana la presidencia Fernando De la Rúa en un contexto de crisis económica que durante su gobierno empeora. Ello desemboca en su salida anticipada y en la crisis económica e institucional que atravesó Argentina en 2001.

Un cambio en el modelo económico como respuesta a dicha crisis fortaleció el protagonismo del sector agropecuario exportador en la economía nacional (Basualdo, 2006). Sili y Soumoulou (2011: 47) identifican cuatro factores que lo hicieron posible: la devaluación que mejoró la rentabilidad del sector; la pesificación de las deudas que permitió el rápido desendeudamiento del sector que cotizaba la producción en dólares; un mejoramiento de los precios internacionales de granos; un sector agropecuario con disponibilidad y potencial tecnológico y financiero para producir.

En relación a la cuestión del acceso a tierra, el nuevo gobierno de Néstor Kirchner y los posteriores de Cristina Fernández de Kirchner que se sucedieron a partir de 2003, no impulsaron iniciativas de peso, en un contexto que favoreció la producción agropecuaria de granos, acompañada de un fuerte incremento en el precio de la tierra. La expansión del modelo empresarial y más concentrado generó cada vez mayores tensiones en las áreas rurales por la ocupación y el uso del territorio. A ello se sumó una concentración de la oferta productiva en torno a un pequeño conjunto de actividades, especialmente la producción ganadera y, dentro de ella, la soja (Azcuzy Ameghino y Fernández, 2007; León, 2016).

No obstante, se promulgaron algunas leyes relacionadas que se encuentran en vigencia y a las que haremos mayor hincapié en el apartado siguiente referido al marco normativo actualmente vigente. Solo a modo de mención, en 2006 se sanciona la Ley N° 26.160 de 'Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras que ocupan comunidades indígenas' para suspender desalojos; en 2011 se promulga la Ley N° 26.737 de 'Extranjerización de Tierras' que busca limitar la cantidad de este recurso en manos de extranjeros; hacia fines de 2014, fue sancionada la Ley N° 27.118 de

‘Reparación Histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad’ (a la fecha aún no ha sido reglamentada), que cuenta con artículos específicos relativos al acceso a tierra.

Por todo lo anteriormente referenciado se trató de un período ambiguo en relación al rol de las instituciones públicas, particularmente a partir de 2003. En paralelo al fortalecimiento de los sectores más concentrados y capitalizados del sector agrario, se destacan algunas iniciativas específicas para la visibilización e institucionalización de la AF⁴³ (Lattuada et al, 2015; Bertoni y Soverna, 2014). Al mismo tiempo se restablecieron los ‘derechos a la exportación’ debido al incremento en la apropiación de la renta agraria a partir de la salida de la convertibilidad (León, 2016). Sin embargo, durante esta etapa no se buscó retomar las instituciones públicas que otrora habían regulado la actividad agropecuaria tales como las juntas.

Por último, el gobierno que asumió hacia fines del 2015 liderado por Mauricio Macri se caracterizó por un sesgo político y económico opuesto a los gobiernos kirchneristas⁴⁴ y de corte liberal. En ese contexto, en política de tierras se pueden mencionar algunas pocas iniciativas. En 2016, a través de un decreto, se hicieron modificaciones a la Ley N° 26.737/2011 sobre extranjerización de la tierra a las que referimos. Entre otras modificaciones se estableció que la tierra no debe ser considerada como inversión al tratarse de un recurso natural no renovable; se eximió de la necesidad de tramitar un certificado de habilitación previo a la adquisición de nuevas tierras; se subió el límite respecto a la superficie máxima de tenencia para extranjeros (a 1000 ha.), se eliminó la intervención de la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP- y la Unidad de Información Financiera –UIF- sobre capitales extranjeros; se eliminó la obligatoriedad de que los extranjeros que adquieran tierra vivan en el país; se redujeron las exigencias administrativas relativas a la adquisición de tierra con espejos de agua.

En 2017, la Ley N° 27.400 prorrogó nuevamente la suspensión de desalojos de tierras indígenas. Ello fue producto de intensas movilizaciones y reclamos, cuya expresión más evidente fueron los enfrentamientos entre el gobierno y la comunidad mapuche en el sur del país⁴⁵. También durante

⁴³ En el primer apartado de este capítulo se ha hecho mención al surgimiento de la categoría de AF. A su vez, en el capítulo 5 se profundizará en el proceso de institucionalización de la AF asentada en la RMBA.

⁴⁴ En otra línea analítica, se han desguazado muchas de las instituciones creadas durante el gobierno anterior en torno al proceso de institucionalización de la AF. Ello será desarrollado en el capítulo 5

⁴⁵ <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-conflicto-mapuche-tomas-y-reclamos-sin-fin-nid2087242>
<https://www.perfil.com/noticias/politica/bullrich-atras-de-la-ram-hay-una-organizacion-inglesa.phtml>
<https://www.pagina12.com.ar/181844-cayo-otro-montaje-de-benetton-y-patricia-bullrich>

el gobierno actual se han llevado adelante mediante subastas y decretos la venta de tierra del Estado administradas por la Agencia de Administración de Bienes del Estado –AABE- (por ejemplo en Mendoza y Córdoba)⁴⁶.

Durante el recorrido histórico que hemos efectuado en este apartado advertimos que, desde el origen de la organización de Argentina como Estado-nación, la tierra como recurso estratégico (por ser la condición espacial de toda actividad humana pero también por la importancia del sector agropecuario en nuestro país) fue distribuida de forma desigual. En las siguientes etapas que hemos distinguido en este apartado, no se ha revertido esta tendencia inicial. A pesar de que se reconocen a lo largo de la historia iniciativas que buscaron modificar esta situación, el desarrollo y profundización de las relaciones capitalistas aumentó la concentración de la tierra y de las explotaciones agropecuarias (Hocsman, 2010).

En efecto, durante estas etapas históricas, la política de tierras se caracterizó por un movimiento pendular. Si bien hubo intentos desde el Estado para facilitar y democratizar el acceso a tierra - mediante la subdivisión y el asentamiento de colonos o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios- así como regular las diversas formas de acceso no propietario –regulación de arrendamientos y aparcerías- estos fracasaron recurrentemente debido a la férrea resistencia de terratenientes y estancieros con gran poder y representación en los ámbitos estatales (Girbal Blacha, 1988).

En definitiva, la cuestión de la tierra en Argentina se sitúa como una cuestión socialmente problematizada históricamente, que se expresa en la tensión constante entre propietarios y arrendatarios, pero también en otras modalidades de tenencia precaria de la tierra de los pequeños productores agropecuarios. Como veremos a continuación, el marco normativo actualmente vigente sostiene la tendencia reconocida en este apartado.

⁴⁶<http://www.telam.com.ar/notas/201704/184645-el-estado-vende-39-inmuebles-en-capital-federal-cordoba-mendoza-salta.html>
<https://www.cronista.com/economiapolitica/Subastaran-mas-de-8200-hectareas-del-Ejercito-en-Cordoba-para-pequenos-y-medianos-productores-20170822-0082.html>
<https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/venderan-mas-tierras-del-ejercito-recaudar-us41-nid2247200>

2. El marco jurídico vigente en Argentina respecto al acceso a tierra.

Como ya hemos expresado, nos referimos al marco jurídico de tenencia para identificar la relación entre el productor directo y la tierra. En efecto, a través del sistema jurídico se definen las reglas avaladas por la sociedad para definir las modalidades de derecho de tenencia y propiedad sobre la tierra.

a. El Código Civil

Dentro de la legislación Argentina, el **Código Civil** establece las principales figuras de jurídicas de tenencia de la tierra. A partir de ello se distinguen, las siguientes modalidades:

- Posesión: en el artículo 2351 se establece que esta figura jurídica refiere a las situaciones en que se posee la cosa y no se reconoce en otro la propiedad. En el artículo 2384 se plantea que “Son actos posesorios de cosas inmuebles: su cultura, percepción de frutos, su deslinde, la construcción o reparación que en ellas se haga, y en general, su ocupación, de cualquier modo que se tenga, bastando hacerla en algunas de sus partes” (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014).

- Propiedad: en el artículo 2513 se establece que es propietario quien tiene la posibilidad de disponer del bien físicamente. Respecto a la *titularidad dominial*, en el artículo 2355 se reconoce que la propiedad es legítima cuando se atiene a las formalidades de la ley que generan una presunción a favor, es decir, boleto de compraventa, inscripto o pendiente de escriturar, etc. En el caso ideal, el título de propiedad (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014).

-Tenencia: en el artículo 2352 se reconoce como tenedor a quien usufructúa materialmente la cosa, pero reconoce en otro la propiedad. Formas denominadas como aparcerías, arrendamientos, usufructos, ocupación de hecho con permiso, contratos de pastaje, permiso de uso, comodato, etc. (Código Civil y Comercial de la Nación, 2014). Para el caso de la aparcería, arrendamiento y contratos accidentales se regula según Ley Nacional N° 13.246/1948 y sus modificatorias (a la que haremos referencia más adelante).

Para el caso de Argentina, y teniendo en cuenta las relaciones jurídicas más comunes, González, M. (2000) identifica tres grandes grupos de tenencia con diferentes grados de derecho sobre la tierra: la propiedad, los diversos contratos agrarios (arrendamientos, aparcería, contratos accidentales, mediería) y la ocupación de tierras, ya sea fiscales o privadas.

Si bien el Código Civil argentino representa el principal corpus para la regulación de la propiedad, identificaremos a continuación una serie de elementos propios del ordenamiento jurídico nacional

que enmarcan la forma de tenencia y acceso a la tierra. Realizaremos un recorrido que se basa en las jerarquías establecidas por la llamada ‘pirámide jurídica’ Argentina.

b. Constitución Nacional:

La Constitución Nacional Argentina de 1853 reformada en 1994⁴⁷, refiere a la propiedad en los artículos 14 y 17. En el artículo 14 se establecen una serie de derechos de los que gozan los habitantes de la Nación, entre ellos “[...] de usar y disponer de su propiedad [...]” (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 14). En el artículo 17 se refiere a los derechos de propiedad:

“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada [...] La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino [...]”(Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 17).

En la reforma de 1994 – en vigencia actualmente- se establecieron una serie de elementos que reconfiguraron algunas cuestiones ligadas a la propiedad.

En su artículo 41 se reconoce e incorpora la cuestión ambiental:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos

⁴⁷ Hubo reformas en los siguientes años 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 y en 1994. En relación a la tierra fue de importancia la reforma realizada durante el peronismo, en 1949. En su artículo 38 se reconocía la función social de la propiedad privada: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva [...]”

actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos” (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 41).

En su artículo 75 inciso 17 se reconoce la propiedad comunitaria indígena:

“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. [...] reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten [...]” (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 75, inc.17).

c. Tratados internacionales:

Dentro de las reformas realizadas en 1994, se estableció la jerarquía constitucional de los tratados internacionales. Dentro de los que la Argentina había adscrito anteriormente y que adquieren dicha jerarquía, hacemos mención a continuación de aquellos que legislan en materia de acceso y tenencia de la tierra.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDSEC) de 1966 dictaminó en su artículo 11 la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado, refiriéndose expresamente a una alimentación adecuada. En ese sentido se exige “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos”, en particular mediante la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. En ese último sentido se establece una conexión entre el derecho a la alimentación y el derecho a la tierra (PIDSEC, 1966, art.11).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, más conocida como ‘Pacto de San José de Costa Rica’, establece en su artículo 21 el derecho a la propiedad privada:

“1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura

como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley” (Pacto San José de Costa Rica, 1969, art. 21)

d. Ley Nacional N°13.246 de Arrendamientos Rurales y Aparcerías (1948)

Esta ley regula los contratos agrarios. En ese sentido, dada la relevancia histórica y actual que revisten los arrendamientos y aparcerías, resulta central para analizar las formas de acceso y tenencia de la tierra para la AF. Su origen se asocia a la falta de criterios claros respecto de los derechos y obligaciones de las partes, y resulta una de las pocas medidas de regulación que se conserva de la década de 1940/1950. Se establecen plazos máximos y mínimos de arrendamiento, así como se reconocen las mejoras realizadas por arrendatarios y aparceros en los predios.

Se distingue en esta Ley a los arrendamientos de las aparcerías. Mientras que el arrendamiento refiere a un contrato de tipo conmutativo, las aparcerías tienen carácter asociativo. Al respecto esta ley indica en su artículo 21 que:

“Habrá aparcería cuando una de las partes se obligue a entregar a otra animales o un predio rural, con o sin plantaciones, sembrados, animales, enseres o elementos de trabajo, para la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones, con el objeto de repartirse los frutos. Los contratos de mediería se regirán por las normas relativas a las aparcerías, con excepción de las que se hallaren sometidas a leyes o estatutos especiales...” (Ley Nacional N° 13.246, 1948, art. 21)

La aparcería se distingue legalmente si es agrícola o pecuaria, siendo una modalidad más difundida en la agricultura. En efecto, la aparcería agrícola estipula que el objeto del contrato consiste en la entrega del predio para que lo trabaje un productor. En su versión original, esta ley indicaba que la distribución de los frutos debía ser equitativa, a pesar de que no se especificaba un porcentaje. Actualmente, una de las modificatorias de la ley original -la ley 22.298/1980- deja librada a la voluntad de las partes la fijación de los porcentajes, y así el art. 30 dice que “Las partes podrán convenir libremente el porcentaje de distribución de los frutos” (Ley Nacional N° 22.298, 1980, art.30). No se exige actualmente que el reparto sea “equitativo”.

La mediería, que aparece como una forma extendida de contrato agrario entre productores y propietarios de la AF, se trata de un contrato similar a la aparcería, que se distingue porque las partes se dividen por mitades los frutos como el capital y gastos y porque ambas asumen la dirección y administración de la actividad, como asimismo los riesgos de la explotación. Los

caracteres propios de este contrato no están bien descriptos en la ley y ésta los asimila a las aparcerías⁴⁸.

Esta Ley, también indica una serie de contratos que son incluidos bajo la figura de “contrato accidental” y para los cuales no rigen los plazos mínimos de tres años y otras disposiciones (contratos hasta por dos cosechas y de pastoreo).

e. Otras Leyes Nacionales:

Como ya hemos advertido, el Código Civil representa la principal ley que regula la propiedad, tenencia y posesión de bienes. Sin embargo, existe un conjunto de leyes específicas vigentes en la actualidad, que intervienen en el acceso y tenencia de la tierra.

- Ley Nacional N° 26.160 de Comunidades Indígenas sancionada y reglamentada en 2006. Mediante ella se suspenden los desalojos de comunidades indígenas de sus tierras ancestrales. Esta Ley fue prorrogada en diferentes oportunidades. La última de ellas, suspende los desalojos hasta el año 2021.

- Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Sancionada en 2007 y reglamentada en 2009. Esta ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, afectando la regulación de la tierra bajo esta denominación.

- Ley Nacional N° 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, sancionada el 22 de Diciembre de 2011 y reglamentada en 2012. Esta Ley busca regular y limitar la titularidad de tierras en manos de extranjeros.

- Ley Nacional N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, sancionada a fines de 2014 y nunca reglamentada hasta el momento. En esta Ley se establecen diversos mecanismos de fortalecimiento de la AF. Para la cuestión de la tierra, en sus artículos 15 y 16 se propone la creación de un Banco de Tierras que

⁴⁸ Durante los años 2001 y 2003, se había incorporado una modificatoria mediante Decreto N° 145/2001 a esta Ley para incorporar la reglamentación de la “mediaría fruti-hortícola”. Esta fue derogada argumentándose que suele encubrir una relación laboral: “Que en figuras análogas, a la normada en el citado decreto, se ha analizado la naturaleza de la relación jurídica, concluyendo la doctrina y jurisprudencia que se trata de contratos de derecho laboral de naturaleza especial [...]” (Decreto presidencial 1056/2003)

aglutine la información de tierras aptas disponibles para este sector, al tiempo que proceda a su distribución mediante venta, arrendamiento o donación.

- Leyes nacionales sobre regímenes especiales: régimen de inmuebles de la Fuerzas Armadas; Código minero; Administración de Parques Nacionales, etc.

Tabla 1. Marco jurídico vigente de acceso a tierra

Jerarquía jurídica	Marco normativo en vigencia	Año de sanción
Constitución Nacional	Texto	1853
	Reforma	1994
Tratados Internacionales	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDSEC).	1966 (Con jerarquía constitucional a partir de 1994)
	Pacto de San José de Costa Rica de la Convención Americana de Derechos Humanos.	1969 (Con jerarquía constitucional a partir de 1994)
Legislación Nacional	Código Civil.	1869 – última modificación por Ley Nacional N° 26.994 en octubre de 2014
	Ley Nacional de Arrendamiento Rurales y Aparcerías N° 13.246.	1948 – Con reformas en 1980 a partir de Ley Nacional N° 22.298
	Ley Nacional 26.160 de Comunidades Indígenas.	2006 – modificada en 2017 por Ley Nacional N°27.400
	Ley Nacional N°26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Sancionada.	2007
	Ley Nacional 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales.	2011 - modificada en 2016 por Decreto N°820
	Ley Nacional N°27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina.	2014 – Nunca ha sido reglamentada

	Otras leyes nacionales que regulan regímenes especiales sobre la tierra, tales como: régimen de inmuebles de la Fuerzas Armadas; Código minero; Administración de Parques Nacionales, etc.
--	--

Elaboración propia en base a Bidaseca et al. (2013)

3. La cuestión del acceso a tierra de la AF

Como hemos advertido en apartados anteriores, desde los orígenes de la organización del Estado nacional, la tierra ha sido distribuida en pocas manos generando una gran desigualdad en torno a este factor productivo.

Para el caso de la AF, la cuestión de la tierra resulta central. Como bien hemos expresado anteriormente, esta categoría engloba un conjunto muy heterogéneo de actores que comprenden mayores o menores dificultades respecto al acceso a tierra. Sin embargo, es preciso reconocer que la forma de tenencia de este recurso determina su estabilidad y posibilidad de capitalización:

“La problemática de la tierra es central en el desarrollo de la agricultura familiar, en tanto constituye uno de los ejes básicos para la producción. Esto se evidencia haciendo un rápido examen del sector, para ver –solo de manera enunciativa- cómo el acceso a la tierra determina la capacidad productiva, los parámetros económicos de desenvolvimiento, y la permanencia o no, de los productores y sus familias en sus terruños” (Godoy Garraza y Manzoni, 2012: 31)

El reconocimiento de la importancia de la tierra es también expresado desde el sector de la AF. Así se plantea en el documento realizado luego del primer plenario del FONAF⁴⁹:

“En todos los Foros, encuentros y reuniones de productores, ya sean convocados por organismos oficiales (Programas de la SAGPyA, INTA, etc.) o por organizaciones propias o gremiales, y particularmente en los eventos de este Foro Nacional de la Agricultura Familiar, el problema de uso y tenencia de tierras y la necesidad de iniciar un proceso de Reforma Agraria Integral aparecen como la cuestión más relevante en tanto es la primera restricción de carácter estructural que afecta a la Agricultura Familiar y la que

⁴⁹ En particular a lo referido de encuentros y reuniones de agricultores familiares para discutir respecto a la cuestión de la tierra se reconocen los siguientes antecedentes: i) Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra, convocado por la Federación Agraria Argentina (Buenos Aires, 30 de junio y 1 de julio de 2004); ii) Congreso Patagónico sobre Uso y Tenencia de la Tierra, convocado por el Foro Patagónico por la Tierra (Ing. Jacobacci, 13 de junio de 2005); iii) la Mesa de Tierras de Santiago del Estero (Santiago del Estero, 18 de junio de 2004), entre otros

produce las mayores tensiones en la vida cotidiana de nuestras familias.” (Documento FONAF, 2006: pp. 11-12)

La demanda de ‘Reforma Agraria Integral’⁵⁰ estuvo también presente en el último Foro Agrario celebrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Mayo de 2019. En dicha oportunidad se planteó la necesidad de discutir, analizar e implementar una reforma que, además de democratizar la tierra como recursos estructural de la actividad, sea acompañada por medidas de financiamiento productivo, generación de tecnología adaptada al sector, sistemas productivos sustentables, mejora en las modalidades de comercialización, entre otras (Documento 1° Foro Nacional por un programa agrario, soberano y popular, 2019)

En definitiva, la cuestión de la tierra para este actor condiciona la forma en que produce y también en que vive (recordemos que un porcentaje mayoritario de los actores que se reconocen dentro de esta categoría vive y trabaja en el mismo predio). Particularmente la pequeña agricultura familiar, que identifica al conjunto de actores mayoritarios dentro de la AF según Obschatko et al. (2009) presenta grandes dificultades para subsistir, permanecer y desarrollar la actividad “debidas al acceso a una proporción cada vez más escasa de este recurso [...] y también a la precariedad en su tenencia lo que constituye dispositivos condicionantes muy marcados” (Godoy Garraza y Manzoni, 2012: 31).

En base al CNA ´02, y a partir del estudio de Obschatko et al. (2009), Slutzky (2008:23) planteará que las dificultades en torno a la tierra generan “restricciones a la consolidación productiva/social” de la AF, e identifica una serie de situaciones problemáticas⁵¹ evidenciando que “[...] hay casi una perfecta correlación entre las situaciones de inestabilidad en la tenencia y el hecho de que se corresponde casi en su totalidad a explotaciones agropecuarias de la pequeña producción familiar” (Slutzky, 2008: 23).

⁵⁰ La Reforma Agraria Integral y popular se plantea en oposición a las propuestas de Reforma Agraria surgidas en la década del 1970 (a las que hemos hecho referencia en este capítulo), que, más que como una medida de democratización, se planteó como la división de la tierra con la finalidad de aumentar la productividad agrícola. De acuerdo con los aportes de Dos Santos (2015) la reforma agraria integral y popular se puede comprender a través de los siguientes pilares: i) democratización de la tierra; ii) organización de la producción agrícola; iii) desarrollo de una nueva matriz tecnológica de producción y distribución de la riqueza en la agricultura; iv) Generación de procesos de industrialización relacionados con la política agrícola basada en el sector de la AF campesina e indígena; v) educación; vi) lucha y organización.

⁵¹ Situaciones problemáticas identificadas por Slutzky (2008): ocupación de tierras fiscales y privadas, comunidades indígenas, aparcería precaria, campos comuneros, sucesiones indivisas y sucesiones condominales de hecho

Las problemáticas respecto a la tierra de la AF se caracterizan por la incertidumbre frente al futuro y la imposibilidad de mejorar las condiciones productivas y la calidad de vida de los agricultores. La falta de seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra impacta de forma clave en la plausibilidad de realizar inversiones en la tierra acceder a créditos al no poder poner los campos como garantía hipotecaria, y de continuidad de su vida cotidiana en sus territorios (Sili y Soumoulou, 2011).

a. Aspectos de la cuestión del acceso a tierra de la AF

Como ya hemos adelantado en este capítulo, consideramos el acceso a tierra desde una perspectiva amplia en torno a dos aspectos: la distribución de la tierra y el régimen jurídico de tenencia.

Respecto de la **distribución de la tierra**, la problemática para la AF suele expresarse apelando a los altos niveles de concentración en el uso y propiedad por parte de otros actores. Es decir, partiendo del hecho de que la tierra es un recurso natural finito y estratégico, los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra redundan en la escasez de este recurso para la AF.

Este aspecto se expresa a través de la existencia de pujas, tensiones, contraposiciones que derivan en conflictos manifiestos o no manifiestos, judicializados o no judicializados (Bidaseca et al., 2012:13) en torno a la disputa por la propiedad de la tierra (acaparamientos de tierra, desalojos etc.), así como todo lo concerniente a incompatibilidades en la forma en que se usa la tierra (contaminación, deforestación, especulación inmobiliaria, etc.). Al respecto, se plantea la necesidad de “regular el uso de la tierra pues define qué se puede hacer y qué no se puede realizar en cada porción del territorio y bajo qué condiciones, promoviendo de esta manera un uso diversificado” (Sili y Soumoulou, 2011:154)

Respecto al régimen de tenencia jurídico, nos regimos por los aportes a los que ya hemos hechos referencia anteriormente, de González, M. (2000). En efecto, la AF accede a la tierra a través de la propiedad, de diversas modalidades de contrato agrario y/o por medio de ocupaciones de tierra fiscal o privada.

Los agricultores familiares que detentan la titularidad dominial y tienen la disposición material de la tierra –es decir, son propietarios- son los que se encuentran en condiciones de mayor

estabilidad⁵². Quienes, en cambio, acceden a través de contratos agrarios⁵³, suelen manifestar mayor vulnerabilidad en torno a la informalidad de los arreglos, y algunas asimetrías en las relaciones de poder. Al respecto de las aparcerías, pero que, a nuestro entender, puede describir la situación en los casos de cualquier contrato agrario, Slutzky (2008) plantea que se trata de:

“un productor caracterizado por la asimetría en sus relaciones con el propietario de la tierra que utiliza y por el hecho de que esa asimetría se expresa en la naturaleza misma del arreglo con él [...] esos mismos arreglos [...] pueden incluir una amplia gama de combinaciones determinadas por a) aquello que pone cada uno, b) las condiciones de reparto entre dador y aparcerero” (González, 2006 citado en Slutzky, 2008:34-35)

Por último, los productores ocupantes⁵⁴ son quienes se encuentran en mayor estado de fragilidad, “existen dificultades para mantener la extensión que trabajan así como incluso la continuidad misma en sus lugares de vida y producción” (Slutzky, 2008: 29). En los casos en que dichas ocupaciones suceden en tierras privadas existe un mayor riesgo de desalojo violento y conflictivo. Entran en esos casos muchas de las tierras comunales, territorios indígenas sin reconocimiento, ocupaciones de más de veinte años. En estos casos la problemática viene dada por la necesidad de regularización dominial y el acceso a titulación que avale derechos ya adquiridos por las comunidades.

En definitiva, consideramos que la cuestión del acceso a tierra de la AF puede abordarse de acuerdo a estos dos aspectos analíticos. Por lo tanto, consideramos que a la hora de realizar un análisis profundo de la cuestión del acceso a tierra de la AF en un territorio específico, es preciso identificar, en primer lugar, la relación jurídica del agricultor con la tierra y, en segundo lugar, advertir los actores o actividades con las que entra en competencia para acceder a este recurso. De esta forma se cubren los dos aspectos reconocidos aquí y en torno a esta cuestión.

⁵² Según Sili y Soumoulou (2011), los AF propietarios sufren problemáticas ligadas a la dificultad del pago de impuestos, o la pérdida de los papeles que avalan su condición.

⁵³ Nos referimos aquí a todo acuerdo entre propietario y productor directo respecto al uso de la tierra. Entran aquí las figuras clásicas de arrendamientos, aparcerías, medierías, contratos accidentales, pastajeros, puesteros, entre otros.

⁵⁴ La situación de los ocupantes varía de acuerdo a si se asientan sobre tierra fiscal o privadas si se encuentran ocupando con permiso, sin permiso, como adjudicatario de venta o en usufructo o comodato.

Conclusiones

En la historia argentina, la tierra ha desempeñado un papel fundamental. En efecto, desde los orígenes de la organización nacional se sentaron las bases de una estructura de propiedad de la tierra concentrada y latifundista. A pesar de algunos intentos a lo largo del tiempo por reformar esta tendencia, no se ha logrado democratizar el acceso a tierra.

En ese contexto, los sectores de pequeños y medianos productores agropecuarios –en la actualidad agrupados en la categoría de ‘agricultor familiar’-, y dentro de ellos especialmente los definidos como ‘pequeña agricultura familiar’ acceden a la tierra centralmente mediante contratos de arriendo, aparcería, mediería u ocupaciones, expuestos a diversos grados de informalidad e incertidumbre. En efecto, la cuestión del acceso a tierra de la AF deviene en una cuestión que ha sido socialmente problematizada históricamente y que se basa en el reclamo por una democratización en la distribución de la tierra y su acceso.

A lo largo de esta investigación buscamos advertir como se expresa en la actualidad la política pública de acceso a tierra para la AF. Particularmente retomaremos los aportes de este capítulo para analizar los aspectos que hacen a esta cuestión para el caso de la RMBA caracterizada por un entorno periurbano. Veremos cómo, en ese caso, se expresan estos aspectos con el fin de, analizar hacia el final de esta investigación un conflicto por la tierra en la localidad de Abasto, La Plata (Argentina).

Capítulo 3. Metodología

Introducción

Nuestra investigación es de carácter cualitativo y empírico y está basada en un estudio de caso a partir del cual recopilamos información para el análisis de las temáticas trabajadas aquí.

Seleccionamos un único estudio de caso con la intención de dar prioridad al conocimiento en profundidad de los procesos sociales involucrados. A este respecto los aportes de Neiman y Quaranta (2006:68) revelan que este tipo de elección metodológica “busca maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características del caso presentan para desarrollar conocimiento a partir de su estudio”, y en ese sentido es que consideramos pertinente el análisis del nuestro, ya que aportará al estudio de la cuestión del acceso a tierra de la AF con foco en un territorio periurbano.

La selección de un diseño basado en una metodología cualitativa responde a un conjunto de supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos con influencia de un paradigma interpretativo que parte de comprender que la realidad es subjetiva y múltiple (Sautu et al., 2010:34) y, en el marco de esta investigación, el “fundamento radica en la necesidad de comprender el sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida” (Vasilachis de Gialdino, 2006: 48).

A las técnicas cualitativas de recopilación de información se sumaron estrategias de tipo cuantitativo. Se produjo información primaria y recopiló y sistematizó información secundaria (bibliografía, documentos públicos y privados, leyes, proyectos, programas, decretos, sentencias judiciales) sobre la temática.

La información primaria surgió, fundamentalmente, del trabajo de campo, sustentado en entrevistas a los actores (individuales o colectivos) y a informantes calificados (funcionarios del sector público nacional, provincial, municipal y de organismos internacionales, técnicos, expertos, asesores, referentes de ONG, referentes de movimientos y/u organizaciones sociales o sindicales) así como a partir de técnicas de observación participante.

Por su parte la información secundaria provino de fuentes bibliográficas y documentos expedidos y publicados formalmente por instituciones estatales, provinciales y municipales, consagradas en leyes, decretos, resoluciones, cartillas, así como artículos y/o documentos de autores, investigadores y/u organizaciones con los objetivos de esta investigación. La información secundaria se relevó para: (i) elaborar análisis de contextos socio-económicos e institucionales del caso bajo estudio, (ii) complementar, comparar y/o validar información y producción preexistente, (iii) identificar y sistematizar variables relacionadas con el tema de esta investigación. Estas diversas modalidades se dirigieron a “captar y describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados” (Neiman y Quaranta, 2006)

A continuación explicitaremos los principales componentes de las estrategias y elecciones metodológicas en las que se sustentó nuestra investigación.

I. Recorte teórico-metodológico

1. Justificación del recorte temporal

El recorte temporal de nuestra investigación focaliza en el período comprendido entre 2009-2019. Son 10 años atravesados por el cambio de gobierno acaecido a nivel nacional y provincial en diciembre de 2015. Al respecto, se ha considerado este hecho como un punto de inflexión que conlleva a dividir esta etapa en dos sub-períodos que segmentan nuestro recorte temporal: 2009-2015 y 2016-2019.

En torno a nuestro objeto de estudio, el acceso a tierra de la AF en la RMBA, el año 2009 es un hito porque coincide con la mayor institucionalización de la AF que se dio en dicho ámbito.

Para la definición del año inicial de este recorte se consideran una serie de hechos clave, entre los que destacan creación de: (i) Estación Experimental Agropecuaria – Área Metropolitana de Buenos Aires del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (EEA – AMBA), especializada en agricultura urbana y periurbana en 2009; (ii) Programa Nacional de Agricultura Periurbana con fuerte desarrollo en los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PNAP) en 2010; (iii) Mesa Regional de Pequeños Productores Agropecuarios de la Provincia de Buenos Aires ubicada en la RMBA en 2012; (iv) delegación AMBA de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación

(SAF- AMBA) en 2014; (v) Centro Regional para Pequeños Productores Agropecuarios de la RMBA de la Provincia de Buenos Aires, con asiento en el Parque Pereyra Iraola en 2014.

Al menos hasta el año 2015 fueron en aumento las iniciativas institucionales dirigidas al sector. Con el cambio de gobierno referido al inicio, a fines del 2015 se inaugura un nuevo contexto signado por transformaciones en la concepción del rol de la AF y ello es cristalizado institucionalmente. Entre los hechos que permiten evidenciar un cambio en la dirección del abordaje de la AF se destaca que a partir de 2016 se elimina la SAF-AMBA, comienza un paulatino desfinanciamiento de las tareas realizadas por la EEA-AMBA, se discontinúa la aplicación del PNAP, se elimina la Mesa y el Centro Regional de Pequeños Productores Agropecuarios de la Provincia de Buenos Aires ubicada en la RMBA. Al mismo tiempo se advierte una transformación de algunas de las herramientas con las que se abordaba al sector, como el redireccionamiento del Cambio Rural 2 hacia productores más capitalizados que no se ubican en la RMBA, por mencionar lo más importante.

Corre a la par de esta ‘desinstitucionalización’, un mayor fortalecimiento y movilización de las organizaciones de la AF de la RMBA. Entre las acciones desplegadas por el sector se destaca el surgimiento de los ‘verdurazos’ y la preparación de proyectos de ley que expresaban soluciones institucionales a sus problemáticas. Este surgimiento logró sostener la visibilidad del sector de la AF, en un contexto de retroceso y desfinanciamiento institucional.

Respecto al año de finalización del recorte temporal en el 2019, coincide con la finalización del mandato presidencial de la administración que asumió en 2015 y en ese sentido permite realizar un abordaje comparativo respecto a la institucionalización del sector en ambos períodos de gobierno gestionados por administraciones de distinto signo político. A su vez, 2019 coincide con el año de finalización de esta tesis doctoral.

Se advierte, a su vez, que a lo largo de la investigación se remite a recortes temporales de más largo alcance que respondieron en cada caso a la necesidad de explicitar el surgimiento de cuestiones y dinámicas involucradas en nuestra cuestión. Por ejemplo, para situar el desarrollo de la cuestión del acceso a tierra de la AF como socialmente problematizada en Argentina, fue necesario realizar una contextualización histórica que se remonta a los orígenes de la organización de Argentina como Estado Nación, abarcando el período 1810-2019. De igual manera, para situar territorialmente el nivel regional y del estudio de caso de la investigación, nos remitimos a una

serie de dinámicas motivadas por transformaciones culturales, económicas y políticas surgidas en la década de 1970.

Finalmente, para el estudio de caso, se realizó un análisis de un conflicto por la tierra en la localidad de Abasto, La Plata, cuyo recorte temporal comprende un periodo temporal de menor alcance (desde abril de 2015 hasta diciembre de 2018, coincidiendo con la finalización del trabajo de campo).

2. Justificación del recorte espacial

El recorte espacial fue diferenciado en dos escalas. En primer lugar, un nivel regional donde se focalizó inicialmente para contextualizar y caracterizar al objeto de estudio, así como para la selección del estudio de caso. En segundo lugar, un nivel del estudio de caso donde se realizó el análisis de la cuestión con mayor profundidad.

A continuación daremos cuenta de los métodos utilizados en cada instancia.

a. Nivel regional

La primera escala de análisis se centró en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), ámbito territorial pre-seleccionado al inicio de la investigación en el marco de un proyecto de investigación que focalizaba en estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones (al que hemos hecho referencia en la introducción de esta investigación).

Para el desarrollo de la línea de investigación que profundizaba en la Provincia de Buenos Aires se seleccionó la RMBA, porque a partir de 2009 la AF allí asentada comenzó a tomar visibilidad en su rol de producción de alimentos para consumo urbano. La selección como recorte espacial obedece a una serie de circunstancias:

- En este ámbito se concentra un porcentaje significativo de establecimientos que entran dentro de la categoría AF especializada en actividad hortícola.
- Dicha AF tomó relevancia a partir de 2009, por ser foco de una serie de iniciativas estatales dirigidas a fortalecer su rol en la producción de alimentos.
- Las organizaciones de la AF de mayor relevancia tienen presencia allí y desarrollan estrategias de acción directa e institucional para influir en la resolución de sus demandas.

Al respecto es preciso advertir que la RMBA no tiene un nivel de gobierno formalmente constituido. RMBA refiere a la conjunción de municipios en torno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y suele ser una referencia recurrente en los análisis territoriales.

A este nivel de análisis, debemos advertir acerca de las implicancias metodológicas de referirnos en el análisis al Área Metropolitana de Buenos Aires o a la Región. Estas denominaciones refieren a entidades espaciales diferentes. Al respecto seguimos los aportes de Bertoncetto (2004) quien distingue:

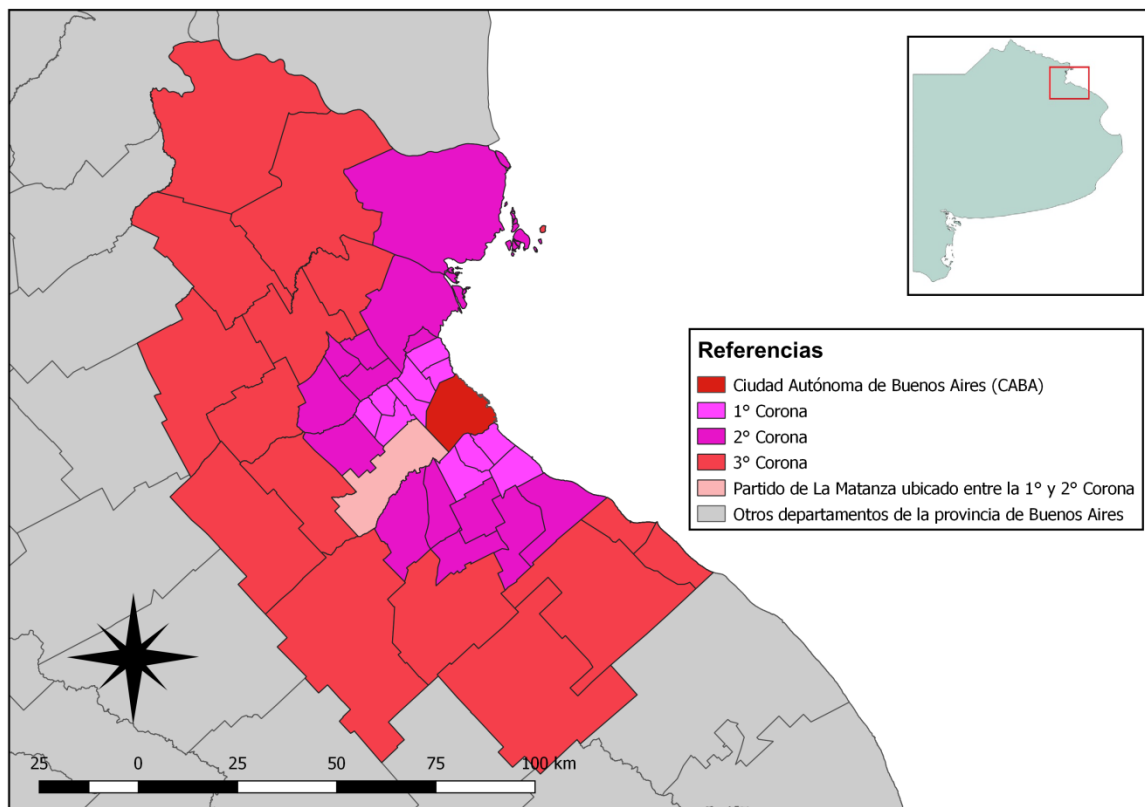
- Aglomeración Gran Buenos Aires: es la continuidad de edificaciones de calles manzanas -la 'mancha urbana'- que parte desde el centro histórico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): esta definición suma al concepto anterior el criterio jurídico; lo cual implica sumar al conjunto de municipios afectados por la mancha urbana (total o parcialmente). La delimitación comúnmente utilizada agrupa solamente a la CABA y los 24 partidos de la primera y segunda corona, todos fuertemente afectados por la expansión física de la ciudad.
- Región Metropolitana de Buenos Aires (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" (Bertoncetto, 2004). Engloba al mosaico de municipios en torno a la CABA pero que, a diferencia del Área Metropolitana, no se define a partir de la afectación por la mancha urbana, sino de la influencia funcional de la ciudad central, independientemente de la existencia o no de continuidad física en el tejido urbano. De esta manera, el número de municipios considerados es bastante mayor: a los 24 del primer y segundo cordón se suman 16 del tercer cordón. Esta denominación incluye áreas urbanas de gran gravitación como el caso de La Plata, que sin tener una continuidad de edificaciones, se encuentra funcionalmente relacionada a la CABA.

Esta distinción resulta importante, atendiendo al hecho de que muchas de las instituciones creadas con el fin de abordar a la AF, refieren al ámbito territorial del AMBA, cuando en realidad integran partidos, como La Plata, que entran en la definición de RMBA.

A su vez, esta es de relevancia para la elaboración de información a partir de fuentes secundarias. En efecto, no es lo mismo referirse a la información para 24 partidos (AMBA) que para 40 (RMBA) [ver Figura 1].

Partiendo de ello, privilegiamos el recorte de RMBA, ya que allí se advierten una serie de dinámicas periurbanas, entre las que se destaca la presencia de quintas de producción familiar. Al respecto, Barsky (2010:19) asegura que es en la tercera corona donde se reconocen “una serie de transformaciones relacionadas con diversos procesos de periurbanización [...] fraccionamiento del suelo, subdivisión y venta de campos, loteos para quintas [...]”. Específicamente Barsky (2010) plantea que el periurbano en la RMBA se ubica entre el km 60 y 90, abarcando parte de la 2° y 3° corona de la región. Ello supuso que, para poder posicionar el análisis de nuestra investigación, focalizar en AMBA, implicaba dejar por fuera 16 partidos donde se desarrolla actividad productiva ligada a la AF.

Figura 1. Mapa con coronas - RMBA.



Elaboración propia en base a Bertoncetto (2004) y Barsky (2010)

En el marco de este recorte espacial se buscó:

- Reconocer, identificar y describir el contexto institucional y territorial de la cuestión del acceso a tierra de la AF en este territorio. Particularmente se advirtieron actores, lógicas e instituciones que son de relevancia para analizar el caso de estudio.
- Seleccionar un caso de estudio dentro de este ámbito territorial que permita analizar las temáticas de interés (la selección del estudio de caso la abordaremos en el siguiente apartado)

Un primer acercamiento a la cuestión en este ámbito territorial implicó la realización de una sistematización y relevamiento de información secundaria. Se analizó bibliografía de autores referentes del tema, investigaciones relevantes, revistas científicas así como publicaciones en congresos, simposios y jornadas. También se buscó información alojada en páginas web de organismos internacionales, nacionales, provinciales y municipales con el fin de completar una primera aproximación a la cuestión.

El siguiente paso fue realizar un viaje de campo exploratorio en búsqueda de información primaria. Realizamos entrevistas a informantes calificados con la finalidad de identificar problemáticas y conflictos que involucren al sector de la AF. Para llevar a cabo esa tarea contactamos a algunos funcionarios de nivel nacional y provincial de las instituciones estatales con más intervención en la cuestión, así como referentes de las organizaciones de la AF más importantes de la región. Llevamos a cabo estas actividades durante el primer viaje de campo, descrito en el siguiente apartado.

Los funcionarios y técnicos de territorio que hemos entrevistado pertenecían a las siguientes instituciones, muchas de las cuales cambiaron de nombre o fueron eliminadas en la gestión que inició a fines del 2015:

- Ministerio Nacional de Agricultura Ganadería y Pesca: Secretaria de Agricultura Familiar (delegación del AMBA); Secretaría de Desarrollo Rural; Programa Nacional de Agricultura Periurbana; ReNAF.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) Región Pampeana; Estación Experimental de AMBA; Programa Cambio Rural.

- Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires: Dirección de Desarrollo Rural – Centro de Atención de Pequeños Productores del Parque Pereyra Iraola.
- Miembros de Universidades Nacionales con trabajo de extensión en la RMBA: Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Referentes de organizaciones de la AF de la RMBA: Unión de Trabajadores de la Tierra, Movimiento de Trabajadores Excluidos – rama rural; Frente Agrario Evita; Asociación de Medieros y Afines; Mesa Provincial de Pequeños Productores de Parque Pereyra Iraola.

En relación a los informantes de las instituciones estatales, realizamos entrevistas dirigidas a relevar información sobre los siguientes temas generales: (i) ámbito de trabajo; (ii) políticas para la AF en el país/provincia/municipio; (iii) conflictos en torno al uso del suelo en áreas periurbanas en el país/provincia/municipio; (iv) mecanismos/formas de resolución de los conflictos que surgen; (v) consideraciones finales.

En relación con los miembros de organizaciones representativas de la AF, las preguntas estuvieron dirigidas a conocer la perspectiva de los agricultores familiares organizados sobre los mismos temas: (i) políticas para la AF en el país/provincia/municipio; (ii) conflictos en torno al uso del suelo en áreas periurbanas en el país/provincia/municipio; (iii) mecanismos/formas de resolución de los conflictos que surgen; (iv) acciones desde las organizaciones; v) consideraciones Finales.

Luego de ello se cotejó la información recolectada con los datos cuantitativos disponibles para los partidos de la RMBA:

- Censo Nacional Agropecuario 2002
- Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005
- Información preliminar del Registro Nacional de AF en 2012

También se retomó información procesada por otros autores: (i) Benencia et al. (2009) para la Horticultura de la RMBA que estos autores elaboraron en base a los Censos Hortícolas de la Provincia de Buenos Aires 1998 y 2001 y (ii) Obschatko (2007 y 2009) para la AF a nivel nacional en base a datos del Censo Nacional Agropecuario 2002.

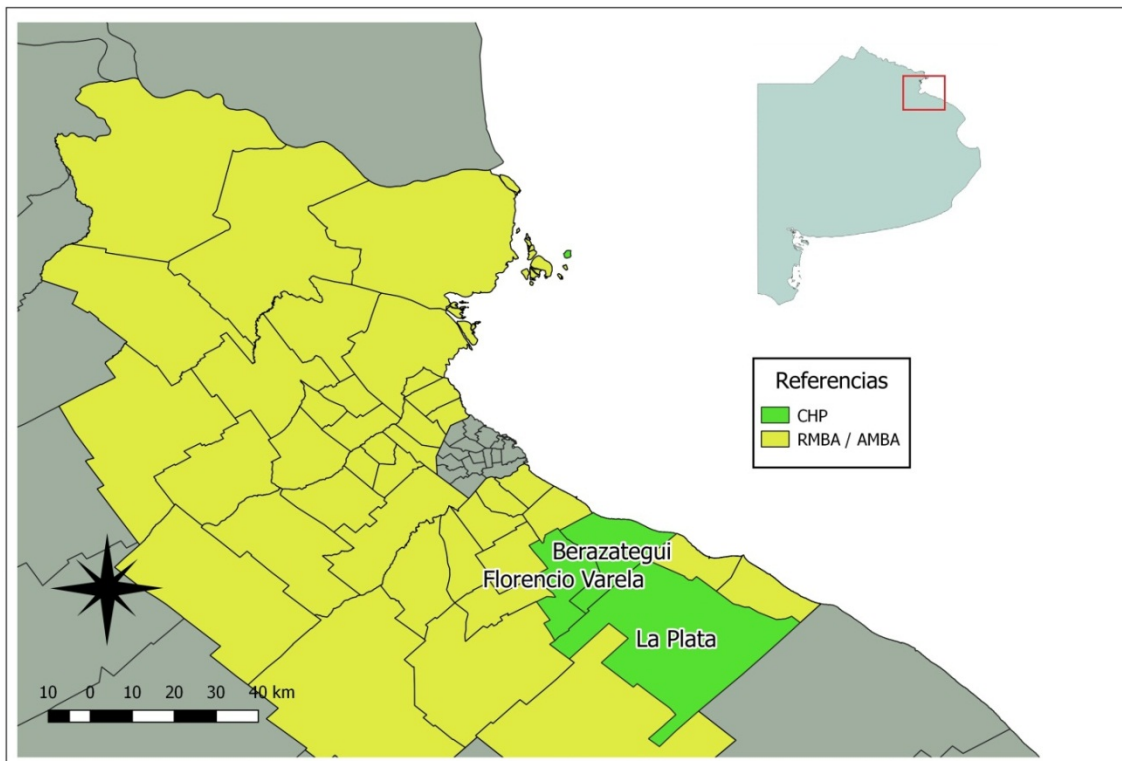
Al respecto, fue una gran dificultad el hecho de no contar con datos actualizados oficiales que nos permitan caracterizar con precisión al sector. Como puede advertirse, esta investigación finaliza en 2019 y los datos estadísticos disponibles a la fecha se remontan a principio al año 2002 a nivel

nacional y 2005 a nivel provincial. A esta dificultad referiremos en el último apartado de este capítulo.

Del análisis de esta información se concluyó que en la zona sur de la RMBA se concentra la AF ligada a la producción intensiva hortícola, en donde tienen mayor relevancia y fuerza las organizaciones del sector, y en donde se concentra el abordaje institucional del Estado. En particular se focalizó en el Cinturón Hortícola Platense, recorte surgido de las entrevistas, que aborda centralmente zonas de los partidos de La Plata, Florencio Varela y Berazategui. En el ámbito de este 'sub-recorte' se procedió a la selección de un caso de estudio [ver Figura 2]

A su vez, a nivel regional se realizó trabajo de sistematización de la información en torno a los dos aspectos que cruzan la cuestión del acceso a tierra de la AF. De ello se elaboraron los capítulos contextuales de esta investigación con foco en el eje del contexto institucional y territorial de la temática.

Figura 2. Sub-recorte del CHP dentro de RMBA



Fuente: Mosca y González (2019) en QGIS Desktop 3.0.3

b. Nivel del estudio de caso

Como ya hemos expresado al inicio de este capítulo, nuestra investigación es de carácter cualitativa y está centrada en el análisis y recopilación de información de un estudio de caso. Seleccionamos un único estudio de caso con la intención de dar prioridad al conocimiento en profundidad y sus particularidades. Al respecto Neiman y Quaranta, (2007: 223) plantean que el análisis de un estudio de caso “no se limita a explorar o describir fenómenos sociales, tiene la capacidad de captar la complejidad del contexto y su relación con los eventos estudiados, siendo particularmente apropiados en los casos en que los límites entre estos y el contexto resultan difusos”

En definitiva, a nivel del estudio de caso, el recorte espacial estuvo focalizado en un abordaje territorial que parte de nuestra concepción de territorio como relaciones de poder proyectadas espacialmente. En ese sentido, partimos de la identificación de un conflicto territorial vinculado a la cuestión de la tierra de la AF. En tanto estrategia metodológica, el estudio de un conflicto es relevante ya que durante sus manifestaciones los actores desarrollan estrategias, proponen discursos, visiones del mundo, definiciones de la situación que permiten construir un corpus susceptible de ser analizado (Melé, 2003), al tiempo que “en estas expresiones de conflicto, con eje en un determinado espacio, es donde podemos encontrar la clave para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios [...]” (Manzanal, 2007). La selección de un conflicto, resultó por lo tanto una estrategia analítica, ya que a partir de ellos se otorga visibilidad a las disputas y al poder.

La realización previa de un trabajo de campo exploratorio a nivel regional brindó información sobre la problemática bajo análisis en un ámbito que indicamos como un ‘sub-recorte’ espacial mencionado recurrentemente en las entrevistas: el Cinturón Hortícola Platense (CHP). En torno a ese ‘sub-recorte’ se realizó trabajo de análisis de información primaria y secundaria, que permitió establecer los siguientes criterios de selección del caso: (i) existencia de un conflicto por la tierra que involucra a la agricultura familiar; (ii) intervención del Estado (a nivel nacional, provincial o municipal); (iii) contexto territorial donde la AF tenga presencia significativa.

Respecto al primer criterio, como ya hemos expresado, la existencia de conflictos, permite identificar el ejercicio de poder debido a que en estas situaciones las relaciones de poder, así como las redes que lo sustentan, se tornan más evidentes. Como se trata de un conflicto que gira

en torno a la tenencia de un recurso natural y finito -la tierra- la disputa se encuentra vinculada directamente con un espacio físico, por consiguiente, las pujas de poder se dirimen en un ámbito específico.

Respecto al segundo criterio, dado que en esta investigación buscamos identificar y analizar la política pública de acceso a tierra de la AF, resulta una condición clave la intervención de instituciones estatales en torno al conflicto.

Respecto al tercer criterio se busca que el caso sea representativo de la cuestión, al ubicarse en un contexto territorial con presencia de la AF. En relación a ello, nuestro estudio de caso se encuentra seleccionado “en función de los intereses temáticos y conceptuales, y [...] a partir de determinadas condiciones que transforman al caso en un fenómeno único o lo constituyen en una expresión paradigmática de un problema social” (Neiman y Quaranta, 2006: 69)

Identificar un conflicto que cumpla con estos criterios, implicó un primer acercamiento al ‘sub-recorte’ del Cinturón Hortícola Platense (CHP). Una aproximación al análisis de la cuestión en este ámbito territorial específico implicó la realización de una sistematización y relevamiento de información secundaria. El siguiente paso fue la realización de entrevistas de tipo exploratorio donde recogimos información de índole primaria. Se realizaron entrevistas a informantes calificados con la finalidad de identificar problemáticas y conflictos en torno a la tierra que involucren al sector de la AF. Para llevar a cabo esa tarea contactamos a funcionarios nivel nacional y provincial de las instituciones estatales con intervención en la zona, así como referentes de las organizaciones de la AF más importantes con presencia en el CHP. Estas actividades se llevaron a cabo durante el primer viaje de campo, descrito en el siguiente apartado.

Los funcionarios y técnicos de territorio que hemos entrevistado pertenecían a las siguientes instituciones, muchas de las cuales cambiaron de nombre o fueron eliminadas en la gestión que inició a fines del 2015: SAF-AMBA; INTA-EEA-AMBA; IPAF región pampeana con sede en Villa Elisa, Centro de Atención de Pequeños Productores del Parque Pereyra Iraola; Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local de Florencio Varela; áreas de extensión de la Universidad Nacional de La Plata (como el Centro de Atención Jurídica Gratuita para Pequeña Agricultura Familiar, Miembros de la Feria Manos de la Tierra y del Banco Social); académicos de la UNLP y de la UNAJ; referentes de organizaciones de la AF de la RMBA (Unión de Trabajadores de la Tierra, Movimiento de Trabajadores Excluidos –rama rural); Frente Agrario Evita; Asociación de Medieros

y Afines; Mesa Provincial de Pequeños Productores de Parque Pereyra Iraola, todos ellos con presencia en el ámbito bajo análisis.

Luego de procesada esta información y con base en los criterios referidos y partiendo del sub-recorte espacial, se seleccionó como estudio de caso un conflicto por la tierra ubicado en la localidad de Abasto, en el CHP. En él que se enfrentaron actores de la AF y vecinos de Abasto por la propiedad y uso de un predio. También participa una inmobiliaria tradicional de la zona que dice ser propietaria de las tierras. En este conflicto intervienen, a su vez, diversas instituciones estatales para mediar en la disputa.

Por medio de este caso se buscó analizar cómo se expresa la cuestión del acceso a tierra de la AF a través de: (i) identificar y analizar la política pública en torno a esta cuestión y (ii) las transformaciones territoriales resultantes de ella

La información se recabó por medio de entrevistas a actores participantes del conflicto: referentes de organizaciones de la AF; productores familiares individuales; vecinos de Abasto; referentes de organizaciones de vecinos; trabajadores estatales que llevaron adelante la intervención en el conflicto; miembros de universidades nacionales que intervinieron en el conflicto o que participan en tareas comunitarias en la urbanización del barrio o en vinculación con los productores familiares presentes.

Para lograr estos objetivos el énfasis estuvo puesto en reconocer como fue el accionar estatal y no estatal en torno a esta 'cuestión'. Por ello en el segundo y tercer viaje de campo, el relevamiento de información tuvo carácter más específico ya que se buscaba profundizar el conocimiento de los siguientes puntos: (i) periodización del conflicto y delimitación temporal y espacial del conflicto (toma – desalojo – expropiación – construcción del barrio); (ii) descripción de las características y motivos del conflicto; (iii) reconocimiento de actores que intervinieron en él; (iv) reconocimiento de las estrategias y prácticas que se despliegan /desplegaron durante el conflicto; (v) instituciones estatales intervinientes en el caso y sus formas de abordaje e intervención; (vi) actualidad de la condición del predio en conflicto.

II. Viajes de campo

Para esta investigación hemos realizado tres trabajos de campo. Por la cercanía al ámbito de estudio, estas visitas no fueron estancias, sino viajes diarios a diversas localidades de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Con el fin de delimitar los momentos de recolección/producción de información de la posterior sistematización y análisis, se buscó concentrar las visitas temporalmente. De esta forma hubo tres momentos en la investigación en los cuales se visitó asiduamente el ámbito espacial seleccionado.

A su vez, para eventos y circunstancias especiales, se viajó específicamente a realizar entrevistas y observaciones en visitas que resultaron aisladas.

A partir de estas estrategias se buscó maximizar los beneficios de la cercanía al ámbito de estudio.

En total, se realizaron en total 46 entrevistas a académicos especializados en las temáticas analizadas, técnicos en territorio de diversas instituciones estatales de nivel nacional y provincial, referentes de organizaciones de la AF y de otras organizaciones sociales de desocupados, vecinos de Abasto, empleados estatales, productores de la AF, etc⁵⁵. Los entrevistados fueron identificados con las siglas de su nombre y apellido, en el caso en que se ha contado con ambos datos.

En los próximos apartados presentaremos las características específicas de cada viaje.

1. Primer trabajo de campo - 2015

El primer viaje de campo fue de carácter exploratorio y se realizó durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015. Esta amplitud temporal cumplía un doble objetivo. Por un lado, la cercanía con las localidades donde se realizó permitió ir y volver en variadas ocasiones para cumplir con las entrevistas. Por otro, se buscaba evitar posibles problemáticas relacionadas con las elecciones generales a nivel nacional, provincial y municipal de 2015.

De la sistematización de información secundaria se desprendía la importancia en cantidad de productores y volumen de producción de la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

⁵⁵ Se adjunta en Anexo 1 el listado de entrevistas y formato de entrevistas realizadas

Por ese motivo, los viajes en esta primera etapa se concentraron en los municipios de Florencio Varela, Berazategui y La Plata.

A su vez, para la realización del trabajo de campo partíamos de una serie de conclusiones generales que surgieron del análisis de información secundaria y que fueron de utilidad para que guiar nuestras entrevistas. Entre ellas se destacan: (i) existencia de un programa nacional, no formalizado, trabajando de manera directa con los municipios; (ii) acción destacada en relación a la AF de dos municipios de la RMBA: Moreno y Florencio Varela ya venían trabajando activamente con pequeños productores; (iii) existencia de variadas problemáticas en torno a la posesión de la tierra de agricultores familiares del área periurbana de la RMBA; (iv) conflictos en relación a incompatibilidades en el uso del suelo, que empujan a pequeños productores a zonas más lejanas de los centros de consumo o no adecuadas para la producción de alimentos..

Con esta información sistematizada, el *objetivo de este viaje de campo exploratorio fue profundizar el conocimiento de los siguientes puntos:*

- Gestión de las políticas públicas para la Agricultura Familiar con vinculación en la producción de alimentos en el área periurbana de la RMBA, desde los tres niveles del Estado (nacional, provincial, municipal).
- Identificación de conflictos en torno al acceso a recursos clave (tierra, agua, uso del suelo, ambiente, etc) entre agricultores familiares periurbanos y otros actores.
- Conocimiento de la forma en que se abordan y/o resuelven los conflictos que surgen en relación a estas temáticas.
- Definición del estudio de caso. Confirmar si estaban dadas las circunstancias para realizarlo en Florencio Varela. Consultar otros posibles casos de estudio.

Partiendo de estos objetivos, en la Tabla 2, se pueden observar las conclusiones a las que se arribó en relación a cada uno de ellos.

Tabla 2. Objetivos y resultados del primer viaje de campo, 2015

Objetivos	Resultados
<p>Gestión de las políticas públicas para la Agricultura Familiar con vinculación en la producción de alimentos (SSA) en el área periurbana AMBA, desde los tres niveles del Estado (nacional, provincial, municipal)</p>	<p>INTA: EEA – AMBA / Cambio Rural MAGyP: SAF y PNAP MAA: Centro Regional para pequeños productores Municipios: IDEL (Varela) Otras instituciones que articulan: SENASA, UNLP, UNAJ</p> <p>En todos los casos la propuesta central es la reconversión Agroecológica y la identificación de nuevos canales de comercialización no tradicional.</p>
<p>Identificación de conflictos en torno al acceso a recursos clave (tierra, agua, uso del suelo, ambiente, etc) entre agricultores periurbanos y otros actores.</p>	<p>Acceso a tierras para la producción: pujas con desarrolladores inmobiliarios, y con movimientos que demandan tierra para viviendas.</p>
<p>Conocimiento de la forma en que se abordan y/o resuelven los conflictos que surgen en relación a estas temáticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suelen resolverse en la esfera privada. -El INTA implementa una mesa de actores que no ha sido desarrollada a gran escala, solo proyectos piloto donde se busca resolver estas cuestiones. - El ordenamiento territorial se observa como una herramienta para preservar el uso productivo del suelo, se establece como una demanda.
<p>Definición del estudio de caso. Confirmar si están dadas las circunstancias para realizarlo en Florencio Varela. Consultar otros posibles casos de estudio</p>	<p>- Se decidió no trabajar en Florencio Varela, dadas las características que posee la relación entre el municipio y las diversas instituciones que allí trabajan. A su vez, se reconoce entre los entrevistados que el grueso de la producción de alimentos se centra en el Cinturón Hortícola Platense (CHP)</p>

Elaboración propia en base a información primaria recolectada en el primer trabajo de campo (2015)

Las principales conclusiones que arrojó el trabajo de campo son las siguientes:

- El sector de los pequeños agricultores del área periurbana se encuentra cruzado por una amplia variedad de problemáticas que abarcan diversos aspectos: contaminación, acceso a la tierra, acceso a los mercados, falta de infraestructura básica, entre otros.
- Los programas que atienden a dicho sector se suelen centrar en sus aspectos más bien técnicos, relativos al mejoramiento de la producción. A priori podría pensarse que ello deja en mejores condiciones para competir a los pequeños productores, sin embargo la desigualdad en relación a otros sectores continúa en la medida de que no se atienden cuestiones estructurales.
- La mayoría de los entrevistados destacan la necesidad de abordar al sector de forma integral, es decir, interviniendo en todas sus problemáticas. A su vez coinciden en que la principal problemática es el acceso a la tierra, para la cual no hay políticas públicas que la aborden.
- La principal propuesta por parte del sector público es la reconversión agroecológica, la cual disminuye los costos de la producción y el nivel de contaminación. Sin embargo se reconoce que solo el 1% de la producción del AMBA es agroecológica. Se infiere que hay cierta resistencia por parte de los productores a adoptar dicho enfoque.

Respecto a las dificultades, en esta primera oportunidad se identificaron las siguientes: (i) entrevistar a productores y organizaciones de productores se torna difícil. En general los funcionarios están más predispuestos para las entrevistas; (ii) dificultades en el acceso a los lugares donde se localizan los actores. Imposibilidad de llegar con transporte público en algunos casos.

2. Segundo trabajo de campo - 2017

El viaje se realizó durante los meses de julio y agosto de 2017. Como ya hemos señalado para el primer viaje de campo, la amplitud temporal atendió centralmente a la cercanía espacial, lo cual permitió ir y volver en variadas ocasiones para realizar las entrevistas y observaciones participantes con referentes de organizaciones sociales e instituciones estatales, vecinos de Abasto (La Plata), y productores hortícolas.

La sistematización de la información producida en el viaje de campo anterior, así como la lectura y organización de información secundaria permitieron la selección de un estudio de caso en el Cinturón Hortícola Platense (CHP) atendiendo a las siguientes características:

- Ubicación: Centrado en el CHP porque allí es donde se concentra el grueso de la producción de alimentos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Consideramos que de esta forma, el conflicto resulta aproximado a las problemáticas más comunes del sector.

- Presencia de un conflicto: lógicas de uso del suelo enfrentadas y representativas de problemáticas relacionadas con el acceso a la tierra. Tensión entre 'usos típicos del periurbano' y el avance de la frontera urbana.

- Actores: Conflicto por el uso del suelo entre sectores vulnerables. El hecho que el conflicto a investigar se dé entre actores subordinados, marginales dentro de la estructura social, resulta novedoso. Porque no es frecuente encontrar análisis y bibliografía de conflictos por el acceso a la tierra que se dé entre este tipo de actores.

Se trata de un conflicto por el uso del suelo en un predio de 56 hectáreas en la localidad de Abasto, partido de La Plata. Se encuentra situado en pleno CHP, y confronta lógicas e intereses entre procesos ligados a un uso del suelo primario-intensivo y otro ligado a la expansión del suelo urbano residencial. Consideramos en ese sentido, que el estudio de los intereses en juego y de las específicas territorialidades presentes en este conflicto permitirá comprender los procesos y lógicas en disputa con un menor nivel de abstracción.

Este segundo viaje de campo fue más específico, ya que surgió a partir de la necesidad de aproximarse al estudio de caso seleccionado. En ese sentido persiguió el objetivo de profundizar el conocimiento de los siguientes puntos: (i) periodización y delimitación temporal y espacial del conflicto (toma – desalojo – expropiación – construcción del barrio); (ii) descripción de las características y motivos del conflicto; (iii) reconocimiento de actores que intervinieron; (iv) reconocimiento de las estrategias y prácticas que se desplegaron durante el conflicto; (v) Instituciones estatales intervinientes en el caso y sus formas de abordaje e intervención; (vi) actualidad de la situación en el predio y zona del CHP; (vii) actualidad del sector en general (diferencias con la anterior gestión nacional, provincial, municipal).

Partiendo de estos objetivos, en la Tabla 3, se pueden observar las conclusiones a las que se arribó en relación a cada uno de ellos.

Tabla 3. Objetivos y resultados del segundo viaje de campo, 2017

Objetivos	Resultados
Periodización del conflicto y delimitación temporal y espacial del conflicto (toma – desalojo – expropiación – construcción del barrio)	La periodización podría responder a las distintas etapas en las cuales el conflicto va tomando distintas formas, motivos y se presentan distintos actores. En el año 2015 se trató del año donde surge el conflicto, la posterior expropiación y la lucha por lograr la toma de posesión del predio. El año 2016 se trató de validar el nuevo acuerdo con nuevas autoridades (a nivel nacional, provincial y municipal) así como tomar posesión completa del predio (que estaba ocupado por productores en otras áreas). El año 2017 se caracteriza por un acuerdo con Nación para la urbanización del barrio, así como el logro del loteo completo del predio.
Descripción de las características y motivos del conflicto	Cuestión de acceso a la tierra de sectores vulnerables. Doble dimensión de la tierra para el caso de la agricultura familiar: unidad doméstica / unidad productiva
Reconocimiento de actores que intervinieron en él. Reconocimiento de las estrategias y prácticas que se despliegan y desplegaron durante el conflicto.	Trabajadores rurales, agricultores familiares (pequeños productores independientes), una inmobiliaria, organizaciones de productores periurbanos (MTE rural, Frente Agrario Evita, Unión de Trabajadores de la Tierra, entre otras), Resaltan las organizaciones de base del Partido Comunista Revolucionario: Corriente Clasista y Combativa (CCC) // Asociación de Medieros y Afines (ASOMA) que son quienes actualmente congregan a la mayor parte de vecinos y participaron de la distribución de tierras y loteos.
Instituciones estatales intervinientes en el caso y sus formas de abordaje e intervención.	Poder Judicial provincial (Dos juzgados que intervienen en sentido opuesto); Poder Legislativo provincial (a través de la cámara de senadores se presenta y aprueba la expropiación); Poder ejecutivo provincial

	(Interviene el vice gobernador en ese entonces - Mariotto- para mediar en el conflicto inicial); Subsecretaría de tierras de la Provincia; Mesa de gestión barrial conformada por Defensoría del pueblo, Comisión Nacional de Tierras, Subsecretaría de Tierras.
--	--

Elaboración propia en base a información primaria recolectada en trabajo de campo, 2017

Las principales conclusiones que arrojó el trabajo de campo son las siguientes:

- Respecto al contexto del nuevo gobierno, se reconoce en general en las entrevistas a funcionarios y organizaciones que existe un menos énfasis en la intervención del Estado en las problemáticas generales de la AF.
- Respecto a políticas o leyes que afectan la propiedad y uso de la tierra, aparece referenciada la ley de expropiación del predio en cuestión, y su urbanización a través de la Ley de Acceso Justo al Hábitat
- Respecto al caso de estudio: El conflicto surge como respuesta a las problemáticas de acceso a la tierra de sectores vulnerables (rurales, urbanos, periurbanos). Si bien se reconoce el dominio sobre el predio de un actor, este dominio se encuentra constantemente desafiado por otros actores. En ese sentido, la periodización podría responder a las distintas etapas en las cuales el conflicto va tomando distintas formas, motivos y se presentan distintos actores. En el año 2015 se trató del año donde surge el conflicto, la posterior expropiación y la lucha por lograr la toma de posesión del predio. El año 2016 se trató de validar el nuevo acuerdo con nuevas autoridades (a nivel nacional, provincial y municipal), así como tomar posesión completa del predio (que estaba ocupado por productores en otras áreas). El año 2017 se caracteriza por el logro de un acuerdo con nación para la urbanización del barrio, así como el logro del loteo completo del predio. Respecto del reconocimiento de actores que intervinieron en el: trabajadores rurales, agricultores familiares (pequeños productores independientes), una inmobiliaria, organizaciones de productores periurbanos (MTE rural, Frente Agrario Evita, Unión de Trabajadores de la Tierra, entre otras), Resaltan las organizaciones de base del Partido Comunista Revolucionario: Corriente Clasista y Combativa (CCC) // Asociación de Medieros y Afines (ASOMA) que son quienes actualmente congregan a la mayor parte de vecinos y participaron de la distribución de tierras y loteos. Respecto a las Instituciones estatales

intervinientes en el caso y sus formas de abordaje e intervención: Poder Judicial provincial (Dos juzgados que intervienen en sentido opuesto); Poder Legislativo provincial (a través de la cámara de senadores se presenta y aprueba la expropiación); Poder ejecutivo provincial (Interviene el vice gobernador en ese entonces -Mariotto- para mediar en el conflicto inicial); Subsecretaría de tierras de la Provincia; Mesa de gestión barrial conformada por Defensoría del pueblo, Comisión Nacional de Tierras, Subsecretaría de Tierras.

3. Tercer trabajo de campo - 2018

El tercer viaje de campo tuvo como fin actualizar, profundizar y completar información relacionada al estudio de caso. Se desarrolló durante los meses de octubre y noviembre del 2018 en el municipio de La Plata, con foco en la zona donde se desarrollaba el conflicto que analizamos en esta investigación en la localidad de Abasto.

A partir de las conclusiones del segundo trabajo de campo, nuestros objetivos fueron los siguientes: (i) Identificar relaciones entre actores intervinientes; (ii) especificar la persistencia en el predio de los actores de la AF; (iii) relevar nuevos conflictos y problemáticas que hayan surgido; (iv) consultar respecto a la situación actual con las instituciones estatales, así como nuevas intervenciones por parte de éstos.

Partiendo de estos objetivos, en la Tabla 4, se pueden observar las conclusiones a las que arribamos en relación a cada uno de ellos.

Tabla 4. Objetivos y resultados del tercer viaje de campo, 2018

Objetivos	Resultados
Identificar relaciones entre actores intervinientes.	Respecto a las relaciones entre los actores, se destaca una convivencia pacífica entre un grupo de productores de la AF periurbana y los vecinos del nuevo barrio. A pesar de ello, se trata de una convivencia tensa, ya que los vecinos consideran que el sector del predio que ocupan los productores debería ser destinado a usos comunitarios. Se reconocen ciertas fricciones hacia adentro del barrio. Existen sectores que no acuerdan con las decisiones tomadas por los referentes de la

	asamblea.
Especificar la persistencia en el predio del conflicto actores de la AF periurbana.	Hay un área de 15 hectáreas que en la actualidad está ocupado por producción hortícola. Este grupo de productores, organizados en una asociación civil legalmente constituida “15 de abril”, resisten en el predio desde 2015. Han llegado a un acuerdo de convivencia con la asamblea de vecinos, a pesar de lo cual existen roces. Hay sectores que consideran que deben desocupar ese espacio, que debe ser destinado a más viviendas para otros que la necesitan.
Relevar nuevos conflictos y problemáticas que hayan surgido.	El retraso en el proceso de urbanización generó espacios vacantes en el nuevo barrio. En abril de 2018 se genera una nueva toma de otros vecinos en el mismo predio, sobre lotes ya asignados. Luego de ser desalojados por la policía, los nuevos ocupantes se trasladan a la zona productiva, generando un conflicto con los productores. Son nuevamente desalojados por la policía, y en la actualidad acampan a la vera de la avenida 520 a la espera de una resolución. Por otra parte ha habido nuevas movilizaciones por las demoras en la urbanización del barrio, y la devaluación de los fondos destinados.
Consultar respecto a la situación actual con las instituciones estatales, así como nuevas intervenciones por parte de éstos.	Hay nuevas intervenciones de la policía para los desalojos de los nuevos ocupantes. A su vez se resalta el rol de la Defensoría del Pueblo de la provincia a quienes han mencionado los diversos actores entrevistados en esta oportunidad.

Elaboración propia en base a información primaria recolectada en el trabajo de campo, 2018

Luego de la información recabada, se procedió a completar y actualizar la sistematización y análisis del caso, de cara a la redacción de la tesis.

III. Procesamiento de la información

1. Recopilación de la información

Para este proceso investigativo, de acuerdo a los recortes señalados previamente, se realizaron 46 entrevistas en el periodo que comprende los años 2015 y 2019.

Basado en una tipología de tipo cualitativa se llevaron a cabo dos tipos de entrevistas:

- Semi-estructuradas: La mayor parte de la información se recogió en torno a este sistema. A través de él se realiza una guía de preguntas prediseñadas de acuerdo a las sistematizaciones realizadas en torno a la información secundaria. Dichas preguntas organizan el recorrido de la entrevista con el fin de obtener la información necesaria por parte de los informantes.
- Flexibles. A diferencia de la modalidad anterior, las entrevistas flexibles, permiten incorporar o suprimir preguntas. En ese sentido, se realiza una preparación previa del encuentro con el informante, pero este no se encuentra estructurado en torno a una guía de preguntas. Supone una herramienta holística que se adapta a circunstancias de carácter espontáneo, o en contextos donde no era posible realizar entrevistas semi-estructuradas

A su vez, se llevaron adelante 3 observaciones participantes. Ello fue necesario en los casos en los cuales se detectó que los informantes necesitaban entrar en confianza y conocernos para poder realizar las entrevistas. En ese contexto, este sistema de observación permitió recolectar información de relevancia para comprender las relaciones hacia dentro de las organizaciones sociales presentes en el caso de estudio.

Las entrevistas fueron sistematizadas paulatinamente luego del cierre de cada viaje de campo. Ello fue realizado en constante articulación con los análisis de información secundaria realizada para los recortes de mayor nivel de abstracción que permitían identificar dinámicas y tendencias más generales, conectadas con nuestro estudio de caso.

En este proyecto partimos de reconocer que el trabajo de investigación supone la retroalimentación y reconstrucción constante de tres niveles que, aunque distinguidos por separado, se encuentran entrelazados entre sí: los niveles epistemológico, metodológico y

tecnológico (Besse, 2011). Todo ello implica observar, que, a pesar de que la investigación supone etapas y tareas específicas, estas se fundamentan en una constante relación entre objeto, teoría y método (Escolar, 2000). En efecto, el análisis de la información primaria implicó una constante tarea reflexiva con los niveles teórico-metodológicos y por tanto, una constante tarea de reelaboración de dimensiones y variables.

2. Unidades de análisis, dimensiones y variables

Como ya hemos advertido anteriormente, partimos de una concepción de la investigación como un proceso que se basa en una constante relación entre objeto, teoría y método. Por ese motivo, la construcción de las dimensiones y variables –que se desprenden de los conceptos teóricos vertidos en el capítulo 1- han ido transformándose a lo largo de nuestro recorrido. En efecto, los sucesivos momentos de indagación empírica modificaron nuestras concepciones iniciales.

Para poder dar cuenta de la operacionalización de nuestros conceptos en variables y dimensiones, retomaremos aquí nuestro objetivo general que es aportar al conocimiento de la relación entre territorio y Estado, a través del análisis de la *política pública* y de las transformaciones territoriales asociadas con el acceso a la tierra de la AF.

Los conceptos vertidos en este objetivo general, se encuentra relacionados con nuestro marco teórico. En efecto, *la política pública* es comprendida aquí como un proceso social amplio a partir del cual, diversos actores disputan la toma de posición del Estado respecto de una cuestión socialmente problematizada. Distinguimos *actores no estatales* – que disputan la toma de posición del Estado con los recursos a su alcance para lograr una legitimación de su accionar- de *actores estatales* – que ejercen una tarea de mediación entre fuerzas sociales y con el último objetivo de garantizar la reproducción del sistema-. Este proceso social amplio tiene como corolario una serie de *transformaciones territoriales*. En efecto, partimos de una perspectiva en la que el territorio es la expresión espacial de relaciones de poder, de la puja entre estrategias para controlar, ocupar e influir el espacio. Estas estrategias, que llamamos *territorialidades*, se establecen como el conjunto de acciones sociales que mediante el control y ocupación del espacio buscan transformar, mantener o mediar en las relaciones de poder imperantes.

Partiendo de ello, nuestras *unidades de análisis* para analizar la política pública y las transformaciones territoriales asociadas a la cuestión del acceso a tierra de la AF son las siguientes:

- Accionar estatal
- Accionar no estatal
- Transformaciones de las territorialidades

Las *variables*, a su vez, se ven expresadas en *dimensiones* para cada unidad de análisis:

Respecto del **accionar estatal** en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF:

- i. modalidad de mediación represiva: a) desalojos; b) represión de movilizaciones, cortes de calle, y acampes
- ii. modalidades de mediación cooptativa: a) medidas de apoyo explícito; b) medidas que canalizan o desplazan las demandas hacia otros intereses
- iii. modalidad de omisión: a) inexistencia de respuesta estatal frente a acciones directas; b) inexistencia de respuesta estatal frente a acciones institucionalizadas

Respecto del **accionar no estatal** en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF se distinguen:

- i. modalidades de acción directa: a) ocupación de tierras b) acampes c) movilizaciones y cortes de calle; d) organización de los actores individuales.
- ii. modalidades de acción institucional: a) invocación a la intervención judicial; b) participación en mesas de diálogo y espacios de discusión; c) formalización de agrupaciones

Respecto de las **transformaciones de las territorialidades** de los actores asociadas a la cuestión del acceso a tierra de la AF –que para nuestro caso serían diferentes grupos de la AF, de vecinos urbanos sin tierra y de actores especulativos- a partir de la política pública se distingue:

- i. viabilización de las territorialidades: a) acceso a nuevos recursos materiales o simbólicos de los actores no estatales intervinientes; b) mayor estabilidad en la permanencia en la tierra de los actores no estatales intervinientes; c) institucionalización de acuerdos de los actores estatales intervinientes; d) negociación de condiciones con actores estatales intervinientes.
- ii. anulación de las territorialidades: a) amenazas a la estabilidad en la permanencia en la tierra; b) retiro del predio; c) legislación que legitime a ciertos actores en el uso del predio negando recursos materiales o simbólicos a otros actores; d) medidas represivas que obstaculicen el accionar de un actor.

- iii. conversión de las territorialidades: a) modificaciones en el tipo de uso del predio – rural o urbano-; b) existencia de acuerdos entre actores para compensar la desocupación del predio; c) resarcimiento por parte de instituciones estatales que implican cambios de uso en el mismo predio; d) negociación de condiciones

Respecto de las transformaciones territoriales, se destaca que partimos de la premisa de que, en tanto territorio periurbano, este se produce a partir del equilibrio de fuerzas entre las territorialidades de actores ligados a dinámicas de expansión urbana o residencial y de actores ligados al asiento de producción primaria intensiva. Por eso analizamos los cambios en la territorialidad de estos actores, para luego realizar un análisis de la transformación del territorio como expresión de las relaciones de poder entre estos sectores.

Es importante aclarar que a los fines analíticos, se presentan el accionar estatal y no estatal, así como las territorialidades de manera esquemática y por separado. Sin embargo, las mismas se desenvuelven en nuestro casos de estudio de manera compleja, en articulación o conflicto unas con las otras.

IV. Dificultades en el proceso de investigación

Durante el desarrollo de esta investigación, hemos atravesado diversas vicisitudes. Consideramos que llevar a cabo una investigación implica la tarea de reflexionar en torno a las dificultades que se presentaron en esta actividad.

Una primera advertencia, surge del reconocimiento de que la elección de una estrategia metodológica con foco en un estudio de caso implica prevenir al lector de realizar generalizaciones. A pesar de haber tomado recaudos para seleccionar un caso representativo, no puede desconocerse aquí que, como todo caso, resulta un ensamblaje único de procesos de diversa escala, y por lo tanto tomar los resultados de esta investigación como expresión general de los fenómenos analizados, carecería de rigor científico.

Dicho eso, señalamos a continuación las dificultades más relevantes que se han presentado en este proceso.

Del abordaje del caso de estudio centrado en un conflicto por la tierra en el periurbano en la RMBA, se desagregan una serie de cuestiones.

En primer lugar, se trató de un conflicto que se desarrolló conforme avanzaba la investigación. Los viajes de campo realizados fueron en paralelo al accionar contradictorio de actores, lo cual generó una dificultad en la clasificación de información ya que había constantes novedades a incorporar para el análisis de nuestro objeto.

En segundo lugar, esta misma circunstancia y el contacto con actores que se encontraban enfrentados implicó la necesidad de ser cuidadosos y minuciosos con el manejo de información. En ocasiones, los entrevistados solicitaban expresamente que no divulguemos el contenido de las entrevistas hacia otros actores ya que suponían estrategias en desarrollo en ese momento.

Otro aspecto a destacar que atravesó nuestra investigación fue el cambio de gobierno a nivel nacional y provincial de 2015. Ello generó fuertes recortes presupuestarios y de personal, así como la discontinuidad en la línea de trabajo referida a la agricultura familiar. En muchas ocasiones fue difícil identificar a los funcionarios y técnicos adecuados para informar sobre los cambios en las modalidades de gestión, particularmente durante el año 2016. Al mismo tiempo, respecto al caso de estudio, este estuvo fuertemente condicionado por la coyuntura previa de campaña política, en el marco del cual se logra la expropiación del predio para la construcción de un barrio y que implicó acuerdos con funcionarios políticos que se fueron ante el cambio de gestión. En efecto, durante el año 2016 y 2017 en particular, tuvimos dificultades para identificar informantes clave dentro del Estado que estén al tanto de la situación del predio de Abasto.

Por último, pero no menos importante, esta investigación se encuentra atravesada por un faltante de información estadística oficial actualizada. En primer lugar, al iniciar el trabajo exploratorio mediante la búsqueda de información secundaria, se observó que el último Censo Nacional Agropecuario con el que caracterizamos al sector de la AF data del año 2002. Si bien se realizó otro Censo agropecuario en 2008, el mismo año que el denominado “conflicto del campo”, debido a la negativa de muchos productores a participar, no se lo considera estadísticamente válido. Al trabajar con AF concentrada en la actividad hortícola, se utilizó información específica de esta actividad, pero que también se encontraba desactualizada o era parcial, como es el caso del Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires data del año 2005. También se cuenta con información procesada por Benencia et. al. (2009) sobre la base de los Censos Hortícolas de las Provincia de Buenos Aires de los años 1998 y 2001., que también resulta información desactualizada. Por último utilizamos información recolectada por el ReNAF, que si bien se

encuentra más actualizada, no es exhaustiva ya que no es obligatoria la registraci3n de los productores en este, por tanto se trat3 de informaci3n preliminar.

En la actualidad estamos a la espera de que se publiquen los resultados definitivos del Censo Nacional Agropecuario realizado en el a1o 2018, que permitir3 en adelante actualizar los an3lisis realizados en esta investigaci3n con datos fehacientes.

SEGUNDA SECCIÓN

CONTEXTO

Capítulo 4. Contexto territorial del acceso a tierra de la AF en la RMBA

Introducción

En este capítulo nos proponemos contextualizar territorialmente a nuestro objeto de estudio: el acceso a tierra de la AF en la RMBA. Buscamos identificar las características de la AF, sus modalidades de acceso a tierra, así como las dinámicas, lógicas y actores con los cuales entra en competencia y disputa por el uso y apropiación del espacio en la RMBA.

Para ello, dedicaremos un primer apartado para advertir las características que asume la AF en la RMBA, al emplazarse en un territorio periurbano, advirtiendo que en la última década ha cobrado centralidad al revalorizarse su rol en la soberanía alimentaria. En ese contexto, se destaca dentro de la agricultura periurbana la actividad hortícola como aquella donde se concentra un gran porcentaje de explotaciones familiares.

En el segundo apartado, analizamos de qué forma se expresa la cuestión del acceso a tierra de este sector. Partiendo de los aspectos que reconocimos en el capítulo 2 focalizamos en los procesos y dinámicas que entran en competencia por la tierra con la AF. En ese sentido, destacan los fenómenos de expansión residencial surgidos luego de la década de 1970. Ello se conjuga, a su vez, con las características específicas que reviste la modalidad de acceso a tierra de la AF en la RMBA.

Sostenemos aquí que el desarrollo de la actividad productiva de la AF se encuentra atravesado por las dificultades de acceso a tierra de este actor en un contexto de fuerte competencia por la tierra y asimétricas relaciones de poder.

I. AF en la RMBA

1. Territorios periurbanos: dinámica de expansión urbana y retroceso agropecuario

Dentro de las actividades agropecuarias desarrolladas dentro de la RMBA, se destacan aquellas abordadas dentro de la 'agricultura periurbana'. Esta categoría hace referencia conjunto de actividades agrícolas que se emplazad en territorios afectados por una serie de fenómenos ligados a su cercanía con la ciudad.

En efecto, a la par del crecimiento de la ciudad se constituye una zona de producción y abastecimiento alimentario. Fue Johann Von Thunen (1780-1850) quien sostuvo la tesis que indicaba la ubicación de las actividades económicas de acuerdo a una serie de círculos concéntricos sucesivos respecto del centro de consumo urbano. La relación entre el área agrícola y la ciudad se establecía, por tanto, en torno al abastecimiento de alimentos frescos producidos en cercanías.

Con el paso del tiempo, las mejoras en los transportes y las carreteras, acompañadas de subas en los precios de la tierra cercana a la ciudad, dispuso otro modelo de abastecimiento que permitió una provisión desde zonas más alejadas (Gutman et al., 1987). Sin embargo esto no llevó a la destrucción de los espacios productivos periurbanos. Las producciones más intensivas continuaron desarrollándose en cercanías. En cambio las actividades semi-intensivas (tambos, producción hortícola extensiva) se trasladaron hacia regiones más alejadas.

Si bien no existe un consenso sobre la definición conceptual del periurbano (Barsky, 2010), existen ciertas coincidencias en enfatizar algunas características: en el confluyen una heterogeneidad de usos de suelo; se encuentra expuesto a una presión urbana constante y, en consecuencia, a procesos de valorización capitalista del espacio; y se trata de una franja de interacción entre dinámicas rurales y urbanas que da lugar a pujas por la tierra (Barsky 2010; Ávila Sánchez, 2009; Frediani, 2010). Estas características identifican un espacio complejo, con presencia de lógicas y procesos (protagonizados por actores de la sociedad) que, con frecuencia, entran en conflicto.

De esta perspectiva se desprende que estos territorios poseen “[...] la mayor complejidad de usos del suelo mezclados que puede observarse en toda la tierra.” (Capel, 1994:34 citado en Barsky,

2005). Entre dichos usos podemos mencionar el crecimiento de áreas residenciales, instalación de actividades fabriles y de servicios, redes de transporte, la adquisición especulativa de tierras con vista a su futura valorización, áreas de recreo y actividad agropecuaria. En particular, Bozzano (2000) reconoce que los territorios periurbanos o intersticiales se caracterizan por la presencia, dominio y/o alternancia de tres procesos: a) expansión urbana y/o residencial, b) asiento de producciones primario-intensivas y c) localización de grandes equipamientos y establecimientos industriales.

Dentro de esta diversidad, el uso agropecuario se considera el más débil, en la medida de que 'cede' espacio frente a otras actividades (Gutman et al., 1987). Ávila Sánchez (2009) planteará dicha debilidad identificando la fuerte dependencia de este tipo de actividades agrarias con la ciudad: ya sea como destino de su producción, o respecto al retroceso constante por el avance urbano. Desde esta perspectiva, la expansión urbana – protagonizada por cambios de uso de suelo y loteamientos resultantes de la producción de tierra urbana en espacios periféricos- supone la incorporación de valor sobre tierra rural para la implantación de nuevas actividades que generan transformaciones y un consecuente aumento en la renta de la tierra (Topalov, 1979)^{56 57}. En ese sentido, Frediani (2010) plantea que los territorios periurbanos expresan la tendencia de cambio entre máximas rentas agrarias y las mínimas rentas diferenciales urbanas. El resultado de esta tendencia es el aumento del precio de la tierra periurbana y el retroceso de la actividad agropecuaria, generando desplazamientos y espacios vacantes a la espera de esa valorización. En definitiva “la expectativa destruye la rentabilidad de la actividad agropecuaria, transformando establecimientos rurales en suelo vacante” (Garay, 2002: 23).

Por todo ello, Barsky (2007) considera que no hay territorio donde la tierra se valore más que en los periurbanos, al cambiar la renta rural por la urbana, denominándolos “cinturones de especulación inmobiliaria”. De acuerdo con ello, el principal factor que desplaza a la agricultura periurbana es el avance de la urbanización (Lipori et. al., 2011).

⁵⁶ En la RMBA Garay (2002:24), plantea que el capital se orienta a transformar espacio rural en urbano ya que supone una valorización de diez veces el valor del suelo rural. La refacción y el mejoramiento de espacios ya urbanizados a lo sumo triplica el valor. En línea con ello Morello et al (2000) plantean también para el caso de la RMBA, que la rentabilidad de comprar tierra agrícola para instalar emprendimientos residenciales –particularmente urbanizaciones cerradas- resulta sumamente elevada, generando rendimientos de más del 100% contra un humilde 10% para las producciones agrícolas.

⁵⁷ En los últimos años algunos autores advirtieron la presión ejercida sobre este espacio desde el frente rural extensivo (García, 2010: 79; INTA, 2012), sin embargo existe acuerdo en afirmar que es su colindancia con la ciudad lo que lo convierte en un espacio dinámico y en constante transformación.

En resumen, consideramos aquí que dentro del territorio periurbano se emplazan actividades agrícolas que se encuentran en permanente retroceso y relocalización ya que están sujetas al avance de la ciudad. En ese sentido, el periurbano es un territorio propicio para analizar pujas por el control del espacio ya que “la expansión de la ciudad es escenario de intereses, necesidades y expectativas de los grupos más diversos. Sintéticamente quienes producen nueva tierra urbana o rural y quienes la consumen con fines productivos o reproductivos” (Bozzano, 1990).

En el siguiente apartado veremos que, a pesar de tratarse de una actividad que cede espacio a la expansión urbana, en los últimos años ha tomado mayor relevancia a partir del énfasis puesto en su rol para aportar a la soberanía alimentaria.

a. El rol de la agricultura periurbana en la soberanía alimentaria

Como consecuencia de la crisis alimentaria de 2007/2008, que supuso una fuerte suba del precio de los alimentos, la agricultura periurbana ha ido ocupando un rol preponderante en las discusiones respecto a la soberanía alimentaria.

En la actualidad, FAO (por sus siglas en inglés Food and Agriculture Organization) comunica que, si bien disminuyó la subalimentación en América Latina y el Caribe en la primera década del siglo XXI, en los últimos años ha vuelto a aumentar. En efecto, entre 2005 y 2015 la subalimentación pasó de afectar a 51,1 millones de personas a 39, 1. Para el año 2018, esta cifra había aumentado, alcanzando a 42,5 millones de personas (FAO et al. 2019).

Estos números motivan, ya desde hace décadas, una gran preocupación a nivel mundial. En esta línea, la Vía-Campesina⁵⁸ propone el término ‘soberanía alimentaria’ la cual se define como:

“El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables 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: 20).

⁵⁸Organización que representa a 200 millones de campesinos a nivel mundial. Para más información <https://viacampesina.org/>

Esta idea surge desde las organizaciones campesinas en contraposición a la de ‘seguridad alimentaria’⁵⁹ postulada desde FAO, al reconocerse importantes 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: 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.

En línea con estos debates, en los últimos años, ha cobrado centralidad la discusión sobre la agricultura y la producción de alimentos. Se reconoce la necesidad de generar sistemas alimentarios sostenibles en todas las fases del proceso: producción, distribución, consumo, y sobre todo se destaca el rol de la agricultura urbana y periurbana en tanto ofrece alimentos frescos cercanos a la ciudad (FAO, 2016).

Al respecto, 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 ascenderá a un 70% (FAO, 2016). En ese sentido también se manifiesta que la agricultura periurbana proporcionaba en 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 et al. 2010).

Si bien hoy en día existen los medios para producir con eficiencia técnica en zonas más lejanas por unidades más capitalizadas, se recomienda la protección y promoción de la agricultura periurbana por los efectos ‘secundarios’ positivos de este tipo de actividad (Gutman et al., 1986; Gutman et al., 1987; Barsky, 2010). Sobre todo, en países con problemáticas de hambre, fortalecer el desarrollo de la agricultura periurbana supone la preservación de la soberanía alimentaria al descentralizar el proceso productivo, acortar las distancias entre el espacio de producción y los centros de consumo y generar una agricultura más sustentable. También aporta al sostenimiento de la ruralidad de los bordes que ofrece servicios ambientales (Gutman et al, 1987) al tiempo que da trabajo y medio de vida a una gran cantidad de pequeños productores y trabajadores rurales en

⁵⁹ 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: 19).

estado de vulnerabilidad. A su vez, la producción en estos espacios, reviste una gran importancia en cuanto a volumen de producción y de abastecimiento de productos frescos a las áreas urbanas.

2. AF y horticultura en la RMBA

En la RMBA la horticultura se caracteriza por su mayoritaria presencia de explotaciones de carácter familiar. Esto se remonta a los orígenes de esta actividad productiva en la región y se mantiene hasta la actualidad, como veremos a continuación.

Un pequeño repaso histórico, da cuenta de que, durante las oleadas migratorias que caracterizaron a la Argentina del siglo XX, inmigrantes portugueses e italianos, en su mayoría, se instalaron en la región dedicándose a la producción hortícola que abastece de productos frescos a la urbe⁶⁰. Si bien en la actualidad se mantiene el carácter familiar de las explotaciones, a partir de la década de 1990 se han dado cambios que respondieron a una serie de transformaciones tecnológicas que se combinaron con la aparición de nuevos actores.

En efecto, la introducción de nueva tecnología en el sector, asociada a los lineamientos neoliberales que acompañaron la llamada “revolución verde”, tuvo en el sistema de invernáculo su principal exponente. Todo ello implicó la necesidad de realizar grandes inversiones para capitalizar las quintas de producción en este nuevo escenario que exigía una modernización (Benencia et al. 2009; García, 2011). Esto generó un proceso de heterogeneidad interna del sector de acuerdo a la capacidad de mantener ciertos ritmos de capitalización. Hubo parte de estos antiguos productores tradicionales –y/o sus descendientes- que lograron capitalizarse y actualmente conforman empresas agropecuarias que concentran las producciones más rentables (tomate, morrón, etc.). Hubo otros productores que no lograron niveles de adaptación al nuevo modelo y que paulatinamente abandonaron la actividad, vendiendo o arrendando sus tierras (Bozzano, 1990; Murmis, 1998; Benencia et al., 2009). Entre estos dos casos arquetípicos, existe actualmente una amplia –y mayoritaria- franja de productores que presentan una persistencia en la actividad realizada en condiciones de gran pobreza y fragilidad (Murmis, 1998). Estos productores realizan combinaciones de tipo productiva-comercial que les posibilitan “una mejora de algunos aspectos más relacionados con la supervivencia que con la producción” (Benencia et al., 2009: 74).

⁶⁰ También se reconoce la presencia de inmigración japonesa en actividades de floricultura.

Basado en el carácter familiar de las explotaciones hortícolas, Benencia et al. (2009) realizaron una clasificación a partir de los Censos Hortícolas Provinciales de Buenos Aires de los años 1998 y 2001. Desagregan así cuatro categorías en la actividad hortícola. Como se observa, en todos los casos se trata de explotaciones con presencia de trabajo familiar:

- Explotaciones familiares: implica trabajo exclusivo del productor y sus familiares, eventualmente pueden sumarse trabajadores de forma temporaria
- Empresas familiares con asalariados: implica trabajo familiar al que se incorporan trabajadores ajenos a la familia de forma asalariada
- Empresas familiares con medieros: implica trabajo familiar al que se incorporan trabajadores ajenos a la familia como medieros;
- Empresas familiares con medieros y asalariados: implica trabajo familiar al que se incorporan trabajadores ajenos a la familia, de forma asalariada y a través de mediería.

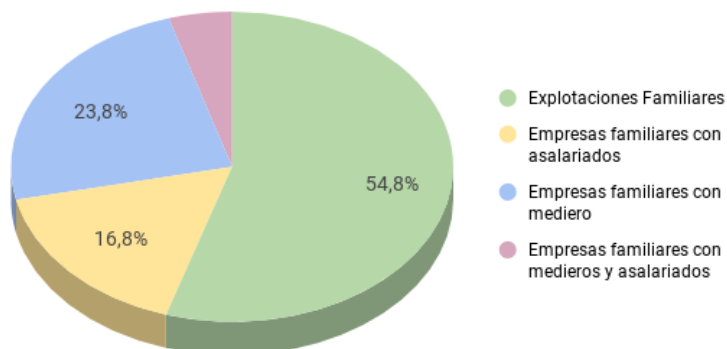
De acuerdo con la operacionalización de AF que utilizamos en esta investigación – la cual asimilamos a la definición de ‘pequeño productor’ de Obstchatko (2007)⁶¹- dentro de las categorías desagregadas por Benencia et al. (2009) para la horticultura en la RMBA, la AF estaría representada en las ‘explotaciones familiares’.

De acuerdo con los datos disponibles y ante el faltante de información oficial actualizada⁶², estos datos nos permiten advertir, al menos como tendencia, que la actividad hortícola está centralmente organizada a través del trabajo familiar directo, como indica la Figura 3, es decir, que más del 50% de las explotaciones, corresponden a la AF.

⁶¹ “Se considera pequeño productor a quien dirige una EAP en la que: el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes” (Obstchatko, 2007:32)

⁶² Es preciso recordar a este respecto que la última información oficial fehaciente es la del CNA '02 y el CHFBA '05. Al cierre de esta investigación se encontraban en procesamiento los datos del CNA realizado en 2018.

Figura 3. Porcentaje de explotaciones por tipo AMBA 1998-2001⁶³ RMBA



Elaboración propia en base a procesamiento del Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires 2001 realizado por Benencia et al, 2009

A su vez, con el fin de aportar información actualizada para dar cuenta de la importancia que reviste la AF dentro de la horticultura de la RMBA, compartimos unos testimonios recabados en el trabajo de campo del año 2015:

“Yo creo que el pequeño productor es aquel que más del 80% de su ingreso sale de trabajo propio o familiar, aunque pueda contemplar en algún momento la contratación de mano de obra. Y en el sector hortícola sigue siendo la mayoría, creo que más del 70%. Hay que ver qué pasa en este tiempo, porque hubo como una curva de crecimiento en el número de productores. Yo creo que desde 1997 hasta el 2008 aumentó considerablemente la cantidad de productores familiares con esas características” (entrevista a MB al Coordinador del Centro Regional para Pequeños Productores de la Provincia de Buenos Aires, 03/11/2015).

Otro técnico indicaba en el mismo sentido que:

“En la producción de verduras frescas, yo diría que el 95% de lo que hay en la región es de agricultura familiar. Después tenés lo que es verduras más extensivas como cebolla,

⁶³ Se destaca que Benencia et al (2009) tienen como referente empírico al Cinturón Hortícola del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), mientras que nosotros nos referimos en esta investigación a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Por los partidos relevados por Benencia et al. (2009) y de acuerdo a los criterios de Bertonecello (2004), la denominación correcta es RMBA, por ello no remitimos a ella.

papa, batata, calabaza, por ahí tenés pequeñas empresas, pero sino es casi todo agricultura familiar” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015).

En definitiva, advertimos que, para el caso de la RMBA, la AF muestra una gran concentración en torno a la producción intensiva hortícola para consumo fresco del área urbana.

II. La cuestión del acceso a la tierra de la AF periurbana en la RMBA

Como ya hemos advertido en el capítulo 2 de esta investigación, pensamos el acceso a tierra desde una perspectiva que excede su asimilación con el régimen jurídico de tenencia vigente. En efecto, buscamos advertir e identificar, además, como se distribuye la tierra en relación con otros actores con los que la AF entra en competencia por el acceso y uso a este recurso.

Para el caso de la AF en la RMBA –insertada dentro de un territorio periurbano- la cuestión se expresa, por un lado, a partir de la expansión urbana como principal actividad que disputa a la AF el uso y apropiación de la tierra. A la par de esta situación, la vinculación jurídica de los agricultores familiares con la tierra – vale decir, el régimen de tenencia jurídica-, es centralmente el arrendamiento rural, en el marco de una falta de regulación de dichos contratos que se establecen sobre una base de relaciones asimétricas entre dueños de la tierra, intermediarios (inmobiliarias) y agricultores familiares.

La inexistencia de herramientas de planificación de la expansión urbana y protección del uso productivo del suelo a nivel de la RMBA, así como la falta de instrumentos jurídicos que permitan que este sector acceda a la propiedad de la tierra –u otras modalidades que se proponen⁶⁴- ha colaborado a una falta de previsibilidad e inestabilidad de las familias productoras respecto de las tierras en las que viven y producen.

⁶⁴ Referimos aquí a las propuestas de colonias agrícolas y comodatos de uso de tierras del Estado que desde algunas organizaciones de la AF se propone como otra forma de acceso colectivo y que veremos en el capítulo 5.

Por todo ello, en este apartado consideramos que es preciso profundizar en las características que asume la expansión residencial en la RMBA y las características específicas en que la AF accede a la tierra en este territorio.

1. Expansión residencial y agricultura familiar

Como ya hemos advertido, en los territorios periurbanos el avance urbano da lugar a un proceso de transformación. La interacción entre ‘lo urbano’ y ‘lo rural’ genera disputas por la tierra y el uso de suelo, que, para el caso de la RMBA son protagonizadas por actores y dinámicas ligadas a un uso residencial y a un uso agropecuario-intensivo (Barros, 1999; Craviotti, 2007; Barsky y Vio, 2007; Ávila Sánchez, 2009; Frediani, 2010; Feito, 2013). En términos de Barsky y Vio (2007:1) en el periurbano de la RMBA “se dirime el conflicto de usos del suelo entre los agentes sociales que generan el abastecimiento alimentario a la ciudad y los que motorizan el mercado de nuevos espacios residenciales”⁶⁵. De forma sintética, así lo expresamos en la Figura 4.

Figura 4. Esquema principales usos de suelo periurbano RMBA, 2000-2015



⁶⁵ En Mosca (2019a) hemos realizado aportes para pensar la tensión potencial entre la soberanía alimentaria –expresada en el sostenimiento de la AF periurbana- y el derecho a la ciudad – expresada en la expansión de fenómenos residenciales de los sectores populares como estrategia para acceder a tierra para construir sus viviendas-. Se alerta allí respecto de la competencia por el uso del suelo periurbano de sectores vulnerables y excluidos.

Fuente: Mosca (2018) en base a análisis de fuentes secundarias y aportes teóricos de Bozzano (2000)

Partiendo de este esquema, a continuación, analizaremos una serie de medidas y circunstancias que generaron transformaciones en las formas de expansión urbana y residencial de la RMBA. Éstas permiten identificar una tendencia en la distribución de la tierra relacionada con el avance del uso residencial y el desplazamiento productivo en este territorio. En efecto, expondremos las características que asumió la expansión residencial en los últimos 30 años. Dicho proceso avanzó sobre las periferias productivas dando lugar a una serie de transformaciones y relocalizaciones territoriales, producto de cambios culturales, sociales y económicos a partir de mediados de la década de 1970.

a. Transformaciones en el modelo de expansión residencial 1976-2019

Hasta mediados de la década de 1970, con ciertos matices particulares según el período histórico, la producción del suelo urbanizado en la RMBA se desencadenó a través de un procedimiento simple y legal que permitía la subdivisión de los terrenos con escasos estándares de urbanización. Los loteos populares se sustentaban en un financiamiento en 150 mensualidades, con un crédito accesible para los asalariados que, en esa época, tenían una mayor participación en el producto nacional (Clichevsky, 1975). Hasta esa década, hubo facilidades para el acceso a la tierra urbana y a la vivienda, encarnadas por una permisividad en la expansión urbana.

Otras políticas públicas, como la ampliación de la red ferroviaria y el subsidio estatal al transporte hicieron factibles, en algunos periodos, las viviendas más distantes de la ciudad (Di Virgilio et al, 2015). El modelo de urbanización que se estableció como resultado 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. La contracara de los bajos costos de loteo fueron los largos tiempos de viaje, la calidad en las infraestructuras urbanas y los costos en la construcción de la vivienda.

A partir de 1976, en un contexto global de reestructuración económica, social y política, el modelo de expansión urbana de la RMBA atravesó transformaciones profundas. En efecto, el modelo que se había gestado previamente comenzaba a ser percibido desde algunos sectores como un problema de desarrollo y gobernabilidad debido a las múltiples demandas en torno a las condiciones de vida y hábitat (Garay, 2002).

Desde esa época y hasta 1990 se dará un periodo de transición entre dos modelos distintos de crecimiento y expansión del área metropolitana (Di Virgilio et al, 2015: 87). Dicha transición estará contextualizada por la crisis del Estado de bienestar y la introducción de reformas estructurales de corte neoliberal.

En efecto, a partir de 1976, en el contexto de un régimen represivo, se formulan políticas que regulan el crecimiento y expansión del suelo urbano, tales como las relocalizaciones industriales, construcción de autopistas, liberalización de los alquileres, erradicación y traslado de villas miseria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras (Reese, 2006; Cirio, 2014).

La sanción del Decreto - Ley N°8912/77 sobre usos del suelo en la Provincia de Buenos Aires supuso un punto de inflexión para la forma de crecimiento de la RMBA (Torres, 2001; Garay, 2002; Girola, 2006; Gorelik, 2015; Di Virgilio et al, 2015). Entre sus principales efectos enumeramos los siguientes:

- 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. Todo ello generó una “penuria de tierras” para estos sectores (Garay, 2002: 5) que fueron desplazados paulatinamente de espacios potencialmente atractivos para la expansión del capital. Mientras que las estrategias de dichos sectores durante la dictadura fueron de difícil desarrollo, su final, en 1983, abre un crisol de oportunidades para el surgimiento de asentamientos y fenómenos de autoproducción del hábitat como forma de acceso al suelo urbano;
- 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. La irrupción de este fenómeno alentado por las nuevas normativas generó una reorganización espacial profunda de Buenos Aires que se evidenció en la multiplicación de proyectos de estas características y de inversiones privadas en servicios de consumo para satisfacer nuevas demandas en las zonas periféricas (como shopping center, centros de entretenimiento, hiper-mercados, etc.);

- Descentralización de la planificación territorial: se define que la responsabilidad sobre la planificación recae sobre cada municipio (Girola, 2006), disparando dinámicas contradictorias y de competencia intermunicipales.

En definitiva, este Decreto/Ley, generó un contexto propicio para que el sector inmobiliario actúe sin restricciones, guiado por la tasa de ganancia y con escasa regulación (Garay, 2002; Reese, 2006; Cirio, 2014). Los emprendimientos se concentraron, a partir de allí, en la promoción, conformación y venta de ‘urbanizaciones cerradas’, dejando de lado los negocios ligados al ‘loteo popular en mensualidades’ impulsado en las décadas previas (Frediani, 2010).

Estas tendencias, se consolidan a partir de 1990 y hasta la actualidad, trastornando de manera definitiva los patrones de urbanización anteriormente conocidos. Fritzsche y Vio (2005) hacen referencia a este momento como de ‘metropolización difusa’ dada la existencia de un desarrollo urbano disparado que genera, por un lado, enclaves dotados de nueva centralidad y, por el otro, asentamientos populares en condiciones de extrema vulnerabilidad.

En el siguiente apartado identificaremos estos dos tipos de expansión residencial que han crecido asociados a las transformaciones que hemos descrito hasta aquí. Ello genera procesos de desplazamiento de la producción afectando las formas de distribución y tenencia de la tierra en este territorio.

i. Expansión residencial y segregación socioterritorial

En la RMBA, se reconocen diversos procesos de expansión residencial protagonizados por sectores sociales con grandes diferencias socio-económicas. Nos referimos centralmente a los procesos de autosegregación de clases medias y medias-altas en urbanizaciones cerradas y la segregación de sectores excluidos, expresada en el crecimiento de asentamientos y otro tipo de hábitats precarios. Ambos procesos expansivos, conducidos por grupos sociales con lógicas diferentes, y hasta contrapuestas, conviven en el territorio periurbano, compitiendo con la AF por la tierra.

Urbanizaciones cerradas en la RMBA

Una conjugación entre motivaciones de orden cultural -ligadas a la elección de clases medias y altas de lograr mejores niveles de calidad de vida alejados del centro urbano- y una serie de regulaciones desde el sector público -entre los que destaca la regulación de los clubes de campo

surgida en el Decreto/Ley de usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires de 1977-, inauguró una etapa signada por la proliferación de diferentes modalidades de urbanización cerrada. Nos referimos a emprendimientos privados que aglutinan viviendas, con infraestructuras y servicios de lujo con un acceso restringido a través de importantes operativos de control y seguridad. Existen diversos tipos de urbanizaciones cerradas: barrios cerrados, condominio, club de chacras, pueblo privado o ciudad pueblo. Aunque coloquialmente en Argentina se los conoce como *Countries* (Vidal-Koppman, 2007; Arizaga, 2003).

Si bien la existencia de casas de campo y segundas residencias en zonas suburbanas no reviste una novedad, a partir de la década de 1990 se consolida la conversión de estas como residencia permanente. De acuerdo con la Tabla 5 se observa que para la Región Metropolitana de Buenos Aires va aumentando su uso permanente, hasta alcanzar el 42% de las viviendas edificadas en este tipo de urbanización a partir del 2000 (Tabla 2).

Tabla 5. Evolución de las urbanizaciones en la RMBA: viviendas edificadas por período

PERÍODO / TIPO	1930/1969	1970/1979	1980/1989	1990/1999	2000 en adelante
Temporario	4500	12.000	16.000	36.000	39.000
Permanente	0	s/d	2.000	25.000	28.000
Total	4500	12.000	18.000	61.000	67.000

Fuente: Vidal-Koppmann, S. (2009) en base a los datos del Atlas Ambiental de Buenos Aires 2004-2006.

Estos datos no solo permiten advertir cuanto aumentó la construcción de viviendas en este tipo de emprendimientos, sino que, a su vez, grafican cómo se fue consolidando este modelo de expansión residencial de clases altas, especialmente a partir de la década de 1990.

De acuerdo a la información disponible, en las últimas décadas estos emprendimientos han mantenido un ritmo continuado de crecimiento. En efecto, si en 2003 la cantidad de urbanizaciones cerradas rondaba los 400 casos en la RMBA (Arizaga, 2003), para el año 2014, de acuerdo a 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), generando una

revalorización de la tierra, acompañada por un crecimiento de la especulación por parte de los agentes inmobiliarios. Ello genera al día de hoy fuertes procesos de segregación socio-territorial, ya que “los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (física y socioculturalmente)” (Rodríguez et al, 2007: 11).

En el siguiente apartado identificaremos los fenómenos de expansión residencial protagonizados por sectores de bajos recursos.

Los asentamientos populares informales en la RMBA

La crisis económica iniciada a mediados de la década de 1970, profundizada en 1980 y 1990, tuvo fuertes repercusiones sobre las modalidades de hábitat de los sectores sociales más desfavorecidos. En conjunto con ello, las políticas públicas implementadas a partir de mediados de la década de 1970⁶⁶, no consideraron ningún tipo de herramienta para el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos, quienes, impulsados por su necesidad, delinearon estrategias de autoproducción del hábitat.

Abramo (2009) utiliza la categoría de Asentamientos Populares Informales (APIs) para expresar el proceso de urbanización protagonizado por estos sectores. Dentro de ellos se pueden distinguir dos modalidades.

Una primera modalidad son las *villas* de emergencia, 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 (Cravino, Del Rio y Duarte, 2008). Por otra parte, los *asentamientos*, refieren también a urbanizaciones informales, pero que se caracterizan por organizarse a partir de 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. A diferencia de las Villas, tienen menos densidad de población, se encuentran más alejadas de la ciudad, aunque también

⁶⁶ Nos referimos centralmente al Decreto/ Ley de usos de suelo de la Provincia de Buenos Aires 8912/77, que se sumó a otras reglamentaciones como el traslado de villas miserias de la capital, la expansión de las autopistas, las relocalizaciones industriales, etc.

tienen insuficiencia de infraestructuras y de acceso a los servicios (Cravino, Del Río y Duarte, 2008).

Ambas modalidades de hábitat popular han crecido en términos generales, particularmente en las últimas décadas como puede observarse en la Tabla 6. Incluyendo datos previos a 1991 se reconoce la existencia al año 2006 de 796 casos que abarcan un millón de personas (Cravino, Del Río y Duarte, 2008: 14)⁶⁷.

La convivencia en la periferia de estos tipos de expansión residencial (sectores con diferencias socioeconómicas notables) y su crecimiento en las últimas décadas dio como resultado una profundización de la segregación socio-territorial de la RMBA.

Tabla 6. Cantidad de villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense (1991-2001)

Municipio	1991	2001	2006
Almirante Brown	14	8	20
Avellaneda	41	23	36
Berazategui	11	6	10
Ezeiza	7	10	10
Esteban Echeverría		s/d	7
General San Martín	78	59	148
Hurlingham	37	13	36
Ituzaingó		13	20
Morón		14	32
José C. Paz	18	12	13
San Miguel		11	14
Malvinas Argentinas		25	32
La Matanza	35	55	73
Lanús	25	s/d	30
Lomas de Zamora	17	29	23
Merlo	65	s/d	22
Moreno	4	2	40
Quilmes	19	20	48
San Fernando	28	12	22
San Isidro	18	10	23

⁶⁷ 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 disimiles. No obstante se seleccionó la base de Cravino, Del Río y Duarte (2008) ya que es la que toma cortes previos a 2000.

Tigre	34	23	39
Tres de Febrero	22	20	26
Vicente López	13	11	29
Florencio Varela	10	s/d	43
Total	496	376	796

Fuente: Cravino, Del Río y Duarte (2008) en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

Podemos concluir, por tanto, que la distribución de la tierra en la RMBA se encuentra fuertemente tensionada por el avance de estos fenómenos de expansión residencial. Ello resulta un condicionante y una dimensión a ser abordada a la hora de definir la cuestión del acceso a tierra de la AF en este territorio. En el siguiente apartado profundizaremos en el segundo aspecto: el régimen de tenencia jurídica de la tierra.

2. La modalidad de tenencia de la tierra de la AF en la RMBA

Como ya hemos expresado inicialmente, el uso productivo del suelo en el territorio periurbano de la RMBA no puede competir con la expansión de la ciudad, motivo por el cual ha ido acomodándose al crecimiento urbano. A las dinámicas del mercado de tierras en general, debemos agregar las características del acceso a ella por parte de la mayoría de los agricultores familiares.

En primer lugar, se destaca que, en su mayoría, no son dueños de la tierra en la que trabajan y viven. De acuerdo a los datos disponibles en el CHFBA '05, si a nivel provincial la tenencia por propiedad para la actividad hortiflorícola alcanzaba cerca de un 80% de las hectáreas productivas, reducir la información disponible a los partidos de la RMBA suponía un descenso a un 54%, como puede observarse en la Tabla 7. Las modalidades 'no propietarias' de tenencia en la RMBA alcanzaban casi un 50% de los casos, destacándose el arrendamiento con casi un 40%.

Tabla 7. Distribución de la superficie total de las Explotaciones Hortiflorícolas, por régimen de tenencia de la tierra Provincia de Buenos Aires y RMBA, en Has. y %, 2005

	Total		Propiedad		Prop. Sucesión indivisa		Arrendamiento		Aparcería		Ocupación		Otros	
	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%
Total														
Buenos Aires	188.711,41	100	151.482,46	80,27	2.752,09	1,46	30.068,59	15,93	2.334,23	1,24	1.045,12	0,55	1.028,92	0,55
RMBA	11.832,91	100	5.636,63	47,76	567,76	4,79	4.728,81	39,96	84,452	0,71	675,58	5,7	139,68	1,18

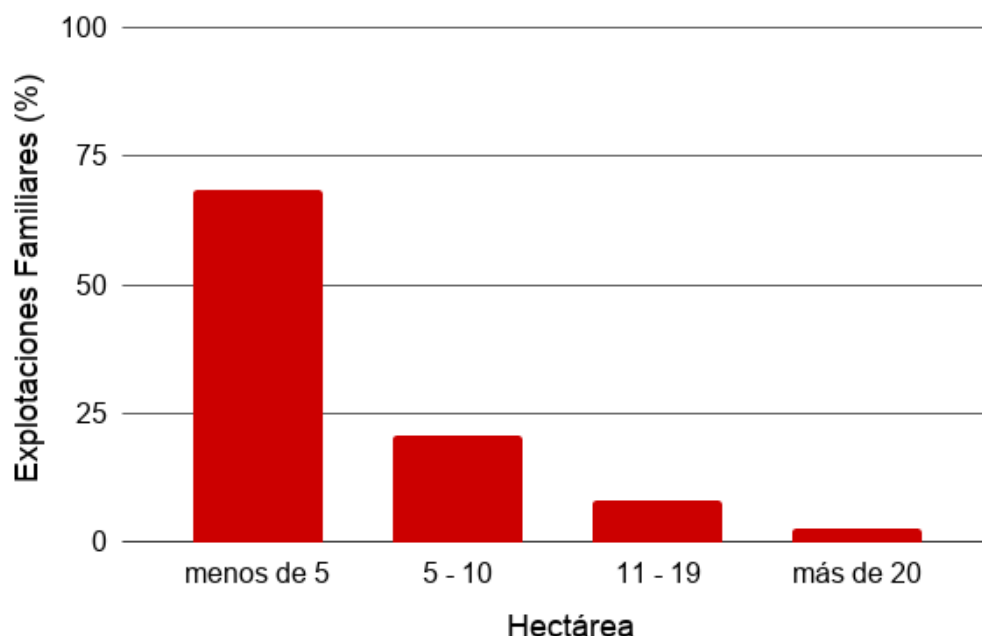
Elaboración propia en base a Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires, 2005

Aunque se trata de datos desactualizados, permiten advertir una tendencia que es también convalidada por los datos preliminares aportados por el ReNAF para el AMBA en 2012. De acuerdo con ello, de los 1673 NAFs⁶⁸ relevados hasta esa fecha, tan solo un 28% era propietario de las tierras donde vivían y trabajaban. En contraposición, los contratos agrarios que incluyen arrendamientos, mediería, aparcería y contratos accidentales alcanzaban el 41% de los casos (Informe preliminar AMBA ReNAF, 2012).

En segundo lugar, el abandono de la actividad en la década de 1990 por parte de los tradicionales productores periurbanos de origen portugués e italiano, supuso una transformación social en la cual los agricultores bolivianos que anteriormente se desempeñaban como trabajadores rurales, arrendaron esas tierras. Sin embargo, las transformaciones tecnológicas y la introducción del invernadero supusieron una mayor intensificación del uso del suelo que redundó en la posibilidad de producir en explotaciones más pequeñas (Benencia, 2006; García, 2014a). Las explotaciones familiares en la RMBA se caracterizan, por lo tanto, por ser de pequeña extensión -hasta 5 hectáreas-. Como indica la Figura 5, cerca del 70% de las explotaciones familiares se ubicaban en la categoría de 0 a 4 hectáreas.

⁶⁸ Según el ReNAF “Se considera Núcleo Agricultor Familiar (NAF) a una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad” (MAGyP, 2009: 14)

Figura 5. Distribución de las explotaciones familiares hortícolas por tamaño AMBA 1998-2001



Elaboración propia según Benencia et al. (2009) sobre datos de los Censos Hortícola de la Provincia de Buenos Aires de los años 1998 y 2001

Nota: De acuerdo con las aclaraciones metodológicas de los cuadros originales generados por Benencia et al. (2009) algunos municipios relevados en 1998 no fueron relevados en 2001. Ambos censos se complementaron para cubrir el área que comprende en Cinturón hortícola de Ciudad de Buenos Aires

Los datos aportado por el ReNAF en 2012, también confirman esta tendencia. En efecto, la superficie promedio trabajada por las NAFs registradas en el AMBA alcanzaban 1 hectárea (Informe preliminar AMBA ReNAF, 2012).

Ello surge de la subdivisión de las antiguas quintas en unidades de menos superficie, que, abarataron los costos de arriendo, permitiendo que los bolivianos pasen de trabajadores o medieros a productores independientes⁶⁹. Las antiguas quintas que en la década de 1960 promediaban las 20 ha. (Benencia et al., 2009: 14) fueron subdividas en explotaciones de entre 1 y

⁶⁹ El modelo conocido como 'escalera hortícola boliviana' se desarrollará en el capítulo 6 para el Cinturón Hortícola Platense.

5 ha a lo largo de las últimas décadas de acuerdo a la paulatina transformación del modelo de producción hortícola al que hemos referido anteriormente.

Del trabajo de campo⁷⁰ surgen algunas irregularidades en relación a esta circunstancia. Actualmente en los contratos de arrendamiento se prohíben las nuevas construcciones en material, los propietarios no suelen instalar nuevas bombas de agua por cada subdivisión y tampoco se reconocen las mejoras hechas por los arrendatarios. Ello genera, principalmente, imposibilidad de acceder a agua potable debido al costo que supone la instalación de una nueva bomba (gasto que deben enfrentar los productores sin que sea reconocida la mejora), así como la imposibilidad de construir viviendas en material, expuestos a condiciones de vida paupérrimas asociadas con el modo de acceso a tierra.

En tercer lugar, es preciso resaltar el rol de las inmobiliarias locales, las cuales gestionan el arriendo de la mayor parte de las tierras. Esta circunstancia les confiere gran poder por sobre las condiciones de producción, ya que ellas deciden el valor y requisitos sin cumplimentar las regulaciones que se estipulan en la Ley de Arrendamientos y Aparcería Rurales N° 13.246/1948, y sin que el Estado ejerza un rol de control respecto a ello.

En cuarto lugar, en el período 2009-2019 que abarca esta investigación, no ha habido una política pública específica cuyo objetivo sea regularizar o mejorar las condiciones de acceso a tierra de este sector. No obstante reconocemos, desde nuestro marco teórico, que la falta de una política pública específica no significa que el Estado no haya tomado posición respecto a esta problemática, interviniendo (a través de sus acciones u omisiones) en la producción social del territorio periurbano, y por tanto, influyendo en el acceso a tierra de la AF periurbana.

En definitiva, las condiciones particulares de acceso a la tierra para la AF, son extremadamente inestables, en un contexto de presión especulativa por el uso residencial del suelo. En la RMBA 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 Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 (CNPHV, 2010). Ello da lugar a un contexto de gran desigualdad y conflictividad

⁷⁰ El trabajo de campo consistió en entrevistas que se realizaron a distintos referentes de instituciones estatales que trabajan en la temática, así como a productores e investigadores. Se realizó entre julio y diciembre de 2015 en la RMBA.

social, ya que allí conviven estratos sociales con grandes diferencias socio-económicas, y ello presiona sobre el uso productivo del suelo.

Conclusiones

Como podemos advertir, en este capítulo introducimos las principales características del territorio en el cual se desarrolla nuestra investigación. Buscamos, en particular, describir como se expresa la cuestión del acceso a tierra de la AF en la RMBA, información que luego será de utilidad para comprender y contextualizar el conflicto que analizaremos.

Como podemos advertir, en los territorios periurbanos la expansión urbana residencial se impone por sobre la producción hortícola familiar generando procesos de retroceso y relocalización. De esa forma se expresan las relaciones de poder de este territorio con una tendencia hacia la preeminencia y avance urbano desordenada y sin planificación. A ello debe sumarse la forma de tenencia jurídica mediante arrendamiento y sin regulación por parte de los organismos estatales, lo cual se conjuga generando condiciones estructurales desfavorables que condicionan las posibilidades de fortalecimiento de la AF.

Al mismo tiempo, y como contracara de ello, estas circunstancias limitan las posibilidades de mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares, así como de producir alimentos de calidad para los habitantes urbanos, poniendo en entredicho el rol clave que este sector ejerce en la soberanía alimentaria de la población.

Este conjunto de procesos que intervienen en la producción social de este territorio serán profundizados en el capítulo 6 cuando introduzcamos nuestro caso de estudio en el Cinturón Hortícola Platense.

Capítulo 5. Contexto institucional: política pública de acceso a tierra de la AF en la RMBA (2009-2019)

Introducción

En este capítulo buscamos identificar las iniciativas estatales que se impulsaron en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF en la RMBA. De acuerdo a nuestro recorte temporal, asistimos a una coyuntura caracterizada por un aumento considerable de la visibilidad de la AF de la RMBA. Como veremos aquí, ello se vio acompañado por un crecimiento de las iniciativas estatales que focalizan en este sector.

En el primer apartado de este capítulo repasaremos y analizaremos los cambios institucionales asociados a la jerarquización de la AF de la RMBA como sujeto de política. Entre ellos destacan la aparición de nuevas instituciones y programas de abordaje e intervención específicos. En el segundo apartado, haremos lo propio respecto a las transformaciones que sucedieron en la institucionalidad luego del cambio de gobierno a fines del 2015. El repaso de este periodo nos muestra como resultado una, prácticamente inexistente respuesta institucional de la problemática de la tierra de este sector. Por ello, en el último apartado buscamos reconstruir la política pública al respecto, la cual entendemos como un proceso social amplio que puede derivar –o no– en transformaciones institucionales y que se articula en torno a una cuestión o problemática social que surge de la movilización de los actores no estatales en torno a ello y de las mediaciones estatales que surgen como respuesta. Con esa perspectiva identificaremos las estrategias de acción colectiva de la AF que conforman y problematizan la cuestión, así como las escasas respuestas estatales al respecto.

I. La nueva institucionalidad de la AF en la RMBA en el período 2009-2015^{71 72}

A partir del año 2003 fueron surgiendo nuevas instituciones estatales orientadas a abordar a la AF. Como ya hemos referido en el capítulo 2 de esta investigación, esta categoría surge en un contexto regional específico en el marco del MERCOSUR. A su vez, en clave nacional, jugó un rol central el llamado ‘conflicto con el campo’⁷³ del año 2008 que generó la necesidad por parte del gobierno nacional de establecer alianzas con actores rurales históricamente excluidos. En esta coyuntura específica, las organizaciones representativas de la AF fueron generando estrategias de organización para posicionar sus intereses, e influir en la política pública sectorial.

En efecto, una nueva coyuntura en la cual el Estado se encontraba abierto a internalizar demandas de la AF, acompañada por una creciente organización del sector, lograron trastocar las relaciones de fuerza cristalizándose en la estructura institucional. Podemos mencionar al respecto la creación de la Reunión Especializada de AF en el ámbito del MERCOSUR en 2004 (REAF), el Foro Nacional de AF en 2006 (FoNAF), el Registro Nacional de la AF en 2007 (ReNAF), la Subsecretaría de Desarrollo Rural y AF en 2008 (SsAF) que, en el año 2014, se convertiría en Secretaría de AF (SAF) y la ‘Ley de Reparación Histórica de la AF’ en 2015, entre las más relevantes.

Como veremos a continuación, en línea con este proceso general, aproximadamente a partir del 2009 una serie de intervenciones estatales ponen el foco en la AF periurbana. Se reconoce así, un crecimiento de las iniciativas del Estado en sus diversos niveles dirigidas a este sector, que se concentraron mayoritariamente en la RMBA. Allí se encuentra el cinturón hortícola más importante del país, caracterizado por la producción de alimentos frescos y la presencia de agricultores familiares.

⁷¹ Las políticas públicas aquí referidas tienen como recorte espacial la RMBA. Ello implica que mencionaremos las instituciones creadas y transformadas durante este período a nivel de gobierno nacional y provincial que buscaron trabajar con la AF periurbana de esta región. Respecto al análisis municipal/local se destacan iniciativas relevantes en Florencio Varela, Moreno y Pilar. No es el objetivo de esta investigación abordar todos los municipios de la RMBA, sino dar cuenta de los antecedentes que expresan el aumento de la relevancia de este actor.

⁷² Una versión preliminar de este apartado puede encontrarse en Mosca y González (2019)

⁷³ Por ‘conflicto con el campo’ referimos a la férrea reacción que generó en sectores rurales medios y grandes –particularmente chacareros dedicados a la producción granaria para exportación– las medidas impulsadas por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2008 y que buscaban aumentar las retenciones de la exportación de soja.

En adelante, realizaremos un recorrido por las iniciativas desplegadas en este período, siguiendo el criterio de nivel o escala de gobierno. A su vez, dentro de estas escalas optaremos por distinguir, por un lado, los cambios en la estructura institucional para referir a la creación o eliminación de áreas y dependencias y, por otro, a los cambios en los instrumentos o programas de intervención.

1. Escala nacional

a. Estructura Institucional

En la escala nacional, el accionar del Estado para la AF se organizó inicialmente en torno a la cartera sectorial. Durante el período que abarcamos en este apartado se denominó Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (en adelante MAGyP), y estaba conformado por una serie de organismos centralizados (las secretarías y direcciones que lo conforman) y descentralizados, entre los que destacan el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante SENASA)⁷⁴.

Partiendo de esta organización, a continuación describiremos una serie de transformaciones que se dieron respecto de esta estructura institucional y de algunas nuevas herramientas de intervención que surgieron en este marco institucional.

Creación de la Estación Experimental Agropecuaria para el AMBA (2009) del INTA

Desde su creación en 1956, el (INTA) se caracterizó por tener un enfoque técnico centrado en un abordaje orientado a cadenas productivas específicas y estaciones experimentales con especialización en algunas temáticas (suelo, clima, etc). Luego del 2001, a la luz de la crisis social y económica en Argentina, se inicia un proceso de transformación institucional en el que destaca un nuevo enfoque: “La crisis del 2001 pone en evidencia que el ‘incendio’, fue atajado por los programas, no por la estructura del INTA, sino por el Pro Huerta, por el Cambio Rural, que eran programas que trabajaban directamente en territorio” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015)

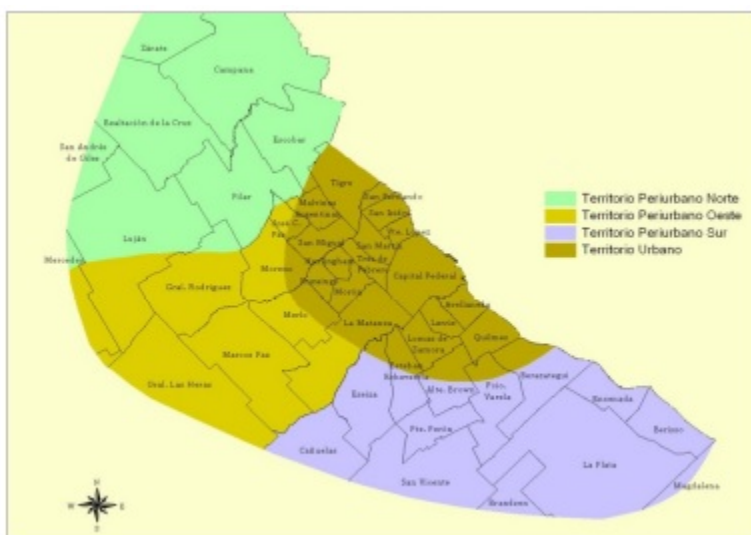
Este cambio se evidenció en transformaciones institucionales y un nuevo enfoque de abordaje. Por un lado, por primera vez, en 2005 se crea un instituto focalizado en el desarrollo tecnológico

⁷⁴ Se recomienda consultar el Anexo 2, donde se encuentra los organigramas nacionales y provinciales de las etapas referenciadas.

para un actor específico: el Centro de Investigaciones para la Agricultura Familiar (CIPAF). Se trató del primer instituto dentro del INTA que se especializó en fortalecimiento tecnológico de este sujeto agrario. Dentro del CIPAF se establecieron una serie de institutos de acuerdo a su cobertura regional. El Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) dedicado a la región pampeana y ubicado en la RMBA – particularmente dentro del Partido de La Plata- posibilitó que muchas de las acciones e investigaciones que ha venido llevando adelante se encuentren vinculadas y dirigidas a la AF del cinturón hortícola (Dumrauf et al, 2012).

Finalmente, este proceso de transformación institucional y mayor intervención y relevancia de la AF de la RMBA se coronó en 2009 con la creación de la Estación Experimental Agropecuaria del Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA – AMBA), especializada en agricultura urbana y periurbana. De ella se desprenden agencias específicas divididas en cuatro territorios: Urbano, Norte, Oeste y Sur [ver Figura 6].

Figura 6. Territorios de la EEA-AMBA



Fuente: INTA (2012)

La EEA-AMBA⁷⁵ tiene como objetivo intervenir en el territorio con la aplicación de todas las herramientas del INTA. Según indicaba el director de esta experimental:

“En el AMBA, tenemos un fuerte desarrollo del Cambio Rural. Este programa es la herramienta principal de intervención. Por otro lado articulamos, con otros programas

⁷⁵ Para ver la distinción entre AMBA y RMBA ver el recorte espacial de la investigación en el capítulo 3.

del INTA, con gente del CIPAF, de los programas de agricultura y de agroecología y también con otras instituciones: SAF, SENASA, las universidades del área, etc.” (entrevista a GT director de la EEA-AMBA, 01/09/2015)

Profundizaremos respecto de las herramientas de intervención –Cambio Rural y Pro Huerta- más adelante.

Creación de la delegación AMBA⁷⁶ de la Secretaría de Agricultura Familiar (2014)

A partir del año 2008 se producen diversas reestructuraciones hacia adentro de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca, las cuales derivan en septiembre de 2009 en la jerarquización de la secretaría a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y, dentro de éste, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (anteriormente Subsecretaría), de la cual se desprendían la subsecretaría de AF y la Subsecretaría de Desarrollo Rural. En 2014 estas dos dependencias son, a su vez, jerarquizadas como dos Secretarías distintas. Ambas trabajaban con programas y estrategias diferentes:

“Hay una diferencia en la estrategia política de cada Secretaría que determina la manera de trabajar. Desarrollo Rural trabaja mayoritariamente en el AMBA con los municipios, a través del PNAP. La SAF actualmente no tiene programas específicos, entonces su estrategia de trabajo es con las organizaciones de la AF a través del ReNAF y el Monotributo Social Agropecuario” (entrevista a NH trabajador del PNAP-MAGyP en la RMBA, 02/05/2015)

La Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) contaba con delegaciones representativas en cada provincia argentina. En julio de 2014, dada la relevancia que adquiriría la AF periurbana en la RMBA, se creó una oficina específica de la SAF para la región con asiento en la localidad de Abasto, Partido de La Plata. Esta oficina implementó acciones en la zona con productores hortícolas, en San Vicente con producción ganadera, y en el Municipio de Tigre trabajando con pescadores artesanales. Según el coordinador de esa delegación:

“Empezamos a hacer las tareas que se proponían institucionalmente, que eran básicamente el ReNAF y registrar también el Monotributo Social Agropecuario. También desarrollamos en zona sur una propuesta técnica agroecológica a través del

⁷⁶ Aquí vale la misma aclaración realizada en la cita 75 respecto a la distinción entre AMBA y RMBA

acompañamiento a la organización Unión de Trabajadores de la Tierra” (entrevista a JS ex coordinador de la delegación SAF-AMBA, 05/07/2017)

Profundizaremos respecto de las herramientas de intervención –Monotributo Social Agropecuario y ReNAF – en el siguiente apartado.

b. Instrumentos y programas de Intervención

Cambio Rural y Pro-Huerta (1993, relanzado en 2010)

El Programa Cambio Rural (CR) data del año 1993 y desde su origen tuvo como finalidad aportar al fortalecimiento y mejora de los productores agropecuarios pequeños y medianos.

A partir del 2003, en el marco de los cambios anteriormente referidos en el INTA, el CR comienza a abordar al sector de la AF periurbana hortícola. Hasta ese momento se orientaba a productores medianos más capitalizados que los que caracterizan a la horticultura de la RMBA. Este programa, financiado con fondos provenientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), ponía a disposición de grupos de productores asociados asesoramiento personalizado por parte de un técnico/promotor. Éste no solo cumplía el rol de guiarlos técnicamente en las producciones, sino que se convertía, por lo general, en un referente que los asesoraba integralmente a través de la articulación con otras instituciones, programas y actores.

El éxito del CR como forma de abordaje para la AF, se confirmó en 2014 cuando fue lanzado el ‘Cambio Rural 2’ (CR2). Este relanzamiento implicó un rediseño de su población objetivo, incorporando formalmente a la AF, al tiempo que se sumaban instrumentos nuevos de funcionamiento interno. Se realizaron modificaciones en la forma de petición de este programa, al presentarse un proyecto integral, formulado conjuntamente entre el grupo de productores y un técnico promotor. Se incorporaba así una mirada de co-gestión que integraba los conocimientos y objetivos de los propios productores. De acuerdo con Taraborrelli (2017:170) la transición del CR al CR2 “cristaliza así, la resignificación del agricultor familiar como sujeto de política pública”.

El programa Pro Huerta, por su parte, data del año 1993 y surge como iniciativa para combatir la inseguridad alimentaria a través de la promoción de la producción de alimentos frescos para autoconsumo. Cabe mencionar que se trata de un programa más asociado a producción de subsistencia. Como da cuenta en la página web del programa: “El objetivo inicial [...] refirió al

aporte de los técnicos de INTA a que los sectores más vulnerables tuviesen acceso a una alimentación adecuada, produciendo sus propios alimentos” (Peranich et al. 2015). Sin embargo, en los últimos años, se incorporaron la provisión sin costo de insumos (semillas, plantines, etc) y la realización de diversas tareas de asistencia para la comercialización de los excedentes de la producción.

Programa Nacional de Agricultura Periurbana (2010)

Los primeros esbozos del Programa Nacional de Agricultura Periurbana (PNAP) iniciaron en el año 2008 [ver Figura 7], cuando el MAGyP estableció convenios con 8 municipios de la Provincia de Buenos Aires en el marco de un lineamiento de política de fortalecimiento de los territorios productivos periurbanos. Estos convenios tenían como objetivo mejorar la calidad sanitaria de los alimentos producidos, modernizar la cadena hortiflorícola y generar mayor valor agregado a la producción (Barsky, 2011).

Los buenos resultados de esta experiencia impulsaron para el año 2010 su difusión como programa⁷⁷ aumentando la cantidad de municipios alcanzados y expandiéndolo a todo el país. Estaba dirigido a pequeños y medianos productores que vivían de la actividad productiva. Según el testimonio de un trabajador administrativo del PNAP-MAGyP en la RMBA:

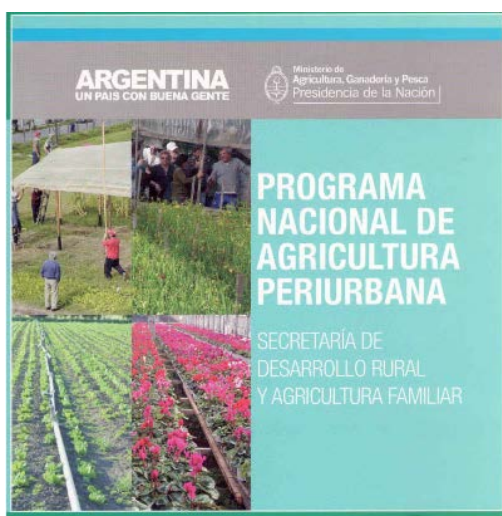
“El programa persigue tres objetivos: aumentar la producción de alimentos frescos y de calidad para las ciudades, generar trabajo y fomentar el arraigo territorial para hacer visible al sector productivo en espacios periurbanos.” (entrevista a *NH* trabajador del PNAP-MAGyP en la RMBA, 02/05/2015)

A través de este programa se financiaron: i) proyectos para pequeños productores o grupos de productores, como infraestructuras móviles -que el productor puede trasladar, considerando el carácter de arrendatario de la mayoría de los AF periurbanos- (invernáculo, ordeñadora eléctrica, etc); ii) proyectos grandes: para fortalecer municipios (frigoríficos municipales, ferias, huertas, etc), cooperativas o espacios comunitarios (grupos que no están asociados pero que realizan una acción concreta en conjunto, etc).

⁷⁷ Es preciso indicar que el PNAP nunca llegó a formalizarse a pesar de que fue lanzado y publicitado como tal. Según una entrevista con un técnico administrativo que gestionaba las acciones emanadas de esta iniciativa, la falta de normativa específica del programa permitía flexibilidad y la posibilidad de ‘hacer política’ en torno a la suscripción de convenios en determinados municipios afines a la gestión.

A diferencia del CR, el PNAP no tuvo como finalidad aportar asesoramiento técnico, sino financiamiento para proyectos específicos que se seleccionaban a nivel municipal. En la mayoría de los casos, durante el trabajo de campo, los entrevistados asociaban a este programa con el financiamiento desde nación de tecnología y experiencias específicas.

Figura 7. Folleto del PNAP



Fuente: MAGyP (2015)

Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF) – 2007 - y Monotributo Social Agropecuario (MSA) – 2009-

El ReNAF y MSA, fueron los instrumentos que se aplicaron desde la delegación SAF – AMBA creada en el año 2014 a la que hemos referido. Si bien se trata de instrumentos que abordan a la AF en general, tuvieron particular aplicación en la región a partir de su implementación por parte de esta nueva institución específica.

En relación a los instrumentos mencionados, el Monotributo Social Agropecuario (MSA) surgió en 2009, a partir de un convenio entre el MAGyP y el Ministerio de Desarrollo Social (Bertoni y Soverna, 2014). A través de su obtención los pequeños AF accedían, sin costo alguno, a la inscripción fiscal de sus actividades, incorporándose a la economía formal. Al mismo tiempo, con la inscripción el agricultor accedía al sistema de seguridad social y de obra social, tanto para él/ella como para su grupo familiar. En el caso de Buenos Aires aquellas personas inscriptas en esta

modalidad estaban exentos del pago de Ingresos Brutos a través de la Ley ALAS del Ministerio de Trabajo provincial⁷⁸.

El ReNAF, como ya hemos advertido en el capítulo 2, data del año 2007 a partir de iniciativas que surgen en el marco de la REAF (Bertoni y Soverna, 2014). Este registro tiene la misión de cuantificar, caracterizar e identificar a este sector como sujeto de política pública. En efecto, la inscripción en este registro suele ser solicitada a los agricultores familiares para acceder de forma prioritaria a los programas destinados a la AF. El registro se efectuaba, hasta 2016, a través de una ‘cogestión’ con las organizaciones sociales. Como sostiene Gabriela Schiavoni (2012: 52) el ReNAF “se lleva a cabo a partir de una innovación técnica: la medida resulta de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales”.

2. Escala provincial

a. Estructura institucional

En la escala provincial, el accionar del Estado a partir de 2009 se organizaba en torno a la cartera provincial sectorial que se denominaba Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA)⁷⁹

Partiendo de ello, a continuación describiremos una serie de transformaciones que se dieron respecto de esta estructura institucional. Sin embargo, cabe reconocer que a partir del año 2009 se registra un fuerte debilitamiento de la gestión provincial en Buenos Aires (Barsky, 2012). Hasta ese año, en la provincia funcionaba el programa ‘Cambio Rural Bonaerense’, con características similares al CR original, pero financiado por el Ministerio de Asuntos Agrarios provincial. En el periurbano, este programa había focalizado en incorporar asesoramiento técnico a productores hortícolas del Parque Pereyra Iraola con el fin de que se reconviertan agroecológicamente, dadas las características del Parque.

Luego de dicha experiencia, los actores entrevistados advierten que hubo un desfinanciamiento del accionar provincial hacia el sector de la AF periurbana:

⁷⁸ La Ley ALAS N. 13.136 se exime del pago de Ingresos Brutos a la AF periurbana, coadyuvando a la formalización de la actividad productiva de este sector.

⁷⁹ Se recomienda consultar el Anexo 2, donde se encuentra los organigramas nacionales y provinciales de las etapas referenciadas.

“A nivel provincial no hay presupuesto para la AF. Hay mesas de diálogo y no tienen más que eso. Por ahí nos juntamos, discutimos, todo, pero provincia no maneja un peso. La única plata que hay la tiene Nación, y Nación está teniendo una política, de hace varios años, de trabajar directamente con los municipios o las organizaciones” (entrevista a MB Coordinador del Centro Regional para Pequeños Productores de la Provincia de Buenos Aires, 03/11/2015)

Mesa Regional de Pequeños Productores Agropecuarios (2012) – Centro Regional para Pequeños Productores (2014) de la Provincia de Buenos Aires

Desde la Dirección Provincial de Desarrollo Rural (DPDR) del MAA se creó la Mesa Regional de Pequeños Productores Agropecuarios con gran influencia en la zona sur de la RMBA. Se trató de un espacio de diálogo donde se nuclearon diferentes organizaciones y el ministerio provincial:

“Solo en la zona sur hay, al menos, unas 35 o 40 organizaciones de este sector y nosotros tenemos contactos porque está la Mesa de Productores Pequeños. La cantidad de organizaciones que participan fluctúa en el tiempo, depende de por ejemplo, ante una emergencia climática, que son frecuentes acá en la región, se junta la mesa porque ahí se unifican para pedir un subsidio o ayuda y después durante el año se va disminuyendo con la organización” (entrevista a MB Coordinador del Centro Regional para Pequeños Productores de la Provincia de Buenos Aires, 03/11/2015)

Si bien la mesa surge como iniciativa de las organizaciones pronto se convirtió en una instancia de diálogo con las instituciones del Estado provincial: “La conformación de la mesa es parte de un proceso en el que circulan distintas visiones en cuanto a temáticas de interés común, entre ellas el acceso a la tierra y la comercialización” (Seibane y Ferraris: 2017).

El éxito de la Mesa motivó que la DPDR en marzo de 2014 impulse la creación del Centro Regional para Pequeños Productores Agropecuarios (CRPPA) con sede en el Parque Pereyra Iraola. Este centro realizaba tareas de coordinación y articulación con otras instituciones, aprovechando el nexo construido con las organizaciones a partir de la Mesa Regional:

“Somos tres áreas de trabajo. Una parte más social, por ejemplo trabajamos el acceso a la salud y articulamos con el hospital de Romero o con las salitas de la zona. Después trabajamos bastante en todo lo que es la formalidad, trabajadores indocumentados se articula con migraciones para que accedan a un documento, reglamentaciones para

producir, la gente del SENASA para el RENSPA, todo lo que es el MSA y la inscripción al ReNAF. Como ves, trabajamos y colaboramos mucho con la SAF. Por último trabajamos sobre la formalización de las organizaciones de productores que suelen tener grados de informalidad grandes. No tenían el trámite de personería jurídica, no tenían cuenta bancaria, no tenían alta y una de las cosas que hacemos es asesorar y ayudar a los productores a que tengan en regla sus organizaciones” (entrevista a MB Coordinador del Centro Regional para Pequeños Productores de la Provincia de Buenos Aires, 03/11/2015)

Otras instancias de relevancia en la Provincia de Buenos Aires

Si bien no se conocen acciones específicas impulsadas desde estas direcciones, resulta un hecho elocuente que en el año 2007 se incluye dentro de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios del MAA la Dirección de Agricultura Periurbana y la Dirección de AF (Barsky, 2011). Respecto a esta última, trabaja centralmente con la AF afincada en el interior de la provincia, no en la zona periurbana de la RMBA. Por otro lado se menciona que la Dirección de Horticultura, Floricultura y Fruticultura de la MAA lleva adelante algunas tareas de promoción de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en la RMBA (Seibane y Ferraris, 2017).

3. Escala municipal

En este apartado describiremos algunas experiencias municipales de relevancia dentro de la RMBA. Como observaremos, en la mayoría de los casos estas experiencias son previas al período señalado en este apartado 2009-2015. Sin embargo, es preciso reconocer que a partir de 2009, estas experiencias preexistentes tomaron mayor relevancia acompañadas por una política sectorial impulsada por parte de los otros niveles estatales. Particularmente, se destaca que desde Nación se impulsó una política de trabajo directo con los municipios, lo cual aportó financiamiento a este conjunto de acciones incipientes.

Municipio de Florencio Varela

En Florencio Varela se podían distinguir dos programas dirigidos a este sector. Tierras Productivas, que inicia en el año 2002, supone el financiamiento de técnicos municipales para asistencia a los productores del municipio. Partiendo de este antecedente, en 2010 se crea el programa ‘Varela Verde’ que aportaba financiamiento a proyectos de productores individuales y asociaciones. A los productores se les asignó asesores técnicos, con el fin formular proyectos de manera individual y

grupales para la obtención de aportes no retornables que impulsen sus unidades productivas (Salomón, 2016). En ambos casos, estos programas fueron impulsados por el Instituto municipal de Desarrollo Económico Local (IDEL) creado en 2003 y en vigencia en la actualidad.

Municipio de Moreno⁸⁰

Otro caso de importancia es el del municipio de Moreno con la creación en el año 2000 del Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Local (IMDEL). Según Barsky (2013) desde esta institución se llevaron adelante una serie de iniciativas entre las que resaltan las siguientes: Régimen de Regularización del Sector Primario (2000); Armado de Bolsones de Verdura para comercializar; Programa de consolidación de la agricultura urbana; Programa de consolidación para la autoproducción de alimentos; constitución del mercado Norchicha (cooperativa de comercialización hortícola); establecimiento de la exposición anual florícola “Moreno Florece”; creación del Mercado Itinerante de Moreno, entre otras. Todas ellas, producto de una fructífera articulación entre el INTA y el municipio, al que luego se sumó la articulación con el MAGyP.

Municipio de Pilar

En el Municipio de Pilar, a partir de un convenio con el INTA se lanza el “Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable” (PROAAS) en 2007 que implicó el asesoramiento en BPA a productores del municipio a través de la utilización del Programa CR. En términos de Barsky et al. (2010) se destaca esta experiencia dado que Pilar fue el primer municipio en donde se aplicó el CR la RMBA dirigida a este sector. Fue a partir de esta experiencia que el programa se comienza a aplicar de forma generalizada al ámbito de la agricultura periurbana, estableciéndose como principal herramienta de intervención.

4. Algunas conclusiones preliminares de este período

Respecto a este período que abarca seis años entre 2009-2015, advertimos un proceso de visibilización e institucionalización creciente de la AF en la RMBA. A través del acompañamiento técnico ofrecido por el programa CR, se dio un proceso de abordaje integral a grupos de productores. En sintonía con ello se observa el surgimiento de una serie de instituciones

⁸⁰ Del Municipio de Moreno surge Carla Campos Bilbao quien estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural del MAGyP. Se resalta que gracias a la experiencia adquirida en el municipio, Campos Bilbao aportó a la conformación del PNAP.

nacionales que crearon, a su vez, seccionales específicas para atender el territorio de la RMBA (caso del INTA y la SAF-MAGyP) y la existencia de programas y herramientas diversas.

A modo de resumen, consideramos que la política pública dirigida al sector trabajó a partir de los siguientes ejes:

- **Productivo.** A través de la implementación de BPA y la difusión de propuestas de transición agroecológica. Se buscó mejorar los procesos productivos, para que ello derive en una mayor calidad de los alimentos y la reducción del uso de agroquímicos. La agroecología, a su vez, se visualiza como alternativa al ‘modelo de insumos’ dolarizado, cuya hegemonía pone en jaque la sostenibilidad de los pequeños productores y la salud de los consumidores.
- **Organizacional.** Se fomentó el asociativismo y el fortalecimiento de las organizaciones del sector, en la medida de que los principales programas estaban dirigidos a grupos y no a productores individuales. Por otra parte, las organizaciones fueron identificadas por los agentes estatales como interlocutores válidos, participando en la mayoría de las experiencias de espacios de co-gestión (implementación del ReNAF y MSA, así como mesas y encuentros de co-gestión). En torno a este eje, también hubo asesoramiento para formalizar las organizaciones a través de la conformación de asociaciones civiles.
- **Comercialización.** Se generaron propuestas de canales alternativos de comercialización, con el fin de complementar las modalidades tradicionales que implicaban una multiplicidad de intermediarios perjudicando al productor. En ese sentido es visible la proliferación de diversas experiencias en la RMBA que buscaron fortalecer circuitos cortos de comercialización y ferias de productor al consumidor con el fin de reducir la amplia cadena de intermediarios que caracteriza a la horticultura. También, desde las organizaciones, se establecieron nuevas estrategias como la venta de bolsones, los núcleos de consumo, entre otros.
- **Integralidad:** Se incorporó una mirada amplia respecto del abordaje de las problemáticas de la AF periurbana. En efecto, se buscó dar una respuesta que no se limite a lo productivo. Ello se expresó en la constante política de articulación entre organizaciones de

la AF e instituciones estatales tanto sectoriales como no sectoriales (áreas de salud, vivienda, vialidad, agua, etc).

II. Cambios en la institucionalidad de la AF en la RMBA: el período 2016-2019

A fines de 2015 el cambio de gobierno a nivel nacional y provincial generó algunas transformaciones en la política para el sector de la AF periurbana en la RMBA. En efecto, la llegada al gobierno de Mauricio Macri “no sólo inaugura una nueva coyuntura política, sino que introduce, necesariamente, efectos en los estilos de gestión a nivel global y en cuanto a la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar” (Nogueira et al, 2017: 42).

En paralelo, este cambio de orientación, se da en un momento de gran fortaleza de las organizaciones del sector. A pesar de que se efectivizaron una serie de transformaciones en detrimento de la AF, las relaciones de fuerza entre los actores que intervienen en las definiciones de política impidieron que se profundice el desmantelamiento de la institucionalidad.

A continuación veremos cómo se expresó esta nueva relación de fuerzas en las transformaciones del entramado institucional de la AF periurbana en la RMBA. Como en el apartado anterior organizaremos la información en torno a escalas de gobierno y, dentro de ellas, distinguimos transformaciones en la estructura institucional de los cambios generados en torno a los programas y herramientas de intervención.

1. Escala Nacional

a. Transformaciones en la estructura institucional

Son múltiples los cambios al nivel de la estructura institucional que sufrió el ex MAGyP en los últimos 4 años. Todo ello da cuenta de que es a nivel nacional donde se concentraron la mayor parte de las transformaciones en la modalidad de abordaje de la AF⁸¹

⁸¹ Se recomienda consultar el Anexo 2, donde se encuentra los organigramas nacionales y provinciales de las etapas referenciadas.

Cambios en el MAGyP

A pocos meses de comenzado el nuevo gobierno, el MAGyP cambia su nombre a Ministerio de Agroindustria (MA - Nacional). En términos de Nogueira et al (2017: 43) “la denominación destaca la eliminación de las ramas primarias de la economía y la única existencia de la agroindustria en su reemplazo”⁸².

En relación al abordaje del sector, una de las primeras medidas que se toma es la eliminación de la SAF-AMBA en enero de 2016. Por otra parte, en 2017 se efectúa la fusión de diversas secretarías, creándose la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCDT), bajando de jerarquía y fusionando la Subsecretaría de AF y Desarrollo Territorial (SsAFDT) [ver Anexo 2].

Por último en septiembre de 2018 se efectiviza una modificación a la Ley de Ministerios a través del Decreto Presidencial N°801/2018⁸³. Por medio de este fueron eliminados más de diez y, en el marco del nuevo Ministerio de Producción, se degradó el Ministerio de Agroindustria a Secretaría (SA). A pesar de estos cambios, la SAFCDT sigue sosteniéndose con rango de Secretaría, al igual que la Subsecretaría de AF y Desarrollo Territorial. En este contexto, la SAF-AMBA es eliminada, al igual que los convenios suscriptos en el contexto del PNAP, desapareciendo el proto-programa⁸⁴.

Por otra parte, desde el inicio de la nueva gestión, esta cartera fue una de las más afectadas en relación a los despidos de personal en el sector público. Al respecto, identificamos al menos tres momentos donde se concentraron despidos masivos en la cartera:

i) Apenas comenzada la nueva gestión, entre enero y marzo de 2016, al menos trescientos trabajadores del área de AF fueron desvinculados, golpeando especialmente a las delegaciones provinciales de la SAF (Nogueira et al., 2017:44). Es en este momento cuando se desarma la SAF delegación AMBA. El coordinador de la misma expresaba lo siguiente:

⁸² Sin embargo, cabe destacar que luego de su degradación a Secretaría de Agroindustria en 2018, retoma su nombre y jerarquía en 2019 y vuelve a denominarse Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca

⁸³ Entre los ministerios eliminados se cuentan al de Modernización, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Energía, Turismo, Trabajo, Agroindustria, Salud, Cultura y Ciencia y Tecnología, que se convierten en Secretarías de Estado. Mientras que Turismo y Ambiente y Desarrollo Sustentable dependerán directamente del Presidente de la Nación.

⁸⁴ El 2 de agosto de 2019, La Secretaría de Agroindustria recupera su rango ministerial, retrotrayendo la medida de 2018.

“Yo tenía diez años de trabajo ininterrumpido en el Ministerio de Agricultura y con distintos contratos, porque es así la forma de vinculación. Con el nuevo gobierno, ellos me corrieron inmediatamente. Cuando se desarma la SAF-AMBA, a principios de 2016, apenas asumieron, ahí me echan a mí y varios compañeros” (entrevista a JS ex coordinador de la delegación SAF-AMBA, 05/07/2017)

ii) Nuevamente en abril de 2018 se efectúan despidos masivos con un recorte de 410 empleados. En ese momento se afecta fuertemente al SENASA⁸⁵ con 210 despidos y a la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) con, al menos 80 despidos (Página 12, 2018; iProfesional, 2018).

iii) Por último, en septiembre de 2018, se desvinculan 548 personas, de las cuales 447 pertenecían a la ex Secretaría de Agricultura Familiar –actual SsAF- (Ámbito, 2018).

Cambios en el INTA

Si bien la estructura institucional del INTA para la AF periurbana de la RMBA se sostuvo, conservándose la EEA – AMBA y el CIPAF, se evidencia, por un lado, una disminución de la planta de técnicos y financiamiento y, por otro, una transformación paulatina de las herramientas específicas de abordaje del periodo anterior.

Un trabajador del Ministerio de Agroindustria provincial indicaba que: “En INTA empiezan a desvincular técnicos, se achica el CR y se redefine para otro tipo de productor más capitalizado. Entonces nos quedamos sin CR para la horticultura. Se saca el apoyo técnico, se sacan los recursos” (entrevista a MB técnico del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires, 08/11/2018). Un referente de una organización de la AF indicaba en el mismo sentido que: “El INTA no tiene casi técnicos que trabajen en territorio. El presupuesto se les bajó específicamente para lo que es extensionismo y trabajo en lo que es la AF” (entrevista a HM referente de una organización de la AF periurbana, 27/07/2017)

⁸⁵ El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), a partir de 2008 crea el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA). En el contexto citado de institucionalización de la AF, este organismo creó en 2009 la Comisión de AF (SENAF) que se convierte en una coordinación específica en el año 2014. Este espacio se encuentra conformado por organismos públicos, universidades y organizaciones de la AF quienes buscan crear, de manera participativa, normas que regulen la producción de alimentos y que contemplen las características del sector. No se detalló su surgimiento, dado que las políticas desplegadas por este organismo no crearon instancias específicas para la AF periurbana, a pesar de que trabajaban en dicho territorio.

Como contracara de este desfinanciamiento institucional dentro del INTA, se pueden reconocer ciertas articulaciones estratégicas entre las organizaciones representativas de la AF periurbana y técnicos y funcionarios de la institución. Este tipo de estrategias, convergen en 2018 en el lanzamiento de la “Plataforma de Innovación de los Territorios Periurbanos”, por parte de la EEA-AMBA, con el objetivo de “organizar las capacidades institucionales para dar respuestas integrales a los sectores periurbanos de todo el país” (Guerra, 2018). Se destaca en oportunidad de su lanzamiento que se piensa esta plataforma como un espacio de trabajo en el que confluyen los componentes del INTA dirigidos por un marco territorial y en articulación con universidades y organizaciones sociales. Por último, también es importante destacar en este sentido, la presentación de un proyecto de Ley Nacional en 2019, para que el sector de la AF tenga un representante en el Consejo Directivo Nacional del INTA.

Cabe destacar, sin embargo, que se trata de iniciativas que, hasta la fecha, permiten dilucidar articulaciones frente al desmantelamiento entre actores estatales y no estatales, pero que no han derivado en acciones concretas ya que se encuentra atravesada por la fuerte restricción presupuestaria de esta institución.

b. Cambios en los Instrumentos de intervención

Reformulaciones del ReNAF

En primer lugar, el ReNAF atravesó una serie de reformulaciones en el formato de captura de datos que trajo aparejadas algunas problemáticas. Se dictaminó, por ejemplo, que el registro se efectúe en el mismo momento de la recolección de datos, a través de la carga en una computadora con acceso internet. Esto generó diversos problemas en la implementación del registro:

“Antes se anotaba todo en una planillita a mano y después se pasaba. Ahora se bajó la línea de que se realiza con la computadora en mano, incluso inicialmente se quería hacer georreferenciada, pero no hay acceso a internet en las quintas donde están los productores” (entrevista a LC Coordinadora del Centro de Atención Jurídica de Pequeños Productores Agropecuarios Familiares de la Universidad Nacional de La Plata, 16/11/2018)

Por otra parte, se planteó la necesidad de redoblar los esfuerzos para finalizar la inscripción de la totalidad de los agricultores familiares en un contexto de despidos y disminución del personal encargado de ello. Para el caso de Buenos Aires un técnico de la provincia planteaba que:

“Desde que asumieron las nuevas autoridades cambiaron cinco veces ya el formato de la planilla, y el plantel de técnicos de la SAF bajó, por lo cual quieren inscribir a 80.000/90.000 AF de toda la provincia con solo 37 técnicos...de los cuales 60.000 vienen registrados de la gestión anterior...pero como ellos no confían en los registros de la gestión anterior, quieren empezar de nuevo todo” (entrevista a MB técnico del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires, 08/11/2018)

La desaparición del MSA

En 2019 se elimina el MSA. En efecto, durante el 2018 se informó que a partir de julio de ese mismo año todos los beneficiarios del MSA interesados en sostener una parte de los beneficios de esta herramienta, debían realizar un nuevo registro que le daría la posibilidad de acceder al ‘Monotributo Social’ y que, a diferencia del MSA no cubría la totalidad del costo:

“El MSA desapareció. A partir de diciembre se los pasa al monotributo social que no es exclusivo para el sector agropecuario. El problema que hay ahora es que eso depende del Ministerio de Desarrollo Social. A la gente que gestiona el Monotributo Social no se la ha capacitado ni sentado en las mesas de trabajo sobre el sector de la AF. Nadie está al tanto de lo que era MSA, no conocen el sector, no saben cómo trabaja la AF, y ello genera mucha confusión en los productores” (entrevista a LC Coordinadora del Centro de Atención Jurídica de Pequeños Productores Agropecuarios Familiares de la Universidad Nacional de La Plata, 16/11/2018)

Del Cambio Rural (CR) al Pro-Huerta

En relación a las herramientas de intervención que gestionaba el INTA, se discontinúa con la orientación que había adquirido el CR2 respecto del fortalecimiento de la AF periurbana.

Como contrapropuesta se impulsan los Grupos de Abastecimiento Local (GAL) y los Proyectos Especiales (PE) instrumentos que se desagregan del Programa Pro Huerta:

“El CR2 cambia de orientación, hacia productores más capitalizados, medianos y grandes, y además hay menor cantidad de grupos. Aparecen, en cambio, los GAL.

También se financia un técnico, pero la realidad es que hay muy poca cantidad de esos proyectos para el periurbano” (entrevista a JS ex coordinador de la delegación SAF-AMBA, 05/07/2017)

Estas nuevas herramientas orientadas a la AF, se encuentran destinadas a “fortalecer a poblaciones vulnerables rurales, urbanas y periurbanas, así como la agricultura familiar de subsistencia y en transición” (Mas, 2017). Mientras que los GAL buscan reemplazar al CR, a través del financiamiento de técnicos, con los PE se impulsan subsidios para equipamiento.

A diferencia del CR, el Programa Pro Huerta y estas nuevas herramientas que se desprenden de él, son financiados por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Ello resulta elocuente ya que las principales herramientas que se proponen para el sector son impulsadas desde el programa del INTA destinado a producción de subsistencia y que no se encuentran dentro de las acciones desplegadas por la cartera productiva sectorial.

2. Transformaciones a escala provincial

a. La relevancia del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires

En relación a las instituciones de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Asuntos Agrarios cambió de nombre. En línea con la cartera nacional pasa a denominarse Ministerio de Agroindustria (MA)⁸⁶

Esta institución se caracterizó durante el periodo anterior (2009-2015) por una débil intervención sectorial para el caso de la AF, por ese motivo no se advierten cambios institucionales de gran envergadura.

Si bien se desactiva el Centro Regional de Pequeños Productores Agropecuarios, se advierte una mayor presencia en la gestión. Las acciones destinadas al sector se canalizan a través de la Dirección Provincial de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (DDRAF).

Desde esta dirección, en 2017, se lanza la estrategia ‘Hortalizas 2020’ [ver Figura 8] en la cual se definen una serie de ejes a trabajar con el sector hortícola (con mayoritaria presencia de AF). Se trata de:

⁸⁶ Se recomienda consultar el Anexo 2, donde se encuentra los organigramas nacionales y provinciales de las etapas referenciadas.

“un conjunto de acciones que, a través de una visión integral, buscan resolver los problemas estructurales de la actividad hortícola en general, formalizar el sector apoyado en herramientas que sean convenientes para los productores; y facilitar el financiamiento asistido –acompañado por capacitaciones- mediante el Banco Provincia, el gobierno nacional y organismos internacionales”(Ministerio de Agroindustria, 2018).

Figura 8. Folleto con información de la Estrategia ‘Hortalizas 2020’



Fuente: Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires (2018)

En la presentación de esta estrategia el Ministro de Agroindustria, Leonardo Sarquís, planteaba que se le llamó 'estrategia' "para que la gente no piense que se trata de un tema de financiamiento o subsidio" (D'Argenio, 2017). En relación a ello un técnico del MA indicaba que:

"La estrategia de Hortalizas 2020 son deseos puestos en un folleto. Por ejemplo, se quiere alcanzar a exportar 200 millones, pero no está acompañado de una propuesta real en el territorio, o de financiamiento. En lo único que se avanzó fue en el objetivo de la formalización del sector. A los agricultores familiares se les exigen todos los papeles y registros pero sin considerar que para ello tenés que hacer algo de capacitación. Otro ejemplo, es que se espera que para el año 2020 las BPA sean obligatorias, ¿vos te crees que hoy día hay alguien yendo a las quintas a informar y capacitar? Al contrario, recortaron y hay menos técnicos, así que no sé cómo piensan que van a llegar, o si, poniendo la exigencia en el productor" (entrevista a MB técnico del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires, 08/11/2018)

De esta estrategia se desprende el 'Programa Ventanilla Única' que se trata de una propuesta para unificar los distintos procedimientos de registro y formalización de la AF en Buenos Aires. A través de este programa se unifican los trámites de ReNAF, Monotributo Social, Ley ALAS (correspondiente al Ministerio de Trabajo provincial para exención del impuesto a ingresos brutos), ReNSPA - SENASA⁸⁷, solicitud de cuenta bancaria en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, así como se ofrece el asesoramiento sobre regulación de contratos de arrendamientos por parte del Consultorio Jurídico Gratuito para Pequeños Productores Agropecuarios de la Universidad Nacional de La Plata.

Al mismo tiempo, en el ámbito de la DDRAF se crea hacia fines del 2018 la 'Mesa Territorial para la AF':

"Básicamente, la mesa está compuesta por representantes de todos los organismos que trabajan con la AF en la Provincia de Buenos Aires, pero, de nuevo, no hay un presupuesto específico a través del cual se puedan planear más cosas que mesas de diálogo" (entrevista a MB técnico del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires, 08/11/2018)

⁸⁷ El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), a partir de 2008 crea el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (ReNSPA)

Por último, el Ministerio de Agroindustria de la Provincia ha sido el responsable de canalizar y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). A través de la Dirección de Horticultura, Floricultura y Fruticultura de la Provincia se canalizó el financiamiento para la construcción de dos galpones de acopio y una planta de alimento procesado a diversas organizaciones de la AF en el periurbano (Frente Agrario Evita [FAE]-, Movimiento de Trabajadores Excluidos - Rama Rural [MTE-Rural] y Unión de Trabajadores de la Tierra [UTT]). Desde esta misma Dirección se gestionó, a su vez, la apertura de un mercado de comercialización para la AF periurbana en la Ciudad de La Plata – capital de la provincia de Buenos Aires-, al tiempo que se gestionaron las diversas demandas en torno a los daños asociados a las emergencias climáticas de la zona del cinturón verde.

3. Algunas conclusiones preliminares de este período

Como ya hemos mencionado, el período analizado en nuestra investigación (2009-2019), se encuentra atravesado por un cambio de gobierno tanto a nivel nacional como provincial a fines del año 2015⁸⁸. Ello significó una profunda transformación en el rumbo político general, y, en lo vinculado al abordaje de la AF en la RMBA.

En la mayoría de los casos, las instituciones que no han desaparecido han sufrido cambios en detrimento de la AF, que se expresan centralmente en el desfinanciamiento de las instituciones. Al respecto Nogueira et al (2017) consideran que a partir de 2016 se puede hablar de una

⁸⁸ A nivel de los municipios, la información recolectada da cuenta de una disparidad de situaciones. En efecto, en algunos hubo una continuidad en las acciones para la AF pero con menos énfasis dada la falta de apoyo de los otros niveles estatales. Tal es el caso de Florencio Varela ya que, desde el IDEL, se continuó con el Programa “Tierras Productivas” y con la asistencia técnica. Sin embargo, en entrevistas con los funcionarios y declaraciones públicas han manifestado que debido a falta de presupuesto el programa se encuentra virtualmente parado y solo se realiza asistencia técnica. Por parte de las organizaciones de productores, expresión de la mayor fortaleza relativa en la que se encuentra la AF, sumado al surgimiento de nuevas organizaciones, surge la “Mesa Agraria de Varela” de la que participan casi todas las organizaciones locales. Fruto de esta articulación ha surgido la posibilidad de la adecuación de un galpón municipal, para la instalación de una Feria de la AF. Este es un espacio central del municipio donde todas las organizaciones comercializan su producción de manera directa, mejorando sus ingresos, pero también su visibilidad hacia el conjunto de la sociedad de Florencio Varela. Por otro lado, y recogiendo una de las demandas del sector, en los últimos meses el gobierno municipal ha puesto en marcha también una “Mesa de Agroecología”, con la que otorgar asistencia técnica y seguimiento para quienes deseen emprender la “transición agroecológica”. Un caso diferente es el de La Plata, si bien no se reconocen acciones directas del municipio, al ser sede del gobierno provincial y por la relevancia de la AF periurbana y sus organizaciones, los contactos y las acciones suelen coordinarse de forma directa entre estas y funcionarios de nivel provincial, ‘salteándose’ la instancia municipal.

‘institucionalidad aparente’. En muchos casos se sostiene la institución dentro de la estructura estatal, pero se le recortan los recursos financieros y el personal:

“Hoy la poca gente que ha quedado en los ministerios, en las secretarías, gente que trabaja con el sector, no lo conoce, no te tira ideas, no sabe que hacer. En las mesas de trabajo, nosotros nos damos cuenta, pedís respuestas pero no saben como trabaja la AF y no hay intenciones de aprenderlo tampoco. No existe intención de sacar normas en protección, pero si hay intenciones de exigirles cada vez mas a ellos, como la inscripción en todos los registros, pero para expulsarlo, la intención es expulsiva” (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018)

Consideramos como conclusiones generales, que la institucionalidad de la AF periurbana se ha transformando a partir de dos ejes: i) el financiamiento se traslada desde las instituciones estatales sectoriales (que ha cambiado de nombre y jerarquía en 4 oportunidades durante este período: MAGyP, MA, SA y nuevamente MAGyP) hacia aquellas de carácter asistencialista (Ministerio de Salud y Desarrollo Social); ii) de una preponderancia del nivel nacional hacia un mayor protagonismo de las instancias provinciales (particularmente a través del Ministerio de Agroindustria), aunque con escaso financiamiento.

En definitiva, consideramos que la política pública dirigida al sector se transformó en este período a partir de las siguientes expresiones:

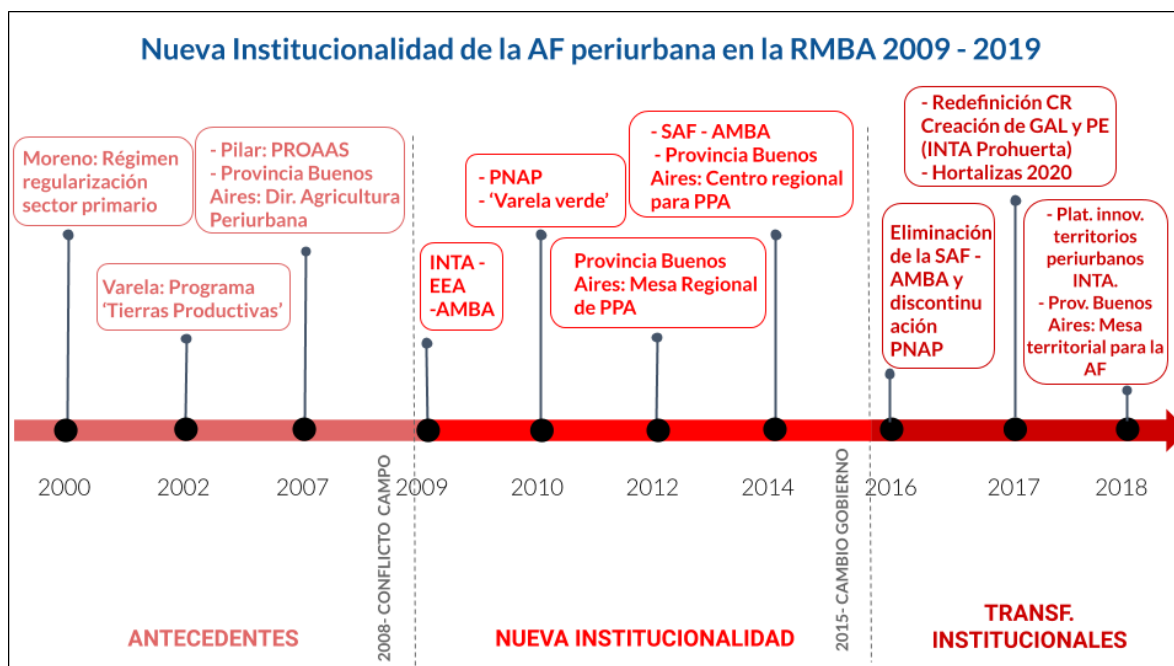
- Proceso de transformación en la estructura estatal y los programas/herramientas de abordaje de la AF periurbana. Ello fue evidenciado por las múltiples redefiniciones en los ministerios y organismos nacionales que abordaban e intervenían al sector, acompañado por contundentes despidos y disminución del presupuesto. Nos referimos al cambio de denominación del MAGyP y, luego, la des-jerarquización de Ministerio a Secretaría y la eliminación de la SAF- AMBA. Por otra parte, el CR se reorienta a otro público y se sustituye por los proyectos GAL y PE dependientes del programa Pro Huerta-MSDS. También se elimina el MSA, el PNAP y se transforma el ReNAF.
- Focalización en la formalización del sector sin acompañamiento técnico integral ni financiamiento: En el marco de todos estos cambios se han recrudecido los controles y la obligatoriedad de la inscripción al ReNAF y RENSPA. A su vez, se destaca la propuesta de

que las Buenas Prácticas Agrícolas sean obligatorias en la horticultura de la Provincia de Buenos Aires a partir del año 2020.

- Mayor capacidad de la AF periurbana organizada. A partir de 2016 se da un aumento paulatino de la visibilidad de los actores de la AF de la RMBA, alcanzada gracias al surgimiento y fortalecimiento de las organizaciones sociales que representan a este sector. Ello estuvo acompañado de la construcción de redes con equipos técnicos de los diversos organismos estatales. A través de estas estrategias, se pudo hacer frente al desmantelamiento de la institucionalidad previamente creada, al tiempo que se generaron acuerdos en torno a establecer y/o defender lineamientos de política pública.

A modo de resumen, en la siguiente línea de tiempo identificamos los principales hitos del período [ver Figura 9]. Como se puede observar, desde el año 2000 aparecen los primeros antecedentes a nivel municipal, y van en crecimiento hasta el año 2015. Luego de ello, se puede advertir que, si bien se transforman las instituciones del período anterior, no se desmantela por completo la institucionalidad de este sector.

Figura 9. Línea del tiempo institucional RMBA 2009-2019.



Elaboración propia en base a relevamiento de fuentes secundaria y entrevista del trabajo de campo realizadas desde 2015 a 2019

III. La política pública de acceso a tierra de la AF en el período 2009-2019

Como puede advertirse hasta aquí, en el período analizado no se reconocen transformaciones institucionales de peso dirigidas a atender la cuestión del acceso a tierra de la AF.

Para el tema que nos ocupa aquí, buscaremos advertir en este apartado, como se expresó la política pública de acceso a tierra de la AF en la RMBA en este período. De acuerdo a nuestra propuesta teórico analítica, ello implica, en primer lugar, analizar cómo se conforma la ‘cuestión’ – cuáles son y cómo se expresan las demandas en torno a la tierra por parte de la AF – y, en segundo lugar, cuáles fueron las mediaciones de las instituciones estatales respecto de ello.

De la conjunción de las estrategias de la AF y la respuesta de las instituciones estatales en torno a la cuestión de la tierra, advertiremos como se expresó la política pública durante este período. Concluimos que dichas expresiones institucionales no alcanzaron resultados de peso como para fortalecer y transformar la situación de la AF.

1. Acción colectiva de la AF en torno al acceso a tierra en la RMBA

El proceso a través del cual la AF obtuvo una mayor visibilización en la RMBA, fue motivado y acompañado por la aparición y fortalecimiento de nuevas organizaciones que la representan⁸⁹.

En efecto, a partir de 2009, asistimos al surgimiento de organizaciones que expresan las demandas de este sector periurbano, atravesado por numerosos cambios en su conformación social en los últimos treinta años. Luego de 2016, en un contexto de ajuste y vaciamiento, se acrecienta su protagonismo a través de novedosas expresiones de acción colectiva, como veremos en el siguiente punto.

Las movilizaciones encabezadas por este actor, tuvieron como objetivo general dar mayor visibilidad social a la AF de la RMBA como productora de alimentos. Pero, a su vez, buscaron poner

⁸⁹ En Buenos Aires, la Federación Agraria Argentina (FAA) fue la representante tradicional del sector de pequeños y medianos productores arrendatarios, agricultores que, en la actualidad, se reconocen dentro de la heterogénea categoría de AF. En los últimos diez años el rol de la FAA fue ejercido con muchas limitaciones, al encontrarse más cercano a las demandas y representación de una clase media rural capitalizada, que de los productores más pobres y excluidos como es el caso de la AF periurbana. Sin embargo, es preciso destacar, que durante el año 2009, la FAA realizó la presentación de un proyecto de ley de Arrendamientos Nacional denunciando la necesidad de actualizar y adecuar la normativa al respecto.

de relieve demandas y propuestas respecto a la problemática estructural de acceso a tierra, situación que obstaculiza el desarrollo del sector y que, en los territorios periurbanos, asume características específicas como ya hemos visto en el capítulo 4.

En los siguientes apartados analizaremos las estrategias de acción colectiva directa e institucional de este sector. En un primer momento a través de los ‘verdurazos’ como modalidad de visibilizar sus problemáticas. En un segundo momento refiriendo a los proyectos de ley generados por la AF como propuestas para resolver la cuestión del acceso a tierra.

a) Estrategias de acción directa de la AF de la RMBA: los verdurasos.

A partir del año 2016 se dieron una serie de acciones de protesta desde las organizaciones de la AF periurbana, con la intención de ganar visibilidad como actor social y posicionar sus demandas y problemáticas⁹⁰.

Los llamados ‘verdurasos’ supusieron la ocupación de espacios públicos -normalmente plazas- en zonas céntricas de las principales ciudades del país, para la entrega gratuita (o venta a bajos precios) de alimentos frescos producidos por este sector – mayoritariamente hortícola-.

Para el caso de la RMBA, esa peculiar forma de protesta, se convirtió, paulatinamente, en un modo de comercialización a través de los llamados ‘feriazos’ que se realizan con cierta periodicidad en las plazas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras localidades de la región. A través de estas acciones se ofrece verdura de calidad, en transición agroecológica en algunos casos, a precios justos tanto para consumidores como para productores.

Una de las primeras acciones de estas características se gestó en septiembre de 2016 organizada por la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) [ver Figuras 10 y 11]. En dicha oportunidad el verdurasos acompañó la presentación ante el Congreso de la Nación de un proyecto de Ley de Acceso a Tierra para la AF⁹¹. En efecto, el comunicado de la organización indicaba que: "Somos familias trabajadoras de la tierra que producimos los alimentos que el pueblo consume

⁹⁰ Durante el período analizado ha habido algunas experiencias de toma de tierra en la RMBA por parte de organizaciones de la AF. En 2010 y 2016 la Asociación de Medieros y Afines (ASoMA) realizó tomas en el Parque Pereyra Iraola que fueron reprimidas. También la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) realizó una ocupación en 2015. Sin embargo, consideramos que no constituye una estrategia generalizada, representando algunas situaciones aisladas con objetivos puntuales.

Ver: <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/08/16/violento-desalojo-represion-productores-parque-pereyra/>.

⁹¹ El nombre real del proyecto de Ley es “Creación del Fondo Fiduciario Público de Créditos para la AF”

diariamente [...] Pero a pesar de la dignidad de nuestro trabajo, las condiciones en las que vivimos, producimos y comercializamos son muy precarias” (comunicado de la UTT del 14/09/2016).

Este tipo de acciones se han repetido hasta la actualidad demandando la discusión y sanción de este proyecto. En ese sentido se expresaba una referente de la UTT:

“Los pequeños productores tenemos muchas problemáticas, de todo tipo. Venimos a mostrar eso. La principal es el tema de la tierra, que no somos dueños. Por eso, presentamos recién un proyecto de ley para crear un fondo que nos dé la posibilidad de comprar la tierra con créditos. Hoy día los pequeños productores periurbanos estamos pagando muy alto el arrendamiento mensual de la tierra, y por eso proponemos destinar esas mismas sumas a un crédito que nos permita que la tierra sea nuestra. Queremos producir y vivir, tener una vida y una casa digna, no como las condiciones que hoy día tenemos.” (entrevista a *RP* referente de la UTT, 14/09/2016)

Figura 10. Verdurazo UTT.



Fuente: Agencia NA (2018)

Figura 11. Folleto de la UTT.

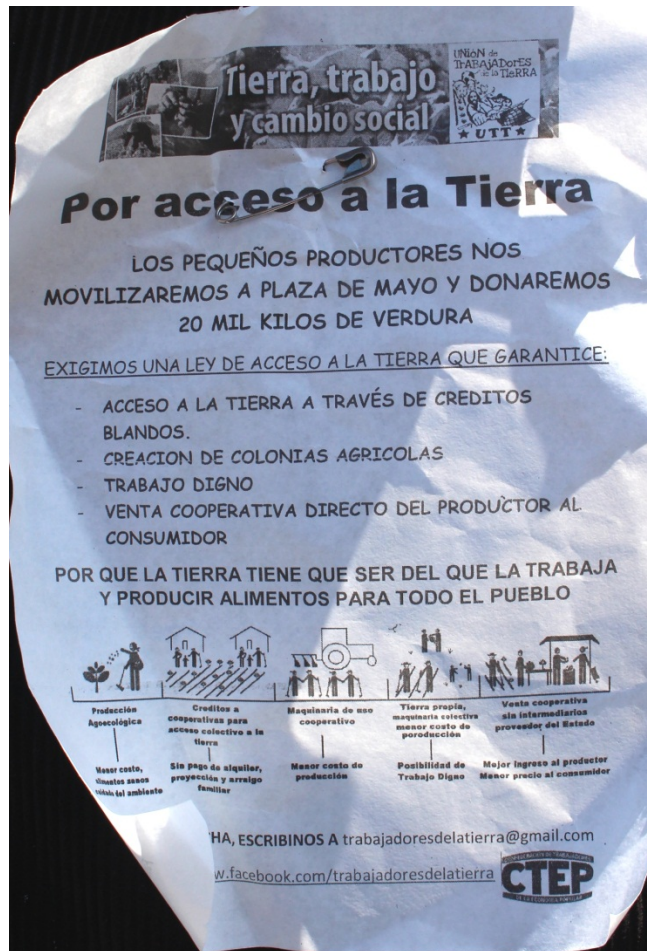


Imagen propia (2016)

También a través de los verdurazos, durante el 2019, el Movimiento de Trabajadores Excluidos – Rama Rural (MTE-Rural) impulsó una ley para proteger el uso productivo de la tierra en zonas de presión urbana [ver Figuras 12 y 13]. Un agricultor familiar de La Plata planteaba al respecto:

“El reclamo es por una ley que nos permita a las familias agricultoras vivir y trabajar en mejores condiciones. Para eso necesitamos que se proteja nuestro cinturón verde donde se produce alimento para toda la Argentina [...] el avance de la ciudad nos desplaza hacia tierra de peor calidad para producir” (entrevista a EA productor organizado en el MTE-Rural, 29/04/2019)

Figura 12. Convocatoria del MTE-Rural.

Presentación de Proyecto de Ley de
**PROTECCIÓN DE LOS
CINTURONES VERDES
PRODUCTIVOS**



MOVILIZACIÓN Y VERDURAZO

LUNES 29/4 | CONGRESO
12 HS | DE LA NACIÓN



Fuente: MTE-Rural (2019)

Ambas iniciativas fueron acompañadas por la mayor parte de las organizaciones del sector. Además de las referidas, se destaca el acompañamiento del Frente Agrario Evita (FAE) y el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), Federación Nacional Campesina/Asociación de Medieros y Afines (AsoMA), todas organizaciones con gran influencia en la zona sur de la RMBA, donde se concentra el grueso de productores.

Figura 13. Verdurazo MTE-Rural.



Fuente: Nicolás Navós (2019)

b) Estrategias de acción institucional de la AF en la RMBA: presentación de proyectos de ley

i) Propuesta de Ley nacional de Creación del Fondo Fiduciario Público de Créditos para la AF (CREPAF)

Este proyecto plantea en su primer artículo que su “objeto es facilitar el acceso a créditos destinados a la adquisición de tierras para la Agricultura Familiar de las familias productoras que carezcan de tierra propia, inscriptas en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF) [...]”.

En su artículo 5 se establece que serán afectadas por esta ley:

“a) Las tierras fiscales rurales del dominio nacional; b) Aquéllas que por convenio especial se obtengan de las provincias, de las Municipalidades, de los Bancos Oficiales [...]; c) [...] por donación y los inmuebles de las herencias vacantes [...]; d) Las ociosas, desaprovechadas o deficientemente cultivadas, que se declaren expropiadas por estimárselas necesarias para el cumplimiento de planes determinados de

transformación agraria; e) Las tierras que al momento de la sanción de la presente Ley se encuentran afectadas a planes de colonización”.

En su artículo 7 se plantea que los bienes fideicomitidos se destinaran a:

“a) [...] actividad productiva y al desarrollo integral de proyectos productivos rurales Familiares [...] con el objeto de mejorar y facilitar la igualdad de oportunidades para el acceso a las tierras productivas de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población rural; b) otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las tierras productivas [...] o el establecimiento de chacras familiares, únicas y permanentes; c) otros destinos relacionados al acceso a la chacra familiar”

ii) Propuesta de Ley nacional de protección y fortalecimiento de los territorios periurbanos hortícolas: Cinturones verdes, oasis y valles fruti-hortícolas.

Este proyecto plantea en un primer artículo la necesidad de declarar de interés estratégico nacional a los llamados “Territorios Periurbanos Hortícolas” por su rol en garantizar el “abastecimiento de alimentos frescos -frutas, hortalizas y productos de granja- que constituyen la base de la alimentación saludable de la población argentina”

En su artículo 4 dispone una serie de acciones que tienen como fin proteger y promocionar estos espacios. Entre ellas se cuenta la necesidad de que las provincias adecuen sus normativas de ordenamiento territorial incorporando las directrices de esta ley; la modificación de la ley N° 13.246 de arrendamiento rurales y aparecerías aumentando los plazos de contrato, regulando los montos de arrendamiento y garantizando condiciones de igualdad para quien arrienda; la presentación de la Ley de CREPAF (desarrollada en el punto anterior), destacando la necesidad de expropiar tierras improductivas; creación de una Plataforma socio-técnica Nacional Fruti-Hortícola conformado por diversos organismos de ciencia y técnica que realicen un diagnóstico de estos territorios; creación de un programa integral de apoyo a los TPH; entre otras.

Es preciso, advertir que, a la fecha no se ha avanzado en la discusión parlamentaria de ninguna de estas dos propuestas. A pesar de ello, consideramos que la preparación de propuestas de ley forma parte de las estrategias de acción colectiva de la AF de la RMBA. Éstas combinan acción directa (ocupación del espacio público) y lucha institucional (presentación de proyectos de ley) para que sean reconocidas y resueltas sus demandas estructurales sobre la tierra.

A través de estas estrategias, las organizaciones buscan visibilizar e influir en la política pública de acceso a tierra de la AF incorporando propuestas que resuelvan dos aspectos de la cuestión: i) la competencia por el uso y propiedad de la tierra en cinturones verdes cercanos a las ciudad – vale decir, la distribución de la tierra-; ii) la falta de mecanismos que permitan a la AF un usufructo de la tierra en marcos de mayor estabilidad, a través de la compra mediante créditos – la vinculación jurídica con la tierra-.

Todo ello se plantea en el marco de una propuesta de reforma agraria ‘integral’, que incorpora la necesidad de políticas que, además de democratizar el acceso a tierra, coadyuven al conocimiento científico, el financiamiento productivo, la comercialización, la protección del medio ambiente, con el objetivo último de jerarquizar el rol de la AF periurbana en la soberanía alimentaria.

2. La mediación del Estado en el acceso a tierra de la AF en la RMBA

En este apartado detallaremos las contadas iniciativas estatales que en el periodo que abarca esta investigación surgieron para dar alguna respuesta a la cuestión del acceso a la tierra de la AF en la RMBA⁹².

Veremos a continuación que del conjunto de instituciones que se crearon y fortalecieron en los últimos diez años, las pocas iniciativas aisladas que se identifican surgieron desde la EEA-INTA AMBA.

⁹² Se destaca que en este periodo se sanciona la Ley Nacional N° 27.118/2015 de Reparación Histórica de la AF. La Provincia de Buenos Aires adhirió a ella a partir de septiembre de 2016. Si bien no se trata de una ley específica para el territorio periurbano, este hecho es, tal vez, el intento más concreto por generar instancias de abordaje integral del sector de la AF en general, y en ese sentido existen artículos específicos dedicados a la tierra. En esta Ley se aborda la cuestión de la tierra en su tercera sección destinada a bienes naturales y ambiente. Allí se considera la tierra como un bien social y se propone la creación de un banco de tierra con el fin de “contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena [...]” (Ley N°27.118, 2015, Art.16). A su vez, se aborda la implementación de un proceso de regularización dominial de las tierras (Ley N°27.118, 2015, Art.18) y la suspensión de los desalojos (Ley N°27.118, 2015, Art.19). Finalmente, se plantea la entrega de incentivos ligados a los servicios ambientales aportados por este sector (Ley N°27.118, 2015, Art.20). Como se puede advertir, esta Ley aborda diversos aspectos de la cuestión. No obstante, actualmente no se encuentra reglamentada y, por tanto, no posee presupuesto para su ejecución. Gran parte de los reclamos de las organizaciones se encuentran relacionados con la necesidad de avanzar con la aplicación efectiva de esta Ley.

a) Las iniciativas desplegadas por el INTA en la RMBA: mesas de diálogo y asesoramiento jurídico

Del trabajo de campo realizado se destaca el rol clave ejercido por el INTA en la RMBA, a través de la creación de la EEA-AMBA en 2009 y la aplicación del Programa CR para la AF periurbana. Sin embargo, respecto del acceso a tierra el director de la EEA-AMBA expresaba que:

“No tenemos una política general, más que ir al conflicto, meter mano, apoyar a los productores, y marcar agenda. Es muy difícil encontrarle la vuelta a una política activa porque te moves un poco del mercado de tierras y entras en el mercado inmobiliario. Es una deuda pendiente [...]. Los productores les van a decir que no avanzamos y tienen razón, ellos necesitan resolver el problema de la tierra para pensar todo el resto” (entrevista a *GT* director de la EEA-AMBA, 01/09/2015)

Es en el marco de este diagnóstico general, que se reconocen tres acciones desde el INTA que buscaron dar alguna respuesta a la cuestión de la tierra que atraviesa la AF en este territorio.

Por un lado, se mencionan las **Mesas de Desarrollo Local**, impulsadas por el INTA en municipios de la RMBA⁹³. Se trata de reuniones periódicas entre diferentes actores relevantes de los municipios: referentes de instituciones del municipio (encargado de producción, de infraestructura, de mantenimiento de caminos); organizaciones de productores, instituciones provinciales (policía, escuela, hospitales, etc); empresas ligadas a la producción primaria (empresas de transporte, galpones de empaque, industrias locales, inmobiliarias, etc). Al respecto de estas iniciativas comentaban que: “Estas mesas funcionan como espacios de encuentro entre actores, donde empezas a aceptar y ver al otro. No son específicas para el tema de la tierra, pero, digamos, que allí suelen saltar esos problemas estructurales, aunque sea se charlan” (entrevista a *CP* coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015).

Esta iniciativa, sin embargo, no es una respuesta concreta a las demandas de la AF periurbana. A ese respecto este técnico planteaba que la falta de una política específica generaba que los municipios no quieran realizar este tipo de experiencias “estas mesas son un caos, todo el mundo le escapa, sobre todo los municipios... la esquivan porque no quieren que salten los conflictos, eso

⁹³ Una mesa que funcionó con cierta estabilidad fue la de Berisso, donde participaban regularmente diversos actores del territorio

es como abrir la bolsa y no tienen con que dar respuesta” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015).

En definitiva, las mesas aparecen como una primera instancia de diálogo, donde se reconocen las problemáticas del sector y con el objetivo de lograr consensos. Sin embargo, lejos de ello, la falta de herramientas para dar respuestas concretas a problemáticas estructurales pone de relieve los conflictos que atraviesan, en especial, a los gobiernos locales.

Por otro lado, en la EEA – AMBA se brinda **atención jurídica** para dar respuesta a conflictos específicos y asesoramiento ligado a las irregularidades características en los contratos de arriendo, u otras cuestiones relacionadas a problemáticas de tierra. El director de la Estación experimental plateaba al respecto:

“Nosotros ahora tenemos una abogada en el INTA en el AMBA, y la idea es tomar los conflictos y hacer derivación responsable. No podemos solucionarlo, pero le decimos que puerta tienen que tocar. Y los acompañamos, y trabajamos activamente con la Secretaria de Hábitat y Vivienda, con la gente que ya sabe del tema, pero que no maneja el tema agrario. No hay una política, pero es lo que pudimos hacer” (entrevista al director de la EEA-AMBA, 01/09/2015).

Por último, con apoyo del IPAF Región Pampeana – INTA, en la zona sur de la RMBA, funciona desde el año 2011 el **Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares** de la Universidad Nacional de La Plata (CAJGPAF-UNLP). Éste surge con el impulso de la Secretaria de Extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y el acompañamiento de las Facultades de Ciencias Agrarias y Forestales y la Cátedra de Derecho Agrario de la Universidad.

Esta iniciativa nace de la necesidad detectada en las asambleas realizadas por el Consejo de Productores del Banco Social, en el marco del proyecto de extensión e investigación “Manos de la Tierra”. Al transcurrir las reuniones se visibilizó la necesidad de los productores de contar con asesoramiento jurídico ante las diversas problemáticas que atraviesan y entre las que destacaban las asociadas a la forma de acceso a tierra: irregularidades en los contratos de arriendo, abusos en las condiciones de los contratos, la existencia de contratos de palabra e informales, etc.

Como respuesta, desde el 2011 se impulsó la creación y la puesta en marcha del Centro. Su objetivo es el “Fortalecimiento de una propuesta integral y sustentable para la agricultura familiar

de la Región, aportando trabajo colaborativo en el asesoramiento y la asistencia técnica-legal, de un sector vulnerable de la población” (Informe de trabajo del CAJGPAF, 2014).

Si bien es dependiente de la Universidad Nacional de La Plata, y solo tiene jurisdicción allí, en sus 8 años de existencia, este espacio se constituye en un referente local y regional de los productores familiares. Una de las abogadas del consultorio comentaba que:

“Fue creciendo la experiencia y a través de los años con la vinculación directa que teníamos con los técnicos del CR por un lado, que difundían la existencia del consultorio y frente a una problemática que se daba en el grupo, nos consultaban y vienen los productores. La atención es básicamente con la mayoría de productores de alrededor de toda la zona sur. Brindamos asesoramiento y hacemos patrocinios y letrados, y los representamos pero dentro del radio de La Plata donde tenemos jurisdicción.” (entrevista a abogada del CAJGPAF-UNLP, 16/09/2015)

Resulta elocuente que en las entrevistas realizadas, esta experiencia de extensión de una universidad pública, y sin ningún tipo de apoyo financiero por parte de las instituciones estatales sectoriales, sea la encargada de dar respuesta jurídica a las irregularidades relacionadas con la cuestión de la tierra del sector. Un ejemplo que expresa esta paradoja es el hecho de que en el ‘Programa Ventanilla Única’ del MA de la Provincia de Buenos Aires, al que hemos referido anteriormente, se incluya entre las acciones desplegadas a las tareas de este Consultorio como parte de la estrategia del Estado provincial. Al respecto la coordinadora del Consultorio planteaba que:

“Con el tema de la Ventanilla Única este año se exigía compromiso de cada uno de los organismos, que salieran al territorio y que trabajaran. Y en las reuniones nos incluían a nosotros. Pero a nosotros no nos pagan, somos de la Universidad. Y lo peor es que no existe ningún reconocimiento, ni si quiera existe intención desde los organismos de contratar asesores ante la falta de una respuesta jurídica a las problemáticas, a la cuestión de la tierra. Parece increíble que en todos estos años, acá en La Plata la respuesta surja de una experiencia de extensión universitaria sin ningún otro tipo de apoyo, ni si quiera viáticos, nada” (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018)

b) La creación de la ‘Colonia Agrícola 20 de Abril’ en Luján

En 2014 la UTT presentó en el MAGyP un proyecto para la creación de una Colonia Integral de Abastecimiento Urbano. Se proponía la sesión de tierra fiscal en comodato para que un conjunto de familias productoras del cinturón verde desarrollen producción agroecológica.

Si bien esta propuesta fue bien recibida por el Ministerio, inclusive habiendo identificado terrenos que podían ser destinados al proyecto, una serie de retrasos motivaron que el 20 de abril de 2015 la UTT realice una toma pacífica de un predio señalado. A través de esta estrategia de acción directa la organización buscaba acelerar la aprobación del proyecto.

En diciembre de 2015, y en parte motivado por el inminente cambio de gobierno, se firman los Convenios 488 y 508 mediante los cuales la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias – MAGyP- coordinaría el comité técnico y de seguimiento del proyecto “Centro de Producción, Formación y Capacitación Continua”. Del mismo participan en la actualidad, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, a través de la SsAF y el INTA; el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia; la Cooperativa Unión de Trabajadores de la Tierra Ltd; y el Municipio de Luján.

Esta colonia, se ubica en el predio conocido como Instituto Ramayón en la localidad de Jauregui, Luján en la RMBA. Allí viven actualmente 25 familias que producen alimentos en transición agroecológica en 14 has y con el seguimiento del INTA y técnicos de la SsAF. Se proyecta desarrollar en un futuro una sala de agregado de valor y ampliar la producción a las 56 ha aptas para el desarrollo hortícola que posee el predio.

Dada esta experiencia y a partir del año 2016, la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias⁹⁴ propuso establecer un Plan de Creación de Colonias basado en este modelo:

⁹⁴ En 2012, Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria crea la Dirección Nacional de Tierras del ex MAGyP (actual MA). Esta dirección participa de la gestión de la Ley 26.737 Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. A partir de 2013 se crea el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (PronTAR). Si bien se trata de un programa que propone “Contribuir a la reducción de la precariedad en la forma de ocupación y tenencia de las tierras rurales de la República Argentina, y ejecutar junto con los gobiernos provinciales y municipales acciones en este sentido, promoviendo prácticas de preservación y optimización en el uso de la tierra”, en la actualidad centralmente aporta financiamiento para acciones de mensura en aquellos casos en que establece convenios provinciales y municipales para lograr la titulación de tierras rurales con posesión veinteñal especialmente en el norte del país.

“El plan está orientado a favorecer el acceso a la tierra a productores familiares. Procura implementar proyectos de colonización en tierras públicas ociosas o subutilizadas a partir de propuestas productivas sustentables y asociativas que promuevan el arraigo rural y una mejora sustantiva en la calidad de vida de agricultores familiares” (informe de gestión 2016/2017 de la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias del MA)

Sin embargo, a pesar de esta iniciativa, es preciso aclarar que al año 2019, no se ha avanzado con ninguna experiencia de este tipo, siendo la Colonia 20 de abril el único proyecto desarrollado. A su vez, esta propuesta de creación de colonias, solo es mencionada en un documento de divulgación, sin haber sido formalmente institucionalizada.

Consideramos que, ante la nueva institucionalidad advertida a partir de 2009, no hubo transformaciones institucionales estructurales relacionadas a la temática de acceso a tierra. Quizás el hecho más destacable fue la sanción de la Ley Nacional N°27.118/2015 de Reparación Histórica de la AF, que no fue reglamentada ni tiene asignado el presupuesto.

Para el caso de la RMBA, la única herramienta concreta y puesta a disposición de los agricultores familiares periurbanos fue la instancia de asesoramiento, acompañamiento y ‘derivación responsable’ realizada por una abogada de la EEA-AMBA y el trabajo realizado en el Partido de La Plata por el Consultorio Jurídico de la UNLP.

La experiencia de la Colonia Agrícola 20 de Abril de la UTT, también resulta una experiencia positiva en términos de mejoras en el acceso a tierra de la AF en la RMBA, sin embargo, fue definida en una coyuntura política específica y sostenida por una constante estrategia de movilización de esta organización. En definitiva, lejos de ser una política que da respuesta a la situación del sector, se erigió como la respuesta del Estado a una demanda específica de un conjunto de productores, beneficiados por la medida.

Conclusiones

A partir del año 2009 hemos asistido a una mayor institucionalización del sector de la AF periurbana en la RMBA. Ello fue acompañado por un fortalecimiento de las organizaciones que la representan y una mayor visibilización de su rol en la soberanía alimentaria de la población.

Si bien el año 2016, con el cambio de gobierno, supuso un punto de inflexión en la forma de gestión de este sector, en ambos períodos se advierten iniciativas aisladas por parte del Estado respecto de la principal demanda de la AF: el acceso a tierra.

Al respecto, podemos advertir que se facilitaron herramientas y recursos para el fortalecimiento de la AF en la RMBA. Particularmente hasta el año 2015, hubo una apuesta por los espacios de co-gestión de políticas y diálogo con actores estatales, con lo cual, las organizaciones, en la mayoría de los casos, optaron por estrategias de lucha institucional más que de conflicto directo.

Luego de 2016, ante el cambio de gobierno, la amenaza de desmantelamiento de la institucionalidad genera mayores tendencias a la unificación de los reclamos de las organizaciones; nuevas modalidades de acción colectiva; y estrategias de articulación con sectores académicos, funcionarios estatales y otras organizaciones sociales en pos de defender y proponer lineamientos de política.

En relación a la cuestión del acceso a tierra, en ambos períodos, el Estado optó por mediar e intervenir sólo en casos específicos, individualizando los conflictos y sin dar una respuesta integral a las demandas de las organizaciones.

En definitiva, en estos 10 años, no se crearon nuevas herramientas que permitan mejorar el acceso a la tierra de este sector, al tiempo que tampoco se han implementado medidas que revaloricen y protejan la producción de alimentos en cinturones caracterizados por una fuerte competencia por la tierra. Las pocas iniciativas estuvieron dirigidas a morigerar los conflictos, a través de propuestas de asesoramiento, acompañamiento y, en casos conflictivos, respuestas individualizadas a situaciones específicas.

TERCERA SECCIÓN

ESTUDIO DE CASO

Capítulo 6. La disputa por la tierra en el Cinturón Hortícola Platense

Introducción

Como hemos expresado en los capítulos anteriores, la cuestión de la tierra de la AF se advierte como una problemática de orden estructural para el desarrollo de este sector. Para el caso de la RMBA, esta cuestión se encuentra atravesada por el carácter periurbano de dicho territorio: enmarcado en una dinámica de expansión residencial y condicionada por un régimen de tenencia basado en el arrendamiento.

A su vez, en el capítulo 5, hemos advertido que desde el año 2009 se ha dado un proceso de institucionalización del sector de la AF en la RMBA, con la creación de áreas y programas específicos. A pesar de haber perdido fuerza luego del cambio de gobierno en 2015, la AF en la RMBA se vio potenciada por el surgimiento y consolidación de las organizaciones de este sector, que tomaron mayor relevancia a través de diversas expresiones de acción colectiva.

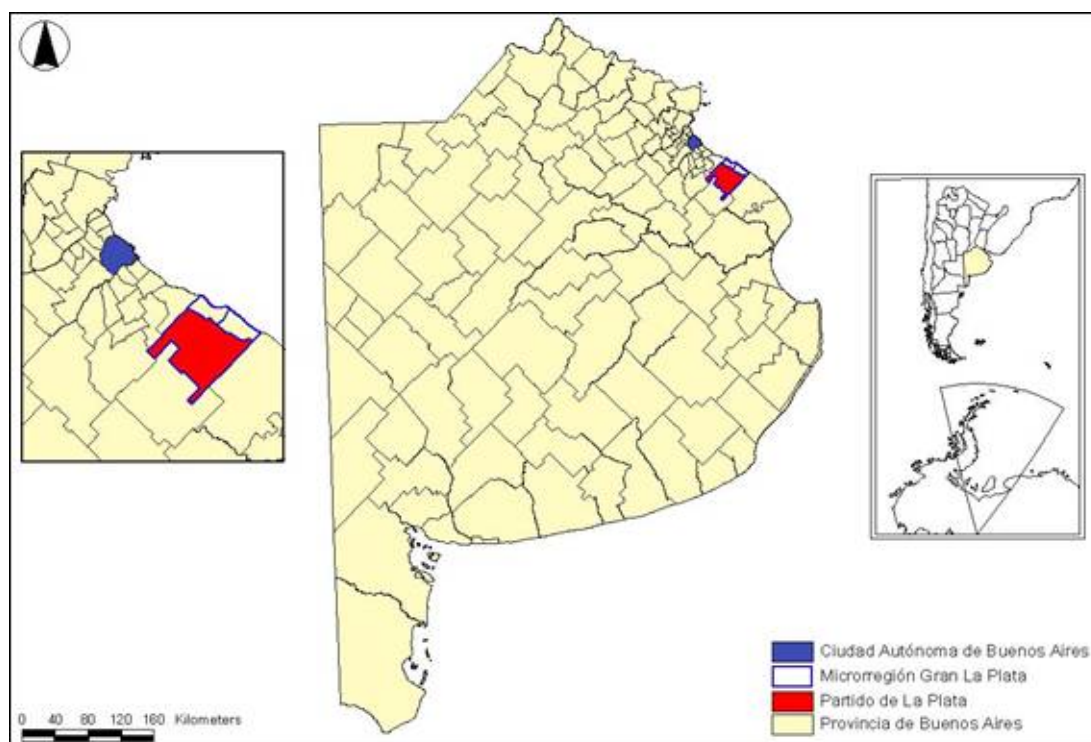
Sin embargo, la ‘nueva institucionalidad’ no estuvo dirigida a resolver las demandas en torno al acceso a tierra. Para esta cuestión, el Estado optó por mediar e intervenir sólo en casos específicos, individualizando los conflictos y sin dar una respuesta integral a las demandas de las organizaciones que reclamaban herramientas para acceder a la propiedad de la tierra y protección del uso productivo del suelo en territorios periurbanos.

Por ese motivo, para poder identificar las modalidades de mediación del Estado en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF en la RMBA, analizaremos un conflicto por el uso y propiedad de la tierra en el Partido de La Plata. Sin embargo, previo a ello, en este capítulo buscaremos identificar cómo se expresa esta cuestión en este partido, atendiendo a sus particularidades.

I. Caracterización de la AF en el partido de La Plata: Cinturón Hortícola Platense

Dentro de la RMBA resalta por cantidad de explotaciones y producción, el llamado 'Cinturón Hortícola Platense' (en adelante CHP). Se encuentra ubicado en la periferia de la Ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, donde, según el Censo Nacional de Población, Hogares y viviendas 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (CNPBV – INDEC, 2010), vivían 654.324 habitantes, siendo la cuarta ciudad más poblada del país, y el quinto aglomerado urbano con mayor cantidad de población⁹⁵ [Ver Figura 14].

Figura 14. Localización del Partido La Plata al interior de Provincia de Buenos Aires.



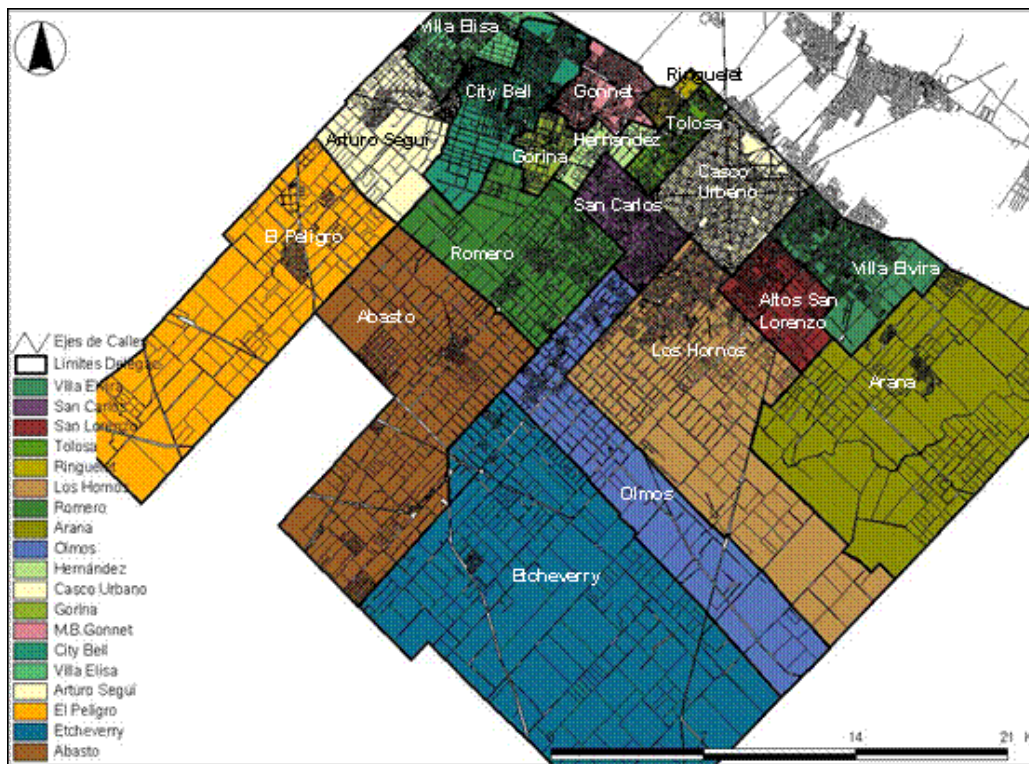
Fuente: Frediani (2010) elaboración mediante SIG-Arc View 3.1.

El CHP se encuentra ubicado en forma de abanico alrededor de la ciudad, ocupando las localidades El Pato, Abasto, Lisandro Olmos, Echeverry, Arturo Seguí y Arana [ver Figuras 15 y 16]. Es reconocido como el 'núcleo' de producción hortícola más importante a nivel nacional, debido a sus

⁹⁵ A diferencia de otras ciudades de relevancia dentro de la RMBA, esta ciudad se encuentra morfológicamente separada de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), interrumpida la mancha urbana por el Parque Pereyra Iraola, que funciona como una barrera a la expansión urbana hacia el sur.

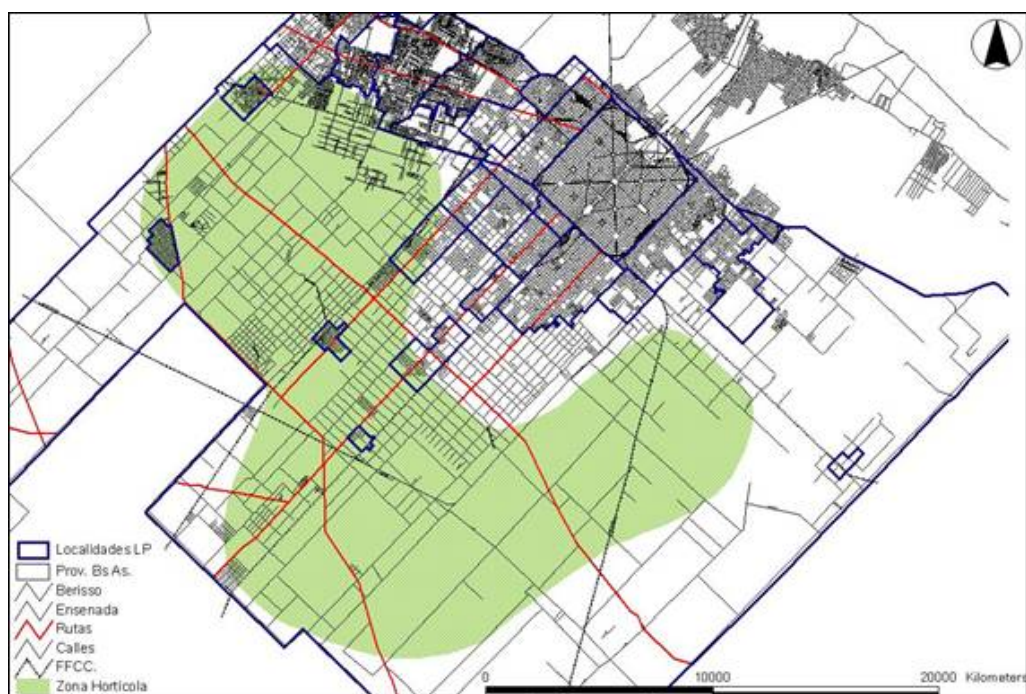
altos índices de productividad derivados de un proceso de centralización y especialización en la producción en este territorio (García, 2016). En efecto, “el partido de La Plata constituye uno de los grandes centros productores del país [...] y genera en forma continuada alimentos que son consumidos principalmente en el Gran La Plata y Gran Buenos Aires” (CISAUA, 2006).

Figura 15. Delegaciones del Partido de La Plata, al año 2009.



Fuente: Frediani (2010) mediante SIG-Arc View 3.1.

Figura 16. Zona Hortícola del Partido de La Plata, 2010



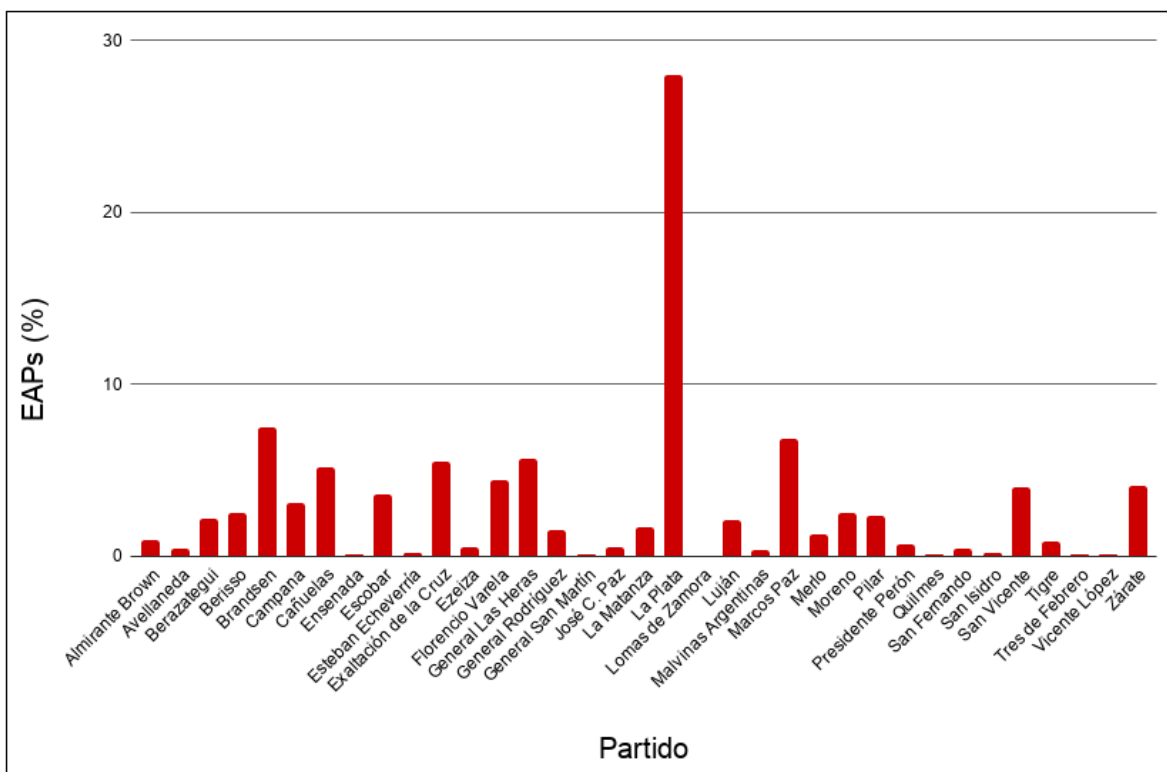
Fuente: Frediani (2010) mediante SIG-Arc View 3.1.en base a Ringuelet et al., 2003

El actividad productiva de este cinturón se ha basado en un modelo caracterizado por una gran intensificación en el uso del capital y de la mano de obra centralmente familiar, logrando en los últimos años “una fuerte expansión productiva, un abastecimiento más uniforme a lo largo del año, y una competitividad que le permite imponerse tanto en el mercado del Gran Buenos Aires como en regiones lejanas” (García, 2015: 20).

En el Censo Nacional Agropecuario 2002 (CNA'02) la relevancia del CHP quedaba visualizada en términos relativos respecto a otros partidos de la región. Según dicha información, se encontraba conformado por 1183 EAPs de un total de 4224 en toda la RMBA, agrupando cerca del 30% del total de las explotaciones [ver Figura 17]⁹⁶.

⁹⁶ En el CNA'02 no se registraron datos sobre cantidad de EAPs para los partidos de Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón y San Miguel

Figura 17. Distribución Explotaciones Agropecuarias municipio porcentaje RMBA, 2002

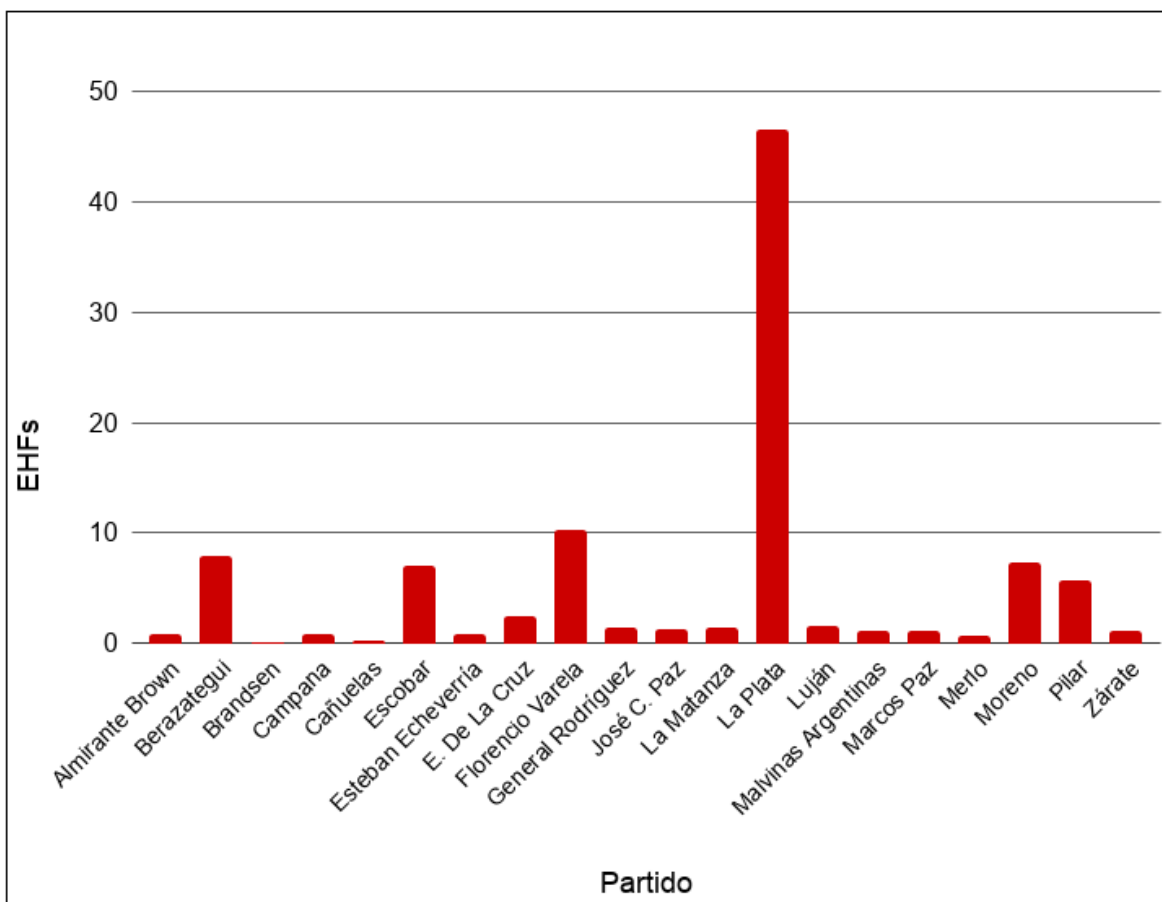


Elaboración propia en base a Censo Nacional Agropecuario 2002

También en el Censo Hortiflorícola de la provincia de Buenos Aires 2005 (CHFBA '05), se advierte la importancia de este partido dentro de la RMBA. Con 1047 Explotaciones Hortiflorícolas (EHFs) alcanzaba casi el 50%, seguido por Florencio Varela, que con 232 EHFs representaba un 10%, como se observa en la Figura 18⁹⁷.

⁹⁷ En el CHFBA'05 no se registraron datos sobre cantidad de EHFs para los partidos de Presidente Perón, Quilmes, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Avellaneda y Berisso. Sin embargo, en base a información respecto a la superficie, se confirma esta tendencia protagónica del partido de La Plata.

Figura 18. Distribución de Explotaciones Hortícolas por municipio RMBA, 2005



Elaboración propia en base a Censo Hortícola de la provincia de Buenos Aires 2005

Si bien ya desde principios de la década del 2000 se podía observar la relevancia creciente del CHP dentro de la RMBA, en la actualidad resulta difícil cuantificar su dimensión al carecer de información fehaciente^{98 99}. Retomamos, sin embargo, una serie de fuentes que buscan suplir el faltante de información oficial.

En datos del año 2010, relevados por equipos de investigación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), se indicaba que el CHP representaba el 72% del área hortícola bonaerense, al tiempo

⁹⁸ En el año 2008, se realizó un Censo Agropecuario que coincidió con el estallido del ‘conflicto del campo’, al que ya hemos hecho referencia. En efecto, el enfrentamiento del sector agropecuario con el gobierno, generó mala predisposición a participar del Censo. Por ello, no se consideran estos resultados como información fehaciente.

⁹⁹ Al cierre de esta tesis se presentaron los resultados preliminares por provincia del Censo Nacional Agropecuario realizado en el año 2018. Se espera que para el año 2020 se divulguen los resultados definitivos especificados por partido que nos permitirán contar con resultados para medir el crecimiento efectivo del CHP.

que allí se producía más del 80% de las hortalizas que se comercializaban en el Mercado Central de Buenos Aires (Cieza et al., 2015).

Como ya hemos advertido en el capítulo 4 de esta investigación, la actividad hortícola se caracteriza por la composición familiar de sus explotaciones. Al respecto, el estudio realizado por Cieza et al. (2015:135) indicaba que, para el año 2010, las unidades hortícolas con predominio de mano de obra familiar comprendían al menos dos tercios del total de las explotaciones en el partido. En la misma dirección, se alineaba el estudio de García y Kebat (2008) del CHP que planteaba el crecimiento de las pequeñas producciones hortícolas con trabajo familiar y modelo de invernáculo luego de la crisis de 2001/2002.

De acuerdo con ello, los datos procesados por Obschatko et al (2007) -del CNA '02- indicaban que en La Plata de las 1.183 EAPs con límites definidos, 553 pertenecían a pequeños productores - categoría asimilable con la AF, como hemos visto en el capítulo 2- y ocupaban una superficie de 8.650 hectáreas. Ello implica que el 47% de las EAPs de todo el partido se alineaban con esta categoría.

También retomamos aquí resultados parciales aportados por el ReNAF en agosto del 2016. Allí se indicaba la existencia de 1695 Núcleos de la AF (NAF)¹⁰⁰, dentro de los que se contabilizaban 5368 agricultores familiares y una superficie en producción de 25.425 hectáreas. Si bien estos datos son preliminares, al no haberse completado la inscripción de la totalidad de los agricultores familiares del partido, sirven para aproximarse e identificar algunas tendencias. En efecto, implica un crecimiento considerable respecto de lo relevado en el CNA'02 y en el CHFBA'05. La principal actividad de los NAFs registrados se concentraba en la actividad hortícola. Por último, se señalaba la preeminencia de los agricultores familiares de origen extranjero dentro de dicha actividad, en línea con lo considerado respecto del protagonismo del horticultor boliviano [ver la Tabla 8].

¹⁰⁰ Según el ReNAF "Se considera Núcleo Agricultor Familiar (NAF) a una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad" (MAGyP, 2009: 14)

Tabla 8. Información Núcleos de la Agricultura Familiar del Partido de La Plata, 2016

	La Plata
Cantidad de NAFs	1695
Agricultores familiares registrados por el ReNAF	5.368
Superficie producida (en ha)	25.425
Porcentaje de producción hortícola	84
Porcentaje de producción hortícola realizada por extranjeros	69

Elaboración propia en base a resultados preliminares Registro Nacional de Agricultura Familiar, agosto 2016

Por otra parte, un estudio de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires en conjunción con el Consultorio de Asistencia Jurídica Gratuita para la Pequeña Agricultura Familiar - Universidad Nacional de La Plata (2018) relevó las estimaciones realizadas por instituciones estatales y organizaciones de la AF platense. Allí se indicaba que para la agencia local del INTA de La Plata, la cantidad de agricultores familiares ascendía a 3500. En cambio, la Municipalidad de La Plata estimaba al menos 7000 productores organizados y 2000 independientes. Las organizaciones de la AF -con estimaciones individuales cada una- también planteaban un conjunto total de 9000 productores familiares. Como podemos observar, los registros son dispares y calculan un total de agricultores familiares de entre 3500 y 9000^{101 102}.

Como podemos ver, la falta de datos estadísticos oficiales actualizados, no permite medir con precisión la dimensión que reviste la AF en el CHP. Sin embargo, esta información parece sugerir una tendencia de crecimiento del sector en los últimos 15 años.

¹⁰¹ Es preciso indicar que si bien en este estudio abordamos la información para el Partido de La Plata, las estimaciones muchas veces refieren a lo que se conoce como Gran Cinturón Hortícola Platense y que abarca también una parte de los partidos de Florencio Varela y Berazategui.

¹⁰² También una serie de investigaciones académicas recientes -García y Kebat (2008), Hang et al (2013), Cieza (2014), Cieza et al (2015), García (2015), Ferraris y Seibane (2016), Ambort (2017), Fernández, L. (2018)- señalan que la AF es el actor social predominante en la estructura agraria de La Plata desde los primeros años del siglo XXI.

1. Modelo productivo y características de la actividad hortícola en el CHP

Dada la importancia que reviste la horticultura en La Plata a nivel regional y nacional, es preciso advertir las características principales de esta actividad. En este apartado, organizamos su exposición en torno a cuatro ejes.

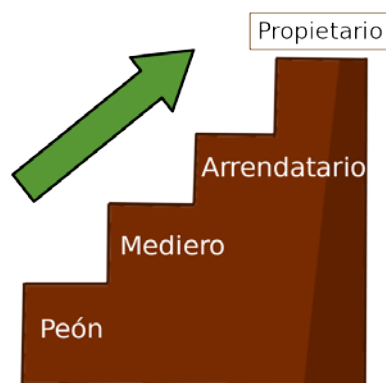
a. El horticultor familiar de origen boliviano.

La actividad hortícola en el CHP es desarrollada tradicionalmente por pequeños horticultores inmigrantes y actualmente se destacan aquellos de origen boliviano, quienes hoy día emergen como actores principales.

Hasta la década de 1990 en el CHP, agricultores de Bolivia se desempeñaban en las quintas como trabajadores rurales. Ante el abandono de la actividad por parte de los tradicionales productores propietarios de la tierra, de origen europeo, estos peones comienzan a arrendar la tierra o acceder a contratos de mediería, transformándose de trabajadores asalariados a productores independientes.

Este ‘ascenso’ en su condición productiva, fue descrito por Benencia (1994, 2006, 2012, entre otros) bajo el nombre de ‘escalera hortícola boliviana’ [ver Figura 19]. Esta identificación describe los pasos por los que, paulatinamente, un productor va accediendo a condiciones de producción que le permiten tomar decisiones de forma más autónoma.

Figura 19. Escalera Hortícola Boliviana



Elaboración propia en base a Benencia (1994 y 2006)

En una entrevista, un técnico del INTA enfatizaba que:

“En el 2001 hubo un quiebre general en la actividad, pero lo más importante fue un cambio de actores que empezó a consolidarse. Hasta finales de 1990, los productores en esta zona eran hortícolas o florícolas, mayoritariamente inmigrantes europeos o descendientes. El quiebre vino dado porque los peones, los medianeros, los embaladores, digamos, una inmigración muy fuerte de Bolivia, quedan al frente de las quintas” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015).

En un análisis específico sobre el rol del horticultor boliviano, García, M. (2014) indica que éste no se encuentra en la situación de un capitalista típico ideal que, al no obtener un margen de ganancia media, se dedica a otra actividad. Al contrario, este productor suele obtener beneficios cercanos a los necesarios para su subsistencia, relegando su ganancia, su ingreso como mano de obra de él y de su familia y bajando sus costos de reproducción a límites que afectan su calidad de vida. El carácter migrante de este trabajador implica que acepta condiciones laborales que los locales rechazan. En ese sentido, el horticultor boliviano es “un actor social que busca adaptarse eligiendo en este marco una serie de estrategias que se basan en la contracción del consumo y en su disposición ‘política’ a aceptar condiciones paupérrimas de trabajo” (García, 2013: 79). En ese sentido, uno de los componentes del modelo del CHP, se encuentra relacionado con el rol clave del horticultor boliviano.

b. El Modelo productivo: el invernáculo.

El modelo productivo del CHP se asienta sobre la producción bajo cubierta. Este modelo se difundió en la zona a partir de mediados de la década de 1980 y fue articulándose con otras tecnologías. En forma gradual se combinó con la mecanización, agroquímicos, híbridos, riego localizado, fertirrigación, etc., generando como resultado mejoras notables en los rendimientos, la calidad de la producción y la periodicidad de los cultivos (Lemmi, 2011).

Desde el punto de vista de García, M. (2015) el modelo de invernáculo se fue imponiendo, no solo por las nuevas condiciones y exigencias, sino también porque reporta una serie de ventajas hacia los horticultores que lo adoptan: un incremento del período anual de producción, una mayor ‘calidad’ del producto, posibilidad de reducir tiempos muertos y de acelerar, adelantar y hasta retrasar los procesos productivos y una mejor relación costo/beneficio.

Según la información del CHFBA ‘05, en La Plata el 23,5% de los sistemas productivos hortícolas eran exclusivamente a campo y el 27,5% exclusivamente bajo cubierta, mientras que el 49%

combinaban ambos sistemas. Para el año 2010, el estudio de Cieza et al. (2015) indicaba que los sistemas bajo cubierta eran predominantes, con unas 2.500 hectáreas de invernaderos en el partido de La Plata.

Si bien se trata de un modelo productivo que permitió el despegue de la mayor productividad del CHP, actualmente se reconocen una serie de problemáticas ligadas a su difusión: los residuos plásticos que genera, las consecuencias sobre el agua (en términos de imposibilidad de filtración y de uso excesivo de agua para riego), el incorrecto uso de los agroquímicos que dan lugar a problemas de contaminación, la degradación de la tierra por su uso intensivo sin ‘descansos’, una alta dependencia externa -tanto por la utilización de insumos a precio dolarizado, como por la necesidad constante de asesoramiento técnico, etc.- (Gutman et al., 1987; García, 2015).

Algunos testimonios del trabajo de campo confirman esta información:

“La utilización de insumos es para producir, producir, producir. De esta forma se contamina la tierra y el agua, y genera problemas, para los propios productores y para las actividades que se desarrollan en cercanía de las quintas. También hay una superficie tan inmensa de invernáculos que eso genera que el agua de lluvia no llegue al suelo. De ahí surgen problemas de salinidad, de drenaje y un montón de *despioles* en los equilibrios que son difíciles de controlar a largo plazo” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015).

c. Las condiciones de trabajo

En relación a las condiciones de trabajo, es preciso indicar que la actividad hortícola -y el modelo de invernáculo en particular- dependen de un fuerte e intensivo uso de la mano de obra. En efecto, tomando los datos del CHFBA '05, a nivel provincial se utilizaba promedio 0,55 trabajadores por hectárea hortícola total, en La Plata dicho valor ascendía a 1,35 (García, 2014). Ello demuestra el predominio de la producción bajo cubierta en el CHP.

A ese respecto, García, M. (2014a) planteaba, desde una perspectiva marxista, que en la horticultura se da un ‘circuito’ donde el horticultor transita desde una posición de explotado -al iniciar su trayectoria como trabajador rural- a autoexplotador -cuando logra, dentro de la llamada “escalera boliviana”, ascender a horticultor independiente trabajando centralmente él y su familia la tierra- y, finalmente a explotador -cuando tiene la posibilidad de incorporar a trabajadores en su quinta y exige intensas jornadas de trabajo-. Un técnico en territorio planteaba que:

“Las actividades hortícolas y los cultivos intensivos en general requieren mucha mano de obra. El faltante de mano de obra, genera la utilización intensiva del trabajo del productor y su familia, y de los trabajadores no familiares en condiciones extenuantes, largas jornadas de trabajo, a la intemperie, sin correctos elementos de protección. El boliviano que se pone como productor, sobreexplota a su familia o a otros trabajadores” (entrevista a *EM Técnico/Promotor CR* de la zona Sur, 08/11/2015).

Estas actividades, a su vez, se realizan en un contexto de gran precarización e informalidad, expuesto a duras jornadas de trabajo, sin estar registrados y a cambio de bajos salarios, entre otras cuestiones (García, 2014a; Bocero y Di Bona, 2012; García y Lemmi, 2011; Archenti, 2008).

d. Las modalidades de comercialización

La modalidad más común en la comercialización de la horticultura en el CHP es el sistema conocido como ‘Venta a Culata de Camión’. Se trata de la comercialización a través de intermediarios que retiran la mercadería en las quintas y negocian un precio en el momento con los productores. Por lo general estos precios se encuentran referenciados a los que se manejan dentro de los mercados concentradores: el regional de La Plata o el central de Buenos Aires.

En esta operatoria, se facilita la cuestión logística del productor que no suele contar con medio de transporte para distribuir su producción. Sin embargo, esta facilidad, tiene como corolario una situación de dependencia, al reducir las posibilidades de negociación del precio por las características mismas de la producción hortícola. En efecto, los productos frescos requieren de una venta rápida ya que son altamente perecederos. Ello da lugar a múltiples irregularidades y asimetrías caracterizadas por la dependencia a estos intermediarios (Gutman et al., 1987; García, 2014a).

Ello dio lugar, en los últimos años, a la difusión de una serie de experiencias de comercialización que buscan acortar la distancia entre productor y consumidor: ferias de comercialización directa, bolsones de verduras que se distribuyen y comercializan a través de organizaciones e instituciones, organización de ‘núcleos de consumo’, y los ‘feriazos’ que irrumpieron en los últimos años en la región como estrategia de las organizaciones de la AF periurbana para visibilizar su rol en la producción de alimentos y como modalidad de comercialización. Respecto a estas iniciativas se expresaba un técnico promotor del CR:

“A los productores les pagan muy poco. Entre el valor que se estima al retirar la verdura y el que finalmente llega al consumidor hay hasta un 400% de diferencia. Entonces la idea es buscar la alternativa de comercialización, que, si bien no cambia la modalidad, porque la mayor producción la siguen sacando de la forma tradicional, por ahí pueden hacer un *mango* más en la venta. Entonces armamos y vendemos bolsones en ferias en distintas facultades o en distintos barrios” (entrevista a EM Técnico/Promotor CR de la zona Sur, 08/11/2015).

A pesar de ello, las demandas de las organizaciones de la AF, apuntan a intervenciones estatales en la cadena de comercialización o a través de sistema de compra estatal, para abastecer comedores en escuelas u hospitales públicos. En ese sentido se reconoce que las experiencias de acortar la cadena de comercialización muestran en muchos casos un ‘esfuerzo militante’ que no se traduce en volúmenes que cambien sustancialmente la situación de comercialización de los productores, quienes terminan vendiendo la mayor parte de su producción a través de las modalidades tradicionales:

“Si bien hay buenas experiencias de acortar la cadena en las ferias, a través de mercados populares, son experiencias que en términos relativos son insignificantes. Los productores venden el grueso de su producción a través de ‘culata de camión’. El cambio real, pasa por otra propuesta” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015)

Como podemos advertir, el éxito del CHP se basa en el trabajo intenso y extenuante de horticultores inmigrantes, en torno al modelo de invernáculo sostenido a través de insumos dolarizados y una distribución de la producción basada en un sistema de comercialización con múltiples intermediarios en detrimento del agricultor familiar. A este conjunto de características, resta mencionar el sistema de arrendamiento sobre el cual se erige este modelo.

En el siguiente apartado nos dedicaremos a profundizar respecto de las características del acceso a tierra de la AF en el CHP. En esta investigación partimos de la premisa de que se trata de una problemática estructural, que atraviesa y determina las otras problemáticas. En términos de un referente de una organización de la AF de la zona de La Plata: “el problema de la tierra aquí, afecta y ‘tiñe’ todo nuestro problema agrario” (entrevista a AA referente de organización de la AF periurbana, 08/05/2019)

II. La cuestión del acceso a tierra de la AF en el CHP

Como ya hemos advertido en el capítulo 4 de esta investigación, la cuestión del acceso a tierra de la AF en la RMBA, se encuentra atravesada por el carácter periurbano del territorio en el cual se emplaza. En efecto, la competencia por la tierra con actividades y fenómenos ligados a la expansión urbana y la forma de vinculación jurídica de los AF con la tierra, centralmente a través del arriendo, generan un marco de inestabilidad.

En este apartado, buscamos advertir qué particularidades adquiere la expansión urbana en este partido y que características específicas se advierten respecto a las formas jurídicas de tenencia de la tierra de la AF.

Ambas circunstancias generan en los productores gran incertidumbre respecto de la permanencia en las tierras que arriendan, al estar sujetos a movimientos especulativos en el marco de contratos irregulares e informales.

1. La competencia por la tierra en La Plata

Desde sus orígenes, las quintas hortícolas en La Plata se ubicaban conformando un cinturón alrededor de la ciudad. Con el paso del tiempo, y por efecto de los cambios en las tendencias de expansión residencial, su ubicación fue mutando:

“La valorización de las tierras del noroeste para casas de 1^º categoría junto a la zona industrial (desde 1958) de los partidos de Berisso y Ensenada en el noreste, hizo que el escape y/o desarrollo hortícola se concentrara en abanico en la zona suroeste (Arturo Seguí, Romero, Olmos y Abasto) y hasta el Sudeste (Arana)” (García, 2012: 99).

A estas dinámicas de fines de la década de 1960, se sumaron profundas transformaciones a partir de 1970. A ellas referimos en el capítulo 4, al desarrollar el modelo de expansión urbana de la RMBA.

Para el caso de La Plata, estos cambios estuvieron caracterizados por un crecimiento de la población en áreas periféricas y extraurbanas y un consecuente decrecimiento en el casco urbano fundacional de la ciudad de La Plata. Al respecto, Frediani (2010:139-140) plantea que “la urbanización ‘no planificada’ [...] de las tierras en condiciones de ser explotadas por los

horticultores, registra un crecimiento acelerado a partir de 1970 [...] la población que allí habita creció un 50 por ciento”.

Este proceso estuvo acompañado por una disminución de las explotaciones de producción intensiva. De acuerdo con Merchán (2016: 15) basado en un Censo Municipal realizado en 2001 “en esta jurisdicción existían 477 explotaciones contra 575 de 1988 y 593 en 1998. En comparación con este último número descendió un 20 % (116 menos)”¹⁰³.

Esta situación, confirmada luego con el censo, había motivado en el año 2000 la Ordenanza 9231/00 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de La Plata que, al tiempo que ampliaba el área urbana, las zonas de edificación para viviendas multifamiliares en altura y la creación de áreas para urbanizaciones cerradas en la periferia rural¹⁰⁴, introducían zonificaciones específicas para el uso rural intensivo como modalidad de protección del cinturón (Bozzano, 2002; Losano, 2011)¹⁰⁵.

En 2010, a través de la ordenanza municipal 10.703/10, se vuelven a intensificar los indicadores tantos constructivos como de ocupación del suelo. Estos cambios, junto a una coyuntura favorable, hicieron que el mercado inmobiliario y la construcción tuvieran niveles de actividad extraordinarios (Barakdjian y Losano, 2012). En esta norma, se siguen sosteniendo zonificaciones específicas para actividades rural intensivas, a pesar de que suelen incorporarse medidas de excepción. Así lo plantea un técnico del INTA:

“La Ordenanza de 2010, lo que cambio fue la zona de Ruta 2, pero sigue protegiendo zonas del cinturón. Tenés a Etcheverry, Olmos, Los Hornos y otros lugares....pero también se interponen medidas de excepción...entonces ahí tenés que de golpe, en plena zona productiva te permiten un emprendimiento o un barrio, y ahí se inicia una dinámica urbana que aumenta los precios, que genera despedidos de convivencia y la producción se desplaza” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015)

¹⁰³ Es preciso indicar que esta tendencia se ha modificado en los últimos años, de la mano de un proceso de especialización de la producción hortícola en la periferia platense a la que hemos referido en el primer apartado de este capítulo.

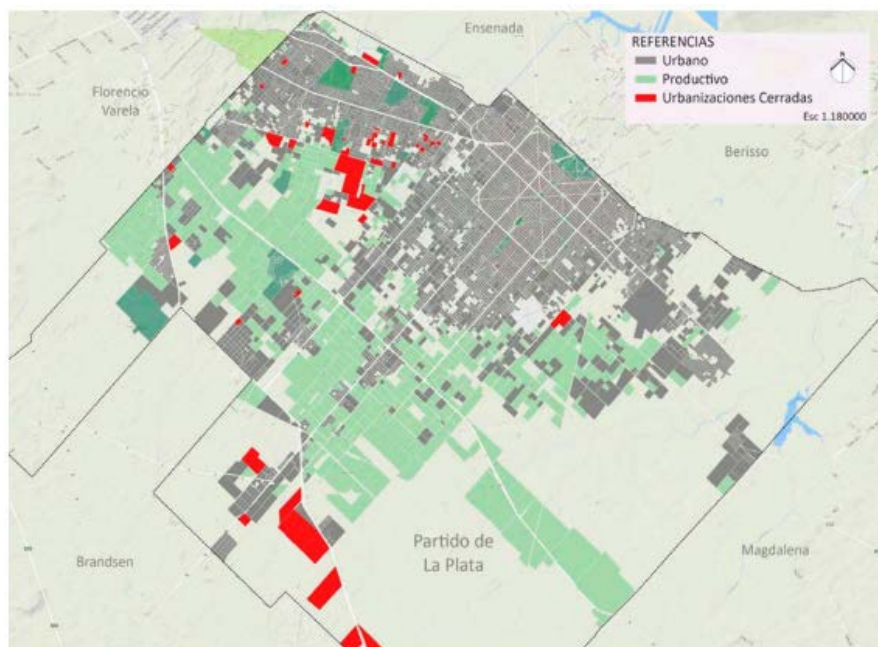
¹⁰⁴ Respecto a su antecesora del año 1978 el área urbana incrementaba su superficie un 17% y para viviendas en altura un 622% (Losano, 2011).

¹⁰⁵ Dicha protección se expresa mediante la siguiente definición: "La Zona Rural Intensiva (R/RI) se declara de protección para el uso hortícola y por lo tanto se prohíben nuevos usos que no se correspondan con las actividades agrícola, hortícola y servicios asociados a ella. Se prevé la consolidación de su perfil productivo promoviendo el uso intensivo del suelo con actividades de tipo agrícola" (Ordenanza 9231/00).

Los cambios en los patrones de ocupación del partido, estuvieron acompañados, no solo por la normativa municipal, sino también por el desarrollo de una serie de fenómenos a los que hemos referido anteriormente para la RMBA. Por un lado, los emprendimientos privados para clases medias y altas –Countries-, y por otro los Asentamientos Populares Informales (APIs).

Si bien, los emprendimientos tipo *country* se vieron beneficiados en la década de 1990 con la construcción de la Autopista Buenos Aires-La Plata y la ampliación de la Autovía - Ruta Nº 2, en este partido no tuvieron gran desarrollo hasta la última década. Frediani et al. (2018) contabilizaban al año 2009 un total de 21 urbanizaciones cerradas en todo el partido, que abarcaban una superficie total de 641 ha. Los registros del año 2017, en cambio, identifican 53 emprendimientos que ocupan 2300 hectáreas. Ello implica un crecimiento de más del 50% en la cantidad de proyectos y que ocupan el cuádruple de espacio, en tan sólo 8 años. Esta explosión es explicada, en parte, por el impulso del código de ordenamiento urbano en el 2010 y la existencia previa de subregistros¹⁰⁶.

Figura 20. Localización de las Urbanizaciones Cerradas del Partido de La Plata, 2018



Fuente: Frediani et al., (2018) en base a relevamiento del Grupo de Investigación sobre Periferias Urbanas del IIPAC FAU UNLP.

¹⁰⁶ Cabe destacar que en el Partido de La Plata en su código urbano no reconoce la figura de ‘Barrio Privado’ por lo cual, en la mayoría de los casos, este tipo de emprendimiento figuraba como propiedad horizontal (PH).

Como se puede observar en el mapa de la Figura 20, la mayor parte de las urbanizaciones cerradas se concentran en la zona noroeste (36 urbanizaciones), donde se encuentra el eje de conexión con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – autopista Buenos Aires/La Plata-. No obstante, se destaca también la expansión de estos fenómenos en la zona sudoeste – donde se asienta el CHP- con 14 urbanizaciones en el eje de la Autovía Ruta 2.

Esta modalidad de expansión residencial impulsó una revalorización de la tierra, acompañada por nuevos loteamientos y un crecimiento de la especulación por parte de los agentes inmobiliarios. En relación a ello, se puede advertir un aumento en las últimas décadas en la valorización del suelo en las localidades donde se asienta el CHP que alcanza un 40% en términos relativos a períodos previos (Frediani, 2010).

En un sentido opuesto, en la periferia de la ciudad de La Plata también crecen los fenómenos de expansión residencial de clases populares a los que referimos en el capítulo 4. En efecto, los Asentamientos Populares Informales (APIs)¹⁰⁷ se visibilizan a partir de la década de 1980. Sin embargo “fue a partir de los años noventa cuando estas formas de urbanización ganaron notoriedad para constituirse en núcleo duro y persistente de la problemática urbana local” (Del Rio y González et al., 2018: 196).

Como se observa en la Tabla 9, hay una aceleración a partir de la década de 1990 que no parece revertirse en los últimos años. Por otra parte, y de acuerdo con la densidad estimada de hogares por hectárea, se advierte un crecimiento de los APIs, no solo por la aparición de nuevos fenómenos, sino de un proceso de densificación de los ya existentes.

¹⁰⁷ Es conveniente reiterar la distinción realizada en el Capítulo 4 de esta investigación respecto a las dos modalidades de APIs: Villas y Asentamientos. Se distinguen 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 diferenciarse 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).

Tabla 9. Asentamientos Populares Informales según período de origen y cantidad de barrios por tipo, hectáreas, hogares y densidad (hogares/ha.) Partido La Plata, 2015.

Período	Tipo	La Plata			
		Casos	Superficie x Hectárea	Cantidad Hogares	Densidad (hogares x ha)
Década del 80 o anterior	Villas	7	20,1	655	32,6
	Asentamientos	9	65,5	1453	22,2
	Total	16	85,6	2108	24,6
1991-2000	Villas	11	43,5	1082	24,9
	Asentamientos	37	374,0	8086	21,6
	Total	48	417,5	9168	22,0
2001-2010	Villas	10	77,1	1119	14,5
	Asentamientos	36	319,6	6036	18,9
	Total	46	396,7	7155	18,0
2011-2015	Villas	3	8,7	89	10,2
	Asentamientos	14	65,5	864	13,2
	Total	17	74,2	953	12,8
TOTAL	Villas	31	149,4	2945	19,7
	Asent.	96	824,6	16439	19,9
	Total	127	974,0	19384	19,9

Fuente: Del Río y González, (2018) en base al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2015)

Nota: se indica en la fuente original que los datos son previos a septiembre de 2015 y que hacia fines de ese mismo año se dieron diversas ocupaciones de tierra en el Partido de La Plata.

Del Río y González (2018:206) consideran que a pesar del crecimiento económico y la reducción relativa de la pobreza en las últimas décadas, “entre 2001 y 2015 el crecimiento de los APIs no muestra diferencias significativas con la década de 1990. Más bien la tendencia ha sido la continuidad del ritmo de crecimiento o la persistencia de estas formas de urbanización”. Al respecto, es preciso destacar que de los recortes por período de la tabla referida, el segmento 2011-2015 abarca 5 años lo cual explica el bajo número de casos que figuran en términos relativos a los otros que abarcan 10 años cada uno (década del 80 o anterior, 1991- 2000 y 2001-2010). Sin embargo, la inclusión de los datos de la primera mitad de la década del 2010 en esta tabla, permiten advertir una tendencia de crecimiento sostenida similar a la registrada en los periodos anteriores.

Según Cabarrou (2009), este conjunto de procesos de autoproducción del hábitat en zonas periurbanas puede analizarse como un 'cinturón gris' en oposición al 'cinturón verde' compuesto por los predios de producción hortícola. El desplazamiento de las quintas generado por los procesos de especulación da como resultado una serie de vacíos urbanos donde se han ido localizando los APIs. A diferencia de las tomas de tierras de las décadas de 1980 y 1990 que se realizaban en intersticios en zonas urbanas consolidadas y cercanas al centro (localidades de Los Hornos, Tolosa y Ringuet y cercanías del casco urbano) las tomas de los últimos 15 años se concentran en los bordes periurbanos (localidades como Arturo Seguí, Melchor Romero, Etcheverry, Lisandro Olmos, Abasto). En ese sentido "la composición social de las nuevas tomas de tierra es más heterogénea y en muchos casos fuertemente asociadas a trabajadores vinculados con la producción hortícola y florícola de la región" (Del Río y González, 2018: 212).

Podemos concluir, por tanto, que la distribución de la tierra en el CHP se encuentra fuertemente tensionada por el avance de estos fenómenos residenciales: "La expansión de las áreas con urbanización, generan alzas considerables del precio de los terrenos para vivienda, lo que influye en un aumento de las tensiones por la tierra" (Cieza, 2018: 27)

A continuación, veremos las características que asume la vinculación jurídica de los agricultores familiares con la tierra, como aspecto que coadyuva a modelar la inestabilidad y desplazamiento de este actor.

2. El régimen de tenencia jurídica de la tierra en el CHP

a. Las modalidades de vinculación jurídica con la tierra en el CHP

Como ya hemos precisado para el caso de la RMBA, la AF se caracteriza por acceder a la tierra a través de la figura jurídica del arrendamiento. De acuerdo con ello, en la Tabla 10, los datos del CNA'02 indican que, en La Plata, el arrendamiento era la segunda forma de tenencia de la tierra en importancia, alcanzando casi un 20% de los casos.

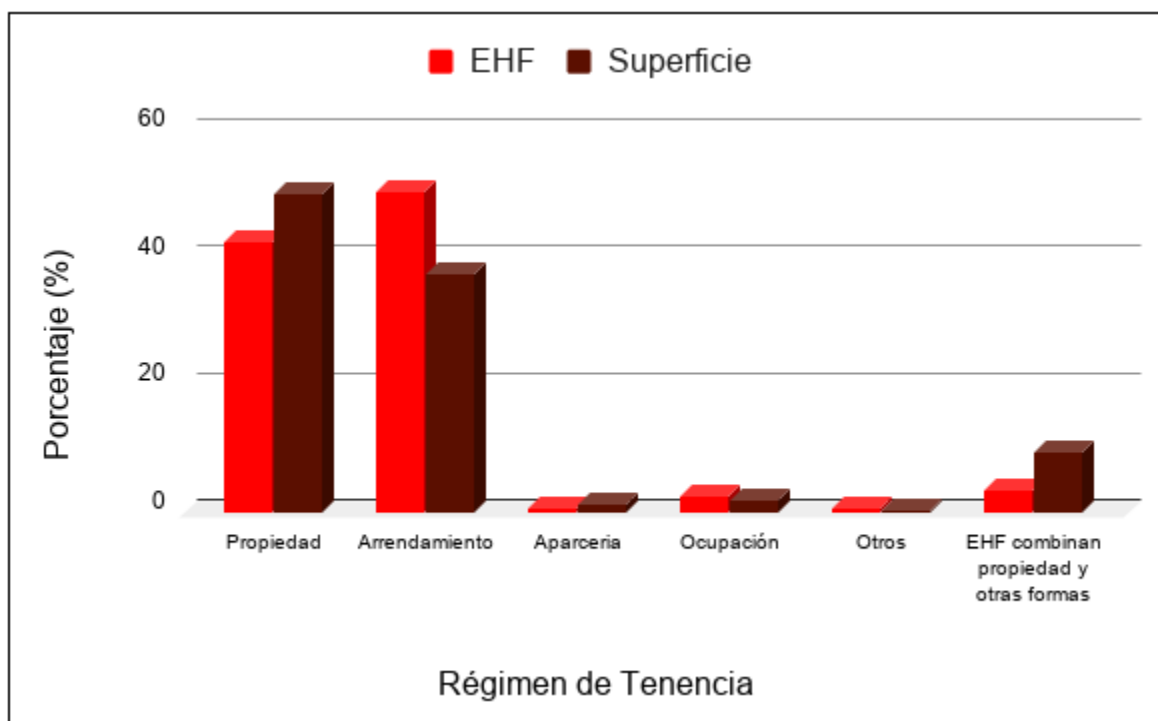
Tabla 10. Distribución de la superficie de las EAP con límites definidos, por régimen de tenencia de la tierra, partido de La Plata, 2002

	Total	Propiedad	En sucesión indivisa	Arrendamiento	Aparcería	Contrato accidental	Ocupación	Otros	Sin discriminar
Hectáreas	43.247,40	29.903,50	1.333,90	8.587,50	100,5	1.116,20	1.815,00	338,8	52
%	100	69,14	3,09	19,86	0,23	2,58	4,2	0,78	0,12

Elaboración propia en base a Censo Nacional Agropecuario 2002

En el CHFBA'05 se observa, en cambio, que si bien en términos de superficie, la propiedad superaba al arrendamiento, al medirlo en torno a la cantidad de EHF, el arrendamiento se posiciona como modalidad mayoritaria [ver Figura 21].

Figura 21. Cantidad y superficie total de las Explotaciones Hortícolas, por régimen de tenencia de la tierra, Partido de La Plata 2005



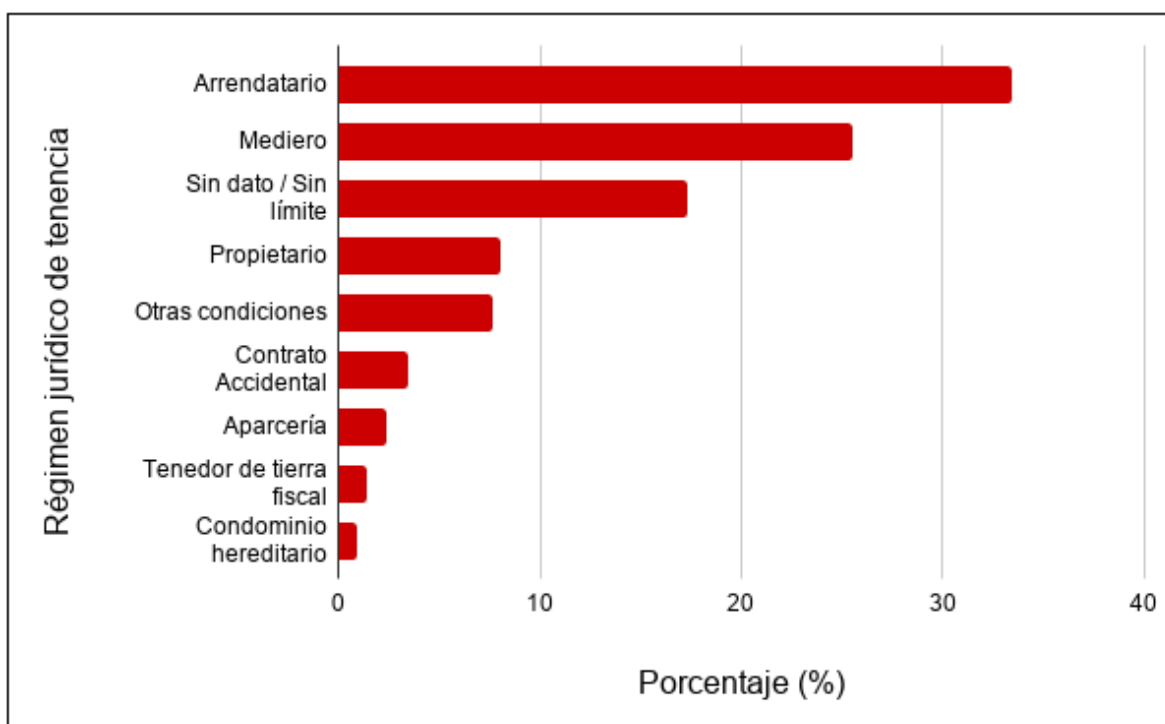
Elaboración propia en base a Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires 2005

Un análisis realizado para el caso específico del partido de La Plata (García, 2014) plantea que la 'bolivianización' de la horticultura, como tendencia creciente, supondrá el aumento del arrendamiento como forma de acceso a la tierra, ya que es la modalidad a la que accede el

horticultor de este origen. De acuerdo a esto, se presume un crecimiento de las formas de acceso a la tierra que no implican la propiedad, teniendo en cuenta que los últimos datos oficiales remiten al año 2005.

Ante la falta de información actualizada, recurrimos a datos preliminares del ReNAF de agosto 2016 para La Plata, los cuales marcan una tendencia similar a la descrita por García (2014). Para esa fecha, la mayoría de los productores registrados hasta ese momento accedían a la tierra a través del arrendamiento (33%); seguido por la mediería (25%). Las modalidades propietarias recién alcanzaban un cuarto lugar con un 8% [ver Figura 22].

Figura 22. Porcentaje Núcleos de la Agricultura Familiar según régimen jurídico de tenencia de la tierra en el Partido de La Plata, 2016



Elaboración propia en base a datos preliminares aportados por Registro Nacional de la Agricultura Familiar, agosto de 2016

Si bien se trata de datos preliminares, permiten identificar el peso relativo del arrendamiento y la mediería que, en conjunto, alcanzan más del 50% de los casos. Esta información es corroborada por una entrevistada del CAJGPAF-UNLP:

“Acá en el CHP, la principal forma de acceder a la tierra es a través del arrendamiento, la mediería y alguna que otra forma de cesión de tierras. Respecto de la mediería hay un montón de gente que está absolutamente en contra, pero la mediería existe y hoy día es una herramienta muy grande para acceder a la tierra” (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018).

En efecto, la mediería es un contrato agrario donde los propietarios o arrendatarios (que tienen la posesión de la tierra) se asocian con otro productor sin tierra y asumen conjuntamente la dirección y administración de la actividad, como asimismo los riesgos de la explotación. En ese sentido, se dividen por mitades los aportes de trabajo y capital y las ganancias producidas. Como las características propias de este contrato no están bien reglamentadas, se generan irregularidades, al no estar claras las ‘reglas del juego’. En ese sentido, muchos actores intervinientes asumen a la mediería como una forma de encubrir una relación laboral:

“Nosotros hacemos contratos de mediería, pero citamos a las partes a ver quién es el arrendatario y quien es el mediero para ver como realmente entre ellos se labura...si se dividen realmente el 50% y 50 % de las cosas. El problema viene porque vos lo haces pero no hay una reglamentación tan específica y siempre hay una parte más fuerte que es el que tiene la tierra. A veces vos hablas con ellos y te hablan del ‘patrón’...en realidad es el socio, están *laburando* en conjunto. Si bien el arrendatario pone la tierra, el otro pone toda la fuerza de trabajo y es el que *labura* la mayor cantidad” (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018).

Otra modalidad menos extendida es la ‘Cesión de tierra’, que una entrevistada lo define de esta forma:

“Tengo un pedazo de tierra, no soy el dueño, pero hace diez años que estoy acá. Cuando me voy, le cedo a otro esa posesión que sostuve diez años. Van a escribanos, hacen un contrato de cesión de tierras. En verdad lo que se está cediendo es la posesión de la posesión. Mañana aparece el verdadero dueño y me saca de acá, no tengo nada...obviamente que esa posesión te la venden mucho más barata que una propiedad, ¿no?” (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018).

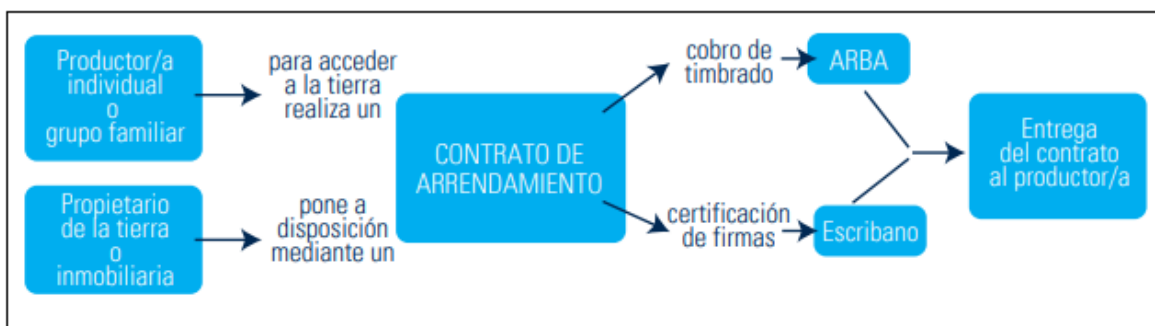
En definitiva, sostenemos que la principal forma de acceso a la tierra en el CHP es a través del arrendamiento. En el siguiente apartado identificaremos las características que asume este tipo de contrato agrario en el CHP.

b. Los arrendamientos en el CHP: el rol de las inmobiliarias

Respecto de los arrendamientos en el CHP, suelen tener un rol central los agentes inmobiliarios locales, quienes gestionan y administran cerca del 70% de las tierras (Gornitzky, 2018). Esta circunstancia les confiere gran poder por sobre las condiciones de producción, ya que ellas deciden el valor y requisitos sin cumplimentar las regulaciones y sin que el Estado ejerza un rol de control respecto a ello.

En la Figura 23 se puede observar el procedimiento más común a la hora de concretar un contrato de arrendamiento.

Figura 23. Circuito de arrendamiento en el Cinturón Hortícola Platense



Fuente: Documento Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires (2018)¹⁰⁸.

Como ya hemos advertido en el capítulo 2 de esta investigación, la ley que regula los arrendamientos y aparcerías rurales es la Ley Nacional N°13.246/1948. Esta Ley sancionada en el año 1948, no resulta un marco normativo que reconozca la particularidad de la AF, pero, incluso partiendo de las deficiencias para atender a este sector, tampoco es respetada en sus lineamientos básicos por parte de inmobiliarias ni propietarios, generando múltiples denuncias y quejas por parte de los productores.

“Muchos de los contratos que existían eran verbales, y sino confeccionados en forma irregular: no se respeta el plazo del arrendamiento, la gran mayoría se hace por dos años cuando el plazo mínimo es de 3, sin que se fijen montos específicos del contrato, se incluyen cláusulas para aumentarlo por año, que está prohibido, o se cobra a ojo” (entrevista abogada del CAJGPAF-UNLP, 16/09/2015).

¹⁰⁸ ARBA refiere a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires encargada de cobrar el timbrado correspondiente a los contratos de arrendamiento.

En particular, las problemáticas más visibles están relacionadas con la negociación para definir el valor del contrato entre arrendatario y arrendador, en las pujas en torno a una –ilegal- actualización de esos montos durante el transcurso del contrato y también en torno al incumplimiento de los plazos mínimos de arrendamiento rural. Para Merchan (2016: 77) la falta de regulación del Estado en torno a la definición de valores de referencia de los arrendamientos genera que “en las zonas de producción no existe un valor de mercado real por las tierras, y por ende el valor del arrendamiento se convierte en una cifra especulativa como lo es el valor de la tierra”.

Por otra parte, se pone de relieve la asimetría en las relaciones de poder que recortan las posibilidades de negociación de los contratos para los productores. Al respecto, plantean que no tienen posibilidad de discutir las condiciones y se dificulta aún más cuando se trata de renegociar un segundo contrato. Al respecto de ello, las inmobiliarias y propietarios, aprovechan la dificultad que implica mudar la actividad -invernaderos instalados, predio en producción, etc.- para imponer sus propias condiciones en esa situación:

“Quizás al principio podes decir que recién arrancas y que podes pagar tanta plata, igual siempre es un precio caro. Pero el tema peor es cuando querés quedarte en ese mismo lugar. Ahí vos tenés tu producción, los palos puestos, o quizás hiciste el pozo para la bomba de agua y ahí ellos te dicen que si querés renovar y quedarte, tenés que aceptar lo que te piden o si no te vas. Es muy injusto, porque tenés que empezar de cero en otro lado” (entrevista a *HM*, referente de organización de la AF, 09/11/2018).

“Las inmobiliarias hacen abuso de las clausulas de la ley de arrendamiento y eso genera una expulsión constante del productor de la zona donde está....con lo que implica eso, irse de la tierra donde hace años que arriendan porque es caro irse a otro lado, implica arrancar de cero, con una productividad de cero que siempre termina siendo beneficioso para la inmobiliaria” (entrevista a *LC* Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018).

También se plantea que los contratos no reconocen las mejoras realizadas por los arrendatarios:

“La inmobiliaria te alquila una tierra virgen que no sirve para nada...el productor la trabaja, arma los caminos rurales, ellos mismos se organizan y los arreglan. Ellos hacen el tendido eléctrico, ellos hacen el pozo para la bomba....y todas esas mejoras quedan en beneficio de la inmobiliaria o el titular de la tierra que luego cobra más caro el

arrendamiento porque tiene mejoras. Hoy yo te cobro 5 esa tierra, pero mañana te cobro 15 porque tiene todas estas mejoras...y eso a costa del productor ¿no?" (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018).

En definitiva, se destacan como problemáticas ligadas a las características del arrendamiento en el CHP las siguientes:

i) Incumplimiento de la Ley de Arrendamientos y Aparcería Rurales 13.246/1948 respecto de:

- Plazos mínimos de arriendo indicados en la Ley.
- Ilegalidad de cláusulas indexatorias que permiten modificar el valor del contrato acordado inicialmente.
- Imposición de gastos de confección de contrato (timbrado y certificación de firmas) abonados por los agricultores familiares que superan el 4% del valor total del contrato que es el máximo fijado por ley.

ii) Problemáticas asociadas a las modalidades en que suele aplicarse esta Ley en el CHP por parte de propietarios e inmobiliarias:

- No se permite registrar en los contratos a más de un titular, afectando el tipo familiar de las explotaciones y obligando a subregistros y relaciones asimétricas¹⁰⁹ de poder intrapredios.
- Falta de reconocimiento de las mejoras realizadas por los arrendatarios. Las adecuaciones realizadas -perforaciones para el agua, mejoras en los caminos, tendidos eléctricos, construcciones en material- no son compensadas de ninguna forma. Se trata de inversiones en capitales fijos que el productor pierde al retirarse del predio. A su vez permiten a la inmobiliaria y propietarios aumentar el valor del arriendo al ofertar un predio con mejoras para otro productor.
- Poco margen de negociación de los contratos por parte de los productores y abuso de la posición de poder de las inmobiliarias y propietarios de la tierra.

Este conjunto de problemáticas generan una situación de gran incerteza respecto a los plazos de arriendo y por tanto de permanencia en las tierras. Ello va en detrimento del desarrollo de la actividad -específicamente en relación a la plausibilidad de realizar mejoras productivas y

¹⁰⁹ Quienes figuran como titulares respecto de los que quedan subregistrados.

tecnológicas- ya que la estabilidad es clave en los procesos productivos, pero también condiciona la calidad de vida de los pequeños productores, como veremos a continuación¹¹⁰.

3. El acceso a tierra en el CHP y los efectos en las condiciones de vida y producción de la AF

La AF define a un sujeto agrario caracterizado por la convivencia en un mismo espacio de la unidad doméstica y económica. Particularmente para el caso de La Plata, el CHFBA'05 indicaba que el 85% de los productores, y el 75% de los trabajadores rurales residían en las mismas quintas (García y González, 2014). Esto significa que los agricultores familiares desarrollan su vida cotidiana en los predios de producción.

Por las características que asume el acceso a tierra de este sector en el CHP, los agricultores familiares están expuestos a una situación de incertidumbre e inestabilidad que repercute en las condiciones de vida y trabajo.

a. Condiciones de vida de la AF en el CHP

La vida cotidiana de las familias productoras del CHP se desarrolla en las quintas de producción. Sin embargo, en la mayoría de los predios en arriendo, los dueños de la tierra no garantizan las condiciones mínimas para ello (García y González, 2014). Los predios no cuentan con una vivienda adecuada para alojar a las familias, ni bomba para acceder a agua potable y para riego y, en algunos casos, tampoco hay acceso a electricidad en condiciones seguras:

“Son casi todos arrendatarios de la tierra y ninguno es dueño, por lo cual no pueden construir una vivienda digna. Viven en casillas de madera, salvo que en la quinta que arrienden tengan una casa de material. Sino el tipo no van a destinar plata a una vivienda que el día de mañana se termina el alquiler y tienen que irse de ahí y levantar todo” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015)

De acuerdo con Pineda (2011:151) el arrendamiento genera que los productores direccionen las inversiones en los predios “hacia bienes ‘móviles’ como las maquinarias, implementos y algunas fijas de poca duración como los invernaderos de madera que pueden durar 2 o 3 contratos de alquiler. Como sea, a nadie se le ocurre hacerse una casa de material”. Al mismo tiempo, los

¹¹⁰ En el Anexo 7 se adjunta un contrato de arrendamiento típico en el CHP

contratos de arrendamiento tienen cláusulas específicas que prohíben realizar construcciones de material y, en los casos que se permiten, no son luego reconocidas.

Este hecho, expone a los productores y sus familias a un conjunto de paupérrimas condiciones de vida, con viviendas inadecuadas de madera y plástico, con riesgo eléctrico y de incendio, expuesto a contaminación como consecuencia del contacto con agua de dudosa potabilidad y agrotóxicos (Cieza, 2012).

“No tener estabilidad en la tierra, no nos permite pensar a futuro, y a su vez, genera una pésima forma de vida porque no tenés estabilidad en la vivienda, no puedes construir de material, no sabes si mañana vas a estar. Tampoco el propietario de la tierra o la inmobiliaria nos dejan construir viviendas de material. Entonces es precaria la forma en la que vivimos. A nosotros no nos gusta vivir así” (entrevista a YY productora familiar de La Plata, 22/10/2015).

Una abogada del CAGJPAF-UNLP indicaba que “la ley de arrendamientos de tierras no solamente te permite cobrar lo que quieras, sino que ni siquiera se le exige al dueño de la tierra que garantice agua potable, lo mismo pasa con la vivienda” (entrevista a LC Coordinadora del CAJGPPAF-UNLP, 16/11/2018).

A su vez, tienen problemas de accesibilidad por el estado de los caminos de tierra, la distancia a servicios básicos e instituciones, como hospitales y escuelas (García, 2014). En ese sentido un técnico planteaba que: “Nosotros trabajamos el tema vivienda, el tema salud, porque no puedes pensar en la lechuga, el tomate y el tipo vive en condiciones pésimas” (entrevista a CP coordinador INTA – EEA - AMBA – zona sur, 30/10/2015).

b. Condiciones de producción de la AF en el CHP

La reducida expectativa de continuidad en los predios provoca una dificultad para producir en modalidades más sustentables.

“El productor quiere introducir cambios en la forma en la que produce, pero ¿puede? No, no puede porque la tierra no es suya porque eso le demanda mayor permanencia y los arrendamientos se incrementan, y tiene que producir más intensivamente para poder pagarlo. Modificar la forma de producir...ellos sienten que le resta productividad a la tierra en el corto plazo” (entrevista a EM Técnico/Promotor CR de la zona Sur, 08/11/2015).

Las propuestas de transición agroecológica que permitirían una menor exposición a contaminación de los recursos, así como a una disminución de los costos, se hacen imposible frente a los niveles de incertidumbre y el sostenimiento de valores de arrendamiento, de luz y agua muy altos. Un técnico en territorio lo resumía de la siguiente forma:

“La racionalidad productiva hace que ellos apuren muchos procesos biológicos que no son tan fácilmente apurables. Los apuran porque quieren tener el dinero para poder pagar ese alquiler. No solo es la plata sino el tiempo. En agroecología vos necesitás un año y medio, dos años, para lograr que ese suelo mejore para que todo el sistema empiece a funcionar. Si el campo fuera propio, teniendo la seguridad de que ellos no se tienen que ir de ahí, es mucho más fácil el trabajo de mejorar el campo” (entrevista a JS técnico de una organización de la AF, 05/07/2017).

En definitiva, la cuestión del acceso a tierra de la AF en el CHP afecta no sólo las posibilidades de producir en mejores condiciones -que beneficia tanto al agricultor familiar como a los consumidores urbanos- sino que repercute en la calidad de vida de los agricultores familiares. En definitiva: “El tema de la tierra hace que los sistemas productivos no sean tan fácilmente mejorables y que la calidad de vida familiar sea bochornosamente baja” (entrevista a JS técnico de una organización de la AF, 05/07/2017).

Conclusiones

En este capítulo buscamos describir las características que asume la AF en el CHP, en particular, la cuestión del acceso a tierra a partir de las dos dimensiones en que la hemos definido: la distribución de la tierra y el régimen de tenencia jurídica.

Se puede advertir que la tendencia de transformación territorial obedece a las mismas dinámicas que en el caso de la RMBA -capítulo 4-. La expansión residencial cobra especial importancia, protagonizada por el desarrollo de dos fenómenos impulsados por actores con lógicas diversas - incluso contrapuestas-: los emprendimientos privados para clases medias y altas -Countries- y para clases populares -APIs-. Ambas expresan las problemáticas de competencia por la tierra en el CHP que dificulta y complejiza el fortalecimiento de la actividad productiva y las condiciones de vida de los agricultores familiares. A su vez, hemos visto que el arrendamiento cobra características particulares, al manifestar asimetrías de poder entre partes y en dónde las inmobiliarias locales cuentan con gran libertad y poder para imponer las condiciones de acceso a tierra para la AF.

En el siguiente capítulo observaremos de qué forma se expresan estas tensiones en un conflicto por la tierra en la localidad de Abasto, La Plata, en pleno CHP. A partir de su análisis buscaremos advertir las modalidades que advierte el accionar de los actores estatales y no estatales en este caso, permitiéndonos identificar como se expresa la política pública de acceso a tierra de la AF en el CHP.

Capítulo 7. El conflicto por la tierra en Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina) 2015-2018

Introducción

En esta investigación sostenemos que, en el contexto de una mayor institucionalización de la AF en la Argentina en los últimos diez años, las iniciativas dirigidas a mejorar las condiciones de acceso a tierra de este sector han sido aisladas y escasas.

La política pública respecto a esta cuestión se expresó a través de una serie de respuestas a coyunturas conflictivas específicas y a través de la institucionalización de espacios de asesoramiento jurídico y contención institucional. Lo cual no responde a las demandas del sector concentradas en dos ejes: la creación de herramientas que permitan acceder a la tierra en marcos de mayor estabilidad y la necesidad de establecer medidas de protección de los cinturones verdes frente a la expansión urbana y los movimientos especulativos.

Dado que no existen instituciones específicas para atender estas cuestiones y que partimos de considerar a la política pública como un proceso social en el cual diversos actores puján en torno a una cuestión problematizada donde el Estado media, analizaremos a continuación un conflicto por la tierra en el Cinturón Hortícola Platense (CHP). Buscamos identificar a través de su análisis el modo en que se expresa la política pública de acceso a tierra para la AF para este caso.

Partimos de la premisa de que la inexistencia de medidas activas y definidas por parte del Estado para resolver la cuestión del acceso a tierra de la AF, no implica la ausencia de una toma de posición al respecto.

En este capítulo realizamos una descripción de los hechos del caso, buscando poner de relieve las acciones de los actores, la institucionalidad creada en torno al conflicto y las transformaciones territoriales asociadas. En el siguiente capítulo desarrollaremos el análisis del caso de acuerdo a nuestra propuesta analítica desarrollada en el primer acápite de la investigación.

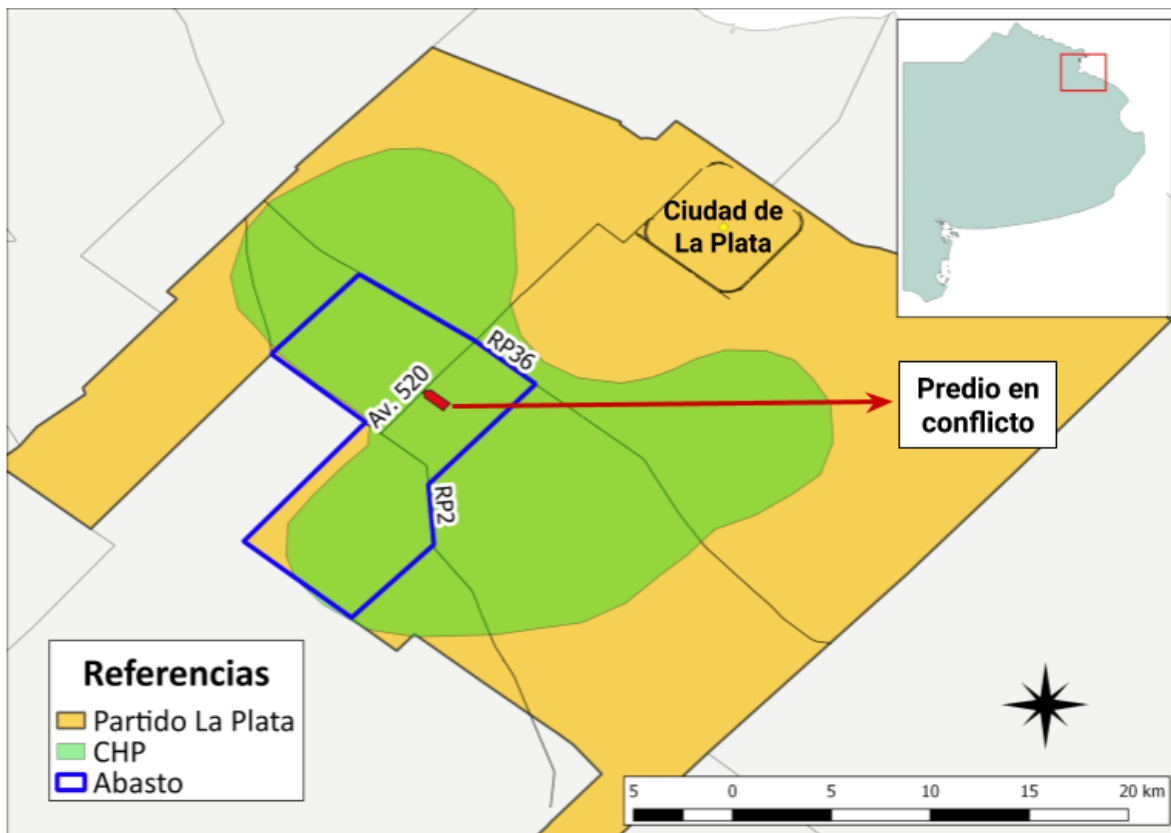
Dada la complejidad que reviste este conflicto y para ordenar la exposición, optamos por un primer apartado dirigido a caracterizar el conflicto y presentar un 'mapa' de actores. Luego identificamos una periodización de tres etapas asociadas con las dinámicas de transformación territorial.

I. Caracterización del conflicto y mapa de actores

Nuestro estudio de caso se centra en un conflicto por la tierra en la localidad de Abasto, Partido de La Plata, en el que intervinieron diversos actores estatales y no estatales expresando una determinada política pública.

Este conflicto se desarrolla en torno al uso y propiedad de un predio de 56 ha, que se ubica en una zona privilegiada dentro del CHP en relación a los circuitos de distribución y comercialización tradicionales de la horticultura platense - cercano a vías de circulación (entre ruta provincial 2 y ruta provincial 36) y conectado con los diversos mercados concentradores-. A su vez, el predio se encuentra lindante con el casco urbano de Abasto, sobre la Avenida 520, vía asfaltada, donde transitan líneas de colectivo al centro de La Plata, teniendo además buena conexión a la autopista Buenos Aires-La Plata. Ello vuelve al predio 'atractivo' para la expansión de fenómenos residenciales, así como para el asentamiento de quintas de producción hortícola [ver Figura 24].

Figura 24. Ubicación del predio en conflicto en el Partido de La Plata



Elaboración propia mediante QGIS 3.0.3.

En efecto, nuestro caso de estudio –el conflicto- se expresa en la competencia de tres sectores por la propiedad y uso de este predio: a) los AF arrendatarios ligados a la actividad hortícola que viven y trabajan en el predio; b) los vecinos urbanos de Abasto sin tierra que ocupan el predio¹¹¹; c) la inmobiliaria local tradicional que dice ser propietaria de los terrenos en cuestión.

En la Tabla 11, hemos realizado un ‘mapa’ de actores del conflicto en el período 2015-2018 que abarca esta investigación¹¹². Allí identificamos a los actores no estatales intervinientes, su pertenencia sectorial, así como la finalidad que guía su accionar. Cabe advertir que a lo largo del conflicto los actores identificados en el cuadro cobraran mayor o menor protagonismo, por ese motivo identificamos, también, el tiempo de vigencia del accionar de los actores. Los más relevantes en relación a nuestro análisis son los agricultores familiares que conformarán la Asociación Civil 15 de Abril en 2016 y los vecinos urbanos ‘sin tierra’ que se organizan en la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto en 2015.

Incluimos, a su vez, un apartado para identificar a los actores estatales más relevantes que intervinieron, a los cuales hemos ordenado de acuerdo al nivel de gobierno al que pertenecen institucionalmente. De acuerdo con nuestro marco teórico analítico, consideramos que las instituciones estatales ejercen un rol mediador y por ello hemos identificado su interés como ‘mediación’,^{113 114}.

¹¹¹ Se utiliza la expresión ‘vecinos urbanos sin tierra’ para distinguir al sector cuyo interés se encuentra asociado a un uso residencial. Se usa esta expresión para enfatizar que se trató, en su mayoría, de habitantes de la zona y que su interés en estas tierras se asocia a la expansión urbana residencial, a pesar de que se dedicaran a actividades agropecuarias. A su vez, con la expresión no se busca plantear que los actores de la AF asentada en el predio no se consideren ‘vecinos’ de la zona sino, simplemente se trata de una distinción analítica para diferenciar los intereses en pugna en este caso.

¹¹² Dada la complejidad que reviste este conflicto, se recomienda consultar esta tabla así como los mapas que acompañan cada uno de los periodos sistematizados, ya que serán de utilidad para su seguimiento y aportará a la comprensión del caso.

¹¹³ En el Capítulo 8 de esta investigación el accionar del conjunto de estos actores será sistematizado y analizado de acuerdo a nuestros objetivos.

¹¹⁴ El Mapa de Actores completo se encuentra en el Anexo 3.

Tabla 11. Mapa resumido de actores del conflicto de Abasto (2015-2018)

Actores no estatales	Siglas	Descripción	Vigencia	Finalidad	
Agricultores Familiares	Asociación Productores Hortícolas Independientes	AF - APHI	Se trata de un grupo de AF que ocupaban la zona del predio en la que inició el conflicto. Compuesto por 4 familias hortícolas que formaban parte de la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF - APHI) y que arrendaban a la inmobiliaria desde poco tiempo antes de la ocupación de los vecinos.	2015	Productivo
	Asociación Civil 15 de Abril	AF - AC15A	Se trata de un grupo de la AF de 11 familias que se encontraba en un sector lateral del predio y por lo tanto no son afectados inicialmente por la ocupación. Se ven beneficiados por una Ordenanza de zonificación. Los vecinos de la Asamblea (ALPA) – beneficiarios de la expropiación- no pueden avanzar sobre esa zona, protegiendo la permanencia de ese grupo de productores.	2015-2018	Productivo
	Otros productores no agrupados	AF NO	Son productores de la AF que no se organizaron de cara al conflicto (AF NO) y negociaron de forma individual su retiro del predio luego de la expropiación. Inicialmente se encontraban en la zona trasera del predio, opuesta a la Av. 520, y no fueron afectados por la ocupación;	2015	Productivo
Vecinos urbanos ‘sin tierra’	Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto	ALPA	Los vecinos que inician la ocupación en 2015 y que conforman la Asamblea (ALPA) a partir de la cual organizan la lucha por la tierra. Congrega a 1000 familias. Se trata del actor más beneficiado luego del conflicto ya que consiguen una expropiación a su favor para la construcción del barrio ‘Nuevo Abasto’ en 2015, y luego consiguen que se destine presupuesto para la urbanización.	2015-2018	Residencial
	Nuevos Vecinos Urbanos Ocupantes	NVO	Se trata de 50 familias de vecinos de la zona que realizan una ocupación en 2018 sobre el predio en el que avanzaba la urbanización del Barrio ‘Nuevo Abasto’. Luego de ser desalojados de allí, ocupan las 15 ha reservadas para uso productivo en el que se asentaban los productores de la AF-AC15A. Son desalojados de allí también. Al finalizar la investigación acampaban frente al predio presionando para que las 15 ha sean para uso residencial.	2018	Residencial
Inmobiliaria	Estudio Mattioli	IEM	La inmobiliaria que gestionaba el arriendo del predio para producción hortícola en el momento que es ocupado en 2015.	2015	Ganancia

Actores estatales		Siglas	Descripción	Vigencia	Interés
	Consultorio asistencia jurídica para la AF - UNLP	CAJGPAF - UNLP	Todos los grupos de la AF que se encontraban en el predio se asesoraron ante el conflicto con este grupo de abogados. El consultorio es un espacio de referencia y asesoramiento jurídico para la AF de referencia, al que hemos referido en el capítulo 5 de esta investigación.	2015-2017	Mediación
	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	-	Destina presupuesto para la urbanización del llamado barrio 'Nuevo Abasto' en 2017	2017	Mediación
	Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 - La Plata	-	Interviene a partir de la denuncia de una vecina miembro de la Asamblea (ALPA). Dicta una medida precauteladora para averiguar la situación de las tierras en conflicto, así como realizar un relevamiento de la situación de los vecinos que ocupaban organizados en la Asamblea (ALPA).	2015	Mediación
	Legislatura provincial	-	Dicta la Ley Provincial N° 14.716/15 de expropiación del predio	2015	Mediación
	Defensoría del Pueblo	-	Intermediario entre los actores en pugna en el momento conflicto de 2015 y 2018	2015 y 2018	Mediación
	Subsecretaría de tierras, urbanismo y vivienda	SSTUV	Es el ente ejecutor de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat por la cual se gestiona la urbanización del Barrio 'Nuevo Abasto'. Y por ello interlocutor principal de los vecinos de la Asamblea (ALPA). A su vez, también mantiene conversaciones con los productores organizados en la AF-AC15A ya que es el organismo que gestiona las tierras de la Provincia. Participa durante el todo el período de análisis.	2015-2018	Mediación
Municipales	Legislatura Municipal	-	Promulga las excepciones al Código de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Plata que acompañan la Ley de Expropiación. Participa de la aprobación de los fondos recibidos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	2015-2018	Mediación

Elaboración propia en base a procesamiento de información primaria recolectada en campo en el período 2015-2018

II. Periodización del conflicto

1. Primera etapa: el conflicto inicial

a. La Ocupación – 15 de abril de 2015

El 15 de abril de 2015, un predio de 56 hectáreas en la localidad de Abasto fue ocupado por vecinos de la zona sin tierra con la finalidad de construir sus viviendas. Este accionar fue motivado por los rumores que circulaban en torno a la titularidad irregular de dichos terrenos:

“Fue una toma de la gente de Abasto. En el barrio veníamos escuchando que esas tierras eran de una empresa que quebró y que estaban sin dueño. Entonces, empezó: primero entró la gente de acá, y luego comenzaron a reunir parientes, familiares, amigos...así comenzó la toma” (entrevista a G vecina del barrio ‘Nuevo Abasto’, 09/11/2018)

En efecto, el predio había sido propiedad de la Empresa Texlen S.A, quebrada en 2001 y cuyo titular de dominio había fallecido en el año 2007. Al momento de la toma de tierras, la tradicional inmobiliaria local Estudio Mattioli (en adelante ‘la inmobiliaria’) como propietaria, arrendaba el predio para producción hortícola a diversos grupos de productores desde hacía al menos una década. En efecto, la ocupación se da por parte de vecinos urbanos sin tierra sobre quintas hortícolas en producción por actores de la AF.

Dentro de los agricultores familiares que arrendaban la tierra en ese predio advertimos la presencia de tres grupos afectados en diferente grado por la ocupación dado que se asentaban en diversos sectores del terreno [ver Figura 25]:

- los AF que formaban parte de la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF - APHI) que se encontraban asentados sobre la Av. 520 en el foco de la ocupación;
- los AF que no se organizaron de cara al conflicto (AF NO) que se encuentran en la zona trasera del predio, opuesto a la Av. 520 y no son afectados por la ocupación;
- los AF que luego conformará la Asociación Civil 15 de Abril (AF - AC15A) que se encuentran en un costado del predio.

Los vecinos urbanos sin tierra que ocuparon el predio con un interés residencial, por su parte, comenzaron a organizarse y hacia fines de abril, conforman un órgano que los representa, que en adelante identificaremos como: Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA).

En definitiva, el conflicto se suscita al entrar en contradicción: el interés de los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) -ligado a la necesidad de tierra para construir viviendas- con la pre-existencia de agricultores familiares hortícolas asentados allí, quienes al momento de la toma, arrendaban dichos terrenos a la inmobiliaria para producir y vivir.

Figura 25. Ubicación de la AF en el predio y comienzo de la ocupación



Elaboración propia Google Earth imagen de julio de 2015

Nota: las flechas rojas identificadas con 'inicio ocupación' refieren al comienzo de la toma, previo a que los vecinos urbanos sin tierra se organicen en la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA)

Ante la ocupación, la inmobiliaria denunció en la Unidad Funcional de Instrucción N° 2 de La Plata a los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) por usurpación. Para ello, presentó como prueba de su titularidad sobre las tierras el contrato de arriendo con uno de los grupos de productores que hemos identificado, los de la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF - APhi), quienes también intervinieron como testigos del hecho. Como respuesta a la solicitud, el 28 de abril de 2015, se hace lugar al pedido de desalojo, dictado por el

Juzgado de Garantías N° 3, comunicándolo a los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y fijándose fecha el día 6 de mayo de 2015.

En ese contexto, un miembro de la Asamblea de vecinos urbanos (ALPA), realizó una presentación que recayó en el Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, a cargo del Juez Luis Arias, personalidad reconocida en la ciudad por intervenir, mediar y posicionarse a favor de sectores populares. El juzgado dictó una medida precauteladora que ordenaba frenar el desalojo, al tiempo que solicitaba informes a la Provincia y el Municipio acerca de la condición catastral de los terrenos tomados y respecto a la situación de las familias que se encontraban en el predio. La medida presentada en dicha oportunidad busca representar la demanda habitacional de los vecinos urbanos sin tierra organizados en la Asamblea (ALPA):

“[...] más allá de cuánto pueda establecer la justicia penal en orden a la comisión del delito de usurpación que investiga, es obligación propia del Estado provincial contemplar la situación de las personas afectadas por la medida, en particular de los niños y las personas con discapacidad, adoptando medidas alternativas al desalojo que ofrezcan una solución a la necesidad habitacional de aquellas” (Fallo del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata citado en Trocho, 2015)

Como queda expuesto, esta intervención no advierte ni reconoce la pre-existencia de los actores de la AF, al considerar solo el uso habitacional del predio.

Los productores de la AF – APhi, que se encontraban en la zona donde focalizó la ocupación, luego de testificar a favor de la inmobiliaria y en un contexto de invisibilización de su problemática específica, buscaron asesoramiento en el Centro de Atención Jurídica Gratuita para Productores Agropecuarios Familiares de la Universidad Nacional de La Plata (CAJGPAF- UNLP). Allí, a través del patrocinio de ese grupo de abogados, realizaron presentaciones en los expedientes actuantes. Buscaron a través de dicho accionar demostrar su existencia previa a la ocupación, el hecho de que contaban con contratos vigentes y que, tanto su medio de vida como sus viviendas se encontraban en el predio en cuestión¹¹⁵.

¹¹⁵ Los otros grupos de productores identificados al inicio de este apartado no cobran relevancia en esta primera etapa del conflicto ya que la toma no se extendía sobre sus quintas de producción. Sin embargo, el Consultorio Jurídico Gratuito de la UNLP (CAJGPAF- UNLP) buscó visibilizar en esa oportunidad la preexistencia de la AF en el predio para el resto de los actores participantes que la ignoraban intencionalmente o por desconocimiento, según cada caso.

b. El desalojo - 07 de mayo de 2015

Durante el 6 de mayo de 2015, jornada prevista para el desalojo, se generó una gran movilización en torno al predio. Allí se congregaron los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA), acompañados de organizaciones sociales del campo popular y diversas personalidades políticas¹¹⁶. Ante un escenario de cuantiosa presencia policial y presión social, se improvisó una mesa de negociación en la comisaría N°7 de Abasto. Se reunieron el titular de la inmobiliaria y representantes políticos con el fin de lograr una salida pacífica a la tensa situación.

De dicha mesa surgió una propuesta de la inmobiliaria hacia los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) que ocupaban el predio. Se proponía ceder 18 de las 56 hectáreas para la construcción de un barrio y de un jardín de infantes, una demanda histórica de los vecinos de Abasto. La situación de los actores de la AF arrendatarios en el predio no fue considerada durante dicha mesa de negociación.

Ante el rechazo de la propuesta, el 7 de mayo de 2015 a la madrugada se realizó el **desalojo** de la ocupación. La decisión de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) de resistirlo para defender su derecho a la tierra, dio lugar a un enfrentamiento con las fuerzas policiales. El hecho finalizó con 13 vecinos de la asamblea (ALPA) detenidos y 25 heridos, entre policías y miembros de la asamblea¹¹⁷. En definitiva, los terrenos tomados fueron desalojados. Se desplazó del predio tanto a los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) como a los productores de la AF-APHI que se arrendaban la zona que fue foco del conflicto, quedando prohibido el ingreso a ese sector.

Como consecuencia de esta jornada violenta, los vecinos urbanos de la Asamblea (ALPA) decidieron acampar en el centro urbano de Abasto con el fin de visibilizar el hecho, reclamar por la liberación de los detenidos y mantener una 'vigilancia' sobre el destino de esas tierras [ver Figura 26].

¹¹⁶ Entre las personalidades políticas presentes, se destacaron referentes políticos municipales y provinciales. Resalta la presencia del Vice gobernador en ese entonces, Gabriel Mariotto; concejales y legisladores provinciales, entre los que destaca la candidata a la intendencia de La Plata, Florencia Saintout y el Juez Luis Arias.

¹¹⁷ La violencia del hecho motivó que la noticia sea retomada por diversos medios nacionales: <https://www.lanacion.com.ar/1790864-violento-desalojo-de-un-predio-usurpado>
<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-272221-2015-05-08.html>
<https://www.ambito.com/desalojo-violento-750-familias-la-plata-hay-10-heridos-y-13-detenidos-n3889688>

Figura 26. Acampe en el casco urbano de Abasto, 2015



Fuente: Extraído de Agencia de Noticias Andar (2015)

c. La expropiación – 13 de mayo de 2015

Dada la magnitud de la situación, en una coyuntura política específica¹¹⁸, en conversaciones informales entre los actores estatales y no estatales implicados, comienza a vislumbrarse la posibilidad de expropiar la totalidad del predio de 56 hectáreas mediante un proyecto de ley a presentar de forma urgente en la legislatura provincial. Frente a la posibilidad de que el predio sea expropiado, emergen posturas a favor y en contra¹¹⁹:

- Entre quienes se oponían se destaca la inmobiliaria, quien ya había realizado una propuesta a los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA), la cual fue rechazada. Tampoco había claridad de si la inmobiliaria sería indemnizada por la medida

¹¹⁸ Este conflicto cobró particular relevancia y visibilidad en el contexto de la campaña por elecciones nacionales, provinciales y municipales de 2015. Ello generó dentro del Partido gobernante – Partido Justicialista- una fuerte interna que se manifestó a nivel provincial y municipal en dos tendencias divergentes: una asociada a la línea política de la entonces Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y otra que expresaba tendencias de diversos referentes dentro del peronismo (entre ellos se destaca la fuerte oposición entre Daniel Scioli – Gobernador de la Provincia de Buenos Aires- y Florencio Randazzo – Ministro del Interior y Transporte de la Nación).

¹¹⁹ En Anexo 4 se adjuntó el proyecto de Ley de Expropiación que luego es aprobado.

dada su irregular vinculación jurídica respecto de la propiedad del predio¹²⁰. También se oponían a la medida los productores la AF - APhi que arrendaban la zona del predio que había sido el foco de la toma y que se habían visto perjudicados de forma directa por la ocupación. Frente a la eventualidad de poder retomar la posesión del predio que arrendaban, la potencial expropiación suponía una amenaza de perder los derechos sobre el predio y todas sus posesiones.

- Por otro lado, entre quienes se encontraban a favor de la expropiación se destacan los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) y un grupo de productores arrendatarios, a los que hemos hecho referencia inicialmente como AF - AC15A. Ambos actores coincidían en la presunción de que la propiedad de la tierra por parte de la inmobiliaria era irregular y que por lo tanto correspondía que sea distribuida entre sectores populares. Sin embargo, mientras que los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) demandaban que allí se construya un barrio residencial, los agricultores organizados en la AF-AC15A reclamaban que se respete su permanencia en el predio como productores hortícolas.

Finalmente, el 13 de mayo de 2015 es aprobada por ambas cámaras de la legislatura provincial la Ley provincial N° 14.716 de expropiación del predio en cuestión con finalidad específica de vivienda. La misma favoreció las demandas de los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) ya que se indicaba que “Los bienes expropiados por la presente ley se destinaran a la vivienda única, familiar y de ocupación permanente de los actuales ocupantes, no debiendo estos ser propietarios de otros inmuebles” (artículo 2° de la Ley provincial N° 14.716/15). También allí se establecía el pago de la indemnización correspondiente al propietario de la tierra¹²¹ y las características que asumiría el plan de pago para la compra de los lotes por parte de los adjudicatarios [ver Anexo 4].

¹²⁰ No se cuenta con datos fehacientes ya que el titular no accedió a ser entrevistado para esta investigación. Sin embargo, circulaba la información de que la inmobiliaria contaba con un poder de un familiar del titular de dominio fallecido que lo habilitaba a ejercer como propietario. Al respecto declaraba en los medios: “Yo tengo el título y la forma de la propiedad. Lentini falleció y están los herederos a los cuales yo represento” (Infocielo, 2015).

¹²¹ Las irregularidades sobre la tenencia generaron dudas al respecto de quien debía ser el destinatario de esa indemnización. Los vecinos del barrio, aseguraban que la inmobiliaria había sido resarcida con la indemnización a pesar de no ser la propietaria. Esta información no pudo comprobarse fehacientemente, ya que los informantes consultados no sabían o no querían hablar al respecto.

d. La promulgación de la ley de expropiación y la ordenanza municipal de cambio de uso de suelo – 09 de junio de 2015

El 9 de junio de 2015, se promulga y publica la Ley de Expropiación del predio en el boletín oficial, la cual es acompañada por la Ordenanza Municipal N°11.277 que aplica una excepción al Código de Ordenamiento Territorial (COT) del municipio [ver Anexo 5]. Allí, además de modificarse el uso residencial para que coincida con la Ley de Expropiación, se indica que una serie de lotes que ocupan 15 hectáreas de ese predio son destinadas para uso rural-intensivo. Ello significa que, si bien la letra de la Ley de Expropiación indicaba el uso exclusivo para vivienda, a la hora de aplicar la zonificación de usos de la tierra se reservaron 15 hectáreas para un uso productivo-intensivo que favoreció a los productores organizados en la AF – AC15A.

En definitiva, si bien la Ley de Expropiación definía un uso exclusivo de vivienda para la totalidad del predio, al momento de implementar la zonificación se reservó un sector para uso productivo. Este hecho puso de relieve el accionar contradictorio del Estado, al tiempo que generó interpretaciones ambiguas sobre la potestad de uso en ese sector del predio.

e. La toma de posesión de los vecinos de la Asamblea (ALPA) y el desplazamiento de la AF: transformaciones territoriales – 09 de diciembre del 2015

Una vez aprobada la expropiación se crea una *mesa de gestión barrial* para coordinar las tareas en la zona del predio con zonificación residencial. Además de la Asamblea (ALPA) como órgano representativo de los vecinos urbanos, que es reconocida como interlocutora y representante para las gestiones, participaron diferentes instituciones estatales: la Municipalidad de La Plata, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, la Comisión Nacional de Tierras y la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (en adelante SsTUV)¹²². Esta última institución será la principal interlocutora de los vecinos urbanos de la Asamblea (ALPA) respecto de las tareas de urbanización del barrio.

¹²² La primera tarea de esta mesa de gestión fue la revisión del censo inicial realizado por los vecinos organizados en el Asamblea (ALPA). En ese caso se observó, en particular, que los criterios de los adjudicatarios coincidían con lo expresado en la ley de expropiación: destino para vivienda unifamiliar y para quienes no poseen otras propiedades. Esta depuración fue realizada entre los meses de agosto y septiembre de 2015 a cargo de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda y el número total de familias a esa fecha era de 950.

Como parte de las resoluciones de la mesa de trabajo de urbanización se planteó el compromiso de que el nuevo barrio no se transforme en un asentamiento precario. Por ello, surge la posibilidad de introducir la nueva urbanización dentro de los límites de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires¹²³. A través de la modalidad de 'lote con servicios' se intervendría el predio dotándolo de redes de infraestructura y facilitación de acceso a los servicios. Para poder aplicar dicho instrumento el requisito era que la tierra no se encuentre ocupada al momento de realizar las intervenciones¹²⁴. En efecto, los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) se comprometieron a no ingresar al predio hasta que no avancen las tareas de instalación de infraestructuras. Ello no impidió que, desde la fecha de expropiación y hasta diciembre de 2015, los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) sostengan un acampe a la vera de la Av. 520 con el fin de ejercer presión y como 'custodios' de sus tierras [ver Figura 27]. En ese contexto, se continuó con asambleas semanales y la organización de delegados por manzana a la espera del loteo.

Figura 27. Acampe Asamblea (ALPA) frente al predio sobre Av. 520, 2015



¹²³ La Ley 14.449/2012 de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires que se fundamenta en el derecho a la ciudad y el reconocimiento de los procesos de producción social del hábitat

¹²⁴ En ese contexto se realiza una planificación precisa del barrio el cual contaría con 52 manzanas con 995 lotes de 10x25. Se consideró también el espacio para una sociedad de fomento, una casa de la mujer y cuatro plazas que se construirán a lo largo del arroyo que cruza el predio. También se previó la construcción de un jardín de infantes, y un salón de usos múltiples que se construirían en los lotes más accesibles que están sobre la Av. 520. El hecho de que la urbanización del barrio se implemente mediante la Ley de Acceso Justo al Hábitat, generó que la principal institución de referencia para los vecinos del nuevo barrio fuera la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda, institución ejecutora de dicha ley.

Imagen propia (2015)

Al respecto de las tierras para uso productivo no se desarrolló ningún mecanismo de gestión. Los productores de AF - AC15A continuaron produciendo y viviendo allí, en una situación de gran incertidumbre.

Finalmente, a principios de diciembre de 2015, ante el inminente cambio de gestión a nivel nacional, provincial y municipal¹²⁵, las autoridades de Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SsTUV), deciden ‘pre-adjudicar’ los lotes¹²⁶ a los vecinos urbanos de la Asamblea (ALPA): “Al perder, la gestión decidió dejar algo concreto en Abasto. Entonces se entregaron certificados de adjudicación, es decir se realizó el loteo total del predio y se los pre-adjudicó a las familias censadas” (entrevista a P trabajadora de la SsTUV, 01/08/2017). En ese mismo acto los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) que durante esos meses habían acampado fuera del predio, tomaron posesión de sus tierras el 09 de diciembre de 2015, un día antes de que asuma el nuevo gobierno [ver Figura 28]. En definitiva, la nueva coyuntura política, generó un contexto de mayor presión por parte de los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) para que se les entregue alguna certificación de los acuerdos sostenidos en la *mesa de gestión barrial*.

¹²⁵ En octubre de 2015 María Eugenia Vidal de la Alianza política Cambiemos gana la gobernación de la provincia de Buenos Aires. En línea con ello, en noviembre y luego del balotaje, Mauricio Macri es elegido presidente de la Nación y Julio Garro intendente de La Plata. Ambos de la Alianza Cambiemos. Estos resultados implican un cambio de conducción política en los tres niveles de gobierno para esta jurisdicción. Previo a ello se desempeñaban en esos cargos referentes del peronismo del Frente para la Victoria: Cristina Fernández de Kirchner como Presidenta de la Nación, Daniel Scioli como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y Pablo Bruera como Intendente del Partido de La Plata.

¹²⁶ Según palabras de una empleada de la SsTUV, la pre-adjudicación “es el único documento que tienen hoy los vecinos de Abasto, que está firmado por el subsecretario de ese momento y donde aparece el nombre de los titulares con sus documentos, especificando que manzana y qué lote les corresponde. Eso es lo que ellos tienen hoy y es el único papel que hoy se considera como válido para las personas que están ahí” (entrevista a P trabajadora de la SsTUV, 01/08/2017)

Figura 28. Vecinos urbanos de la Asamblea (ALPA) ingresando al predio



Imagen proporcionada por Vecinos urbanos de la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto, 2015

En paralelo, esta medida que benefició a cerca de 1000 familias de vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA), afectó de forma cabal a la mayor parte de los agricultores familiares asentados en el predio, quienes tuvieron que retirarse como consecuencia de este conflicto, con excepción de las 11 familias de productores de la AF-AC15A que fueron favorecidos por la zonificación que acompañó la promulgación de la Ley de Expropiación.

Los productores de AF - APhi, que se encontraban en la zona del predio donde se inició la ocupación, perdieron la mayor parte de sus posesiones, la producción, el dinero invertido en insumos, al tiempo que automáticamente careció de validez el contrato de arrendamiento donde trabajaban y vivían [ver Figura 29]. Solo les quedó como variante accionar judicialmente contra la inmobiliaria por incumplimiento del contrato de arriendo. Sin embargo, estos productores decidieron no hacerlo para no perjudicar su relación con la inmobiliaria: “Lo que les quedaba era ir contra la inmobiliaria. Seguir el cumplimiento del contrato o la indemnización que

corresponde...pero la inmobiliaria es fuerte acá, tiene mucha tierra. Si van contra ella, posiblemente no les vuelvan a alquilar. Entonces no quisieron” (entrevista a LC abogada del CAJGPAF-UNLP, 07/12/2016)

Figura 29. Zona de arriendo de AF - APhi luego del desalojo, 2015



Imagen proporcionada por el CAJGPAF – UNLP, 2015

El conjunto de familias productoras, que identificamos al inicio como AF NO, luego de la expropiación buscaron asesoramiento con el Consultorio de Asesoramiento Gratuito de la UNLP (CAJGPAF-UNLP) ante la incertidumbre en que se encontraban al perder validez sus contratos de arriendo. Sin embargo, luego se asesoraron de forma particular, negociando individualmente su retiro con la *mesa de gestión barrial*. En algunos casos a cambio de la pre-adjudicación de un lote en el futuro barrio. También, fueron convocados por el grupo de productores de la AF-AC15A para llevar una postura común y poder negociar su permanencia con más fuerza. Sin embargo, estos productores prefirieron negociar de forma individual su retiro

Por último, como ya hemos mencionado, los productores de la AF - AC15A no fueron afectados ni por la toma ni por la expropiación. No fueron expulsados del predio, y al perder validez su contrato de arrendamiento, quedaron en una situación indefinida pero con la ordenanza de zonificación que respaldaba el tipo de uso de suelo y sobre el que los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) no podían avanzar.

En definitiva, esta primera etapa se caracteriza por una importante sucesión de hechos en un corto período de tiempo. Entre abril y diciembre de 2015 se sucede: una ocupación de tierras, un desalojo, una expropiación, una rezonificación, la pre-adjudicación de lotes, la toma de posesión de las tierras en cuestión y el desplazamiento de agricultores familiares de las tierras que arrendaban.

Se advierte a través de estos hechos una dinámica de avance sobre el uso productivo del suelo. La expansión residencial es protagonizada por los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) y adquiere legitimación y formalización a través de la Ley de Expropiación y posterior pre-adjudicación y toma de posesión de los lotes, generando modificaciones en las relaciones de poder. Esta expansión se ejerce sobre quintas en producción de la AF que son mayoritariamente desplazadas como consecuencia de este conflicto.

En el siguiente apartado describiremos como se desarrollan los hechos luego de la toma de posesión del predio por parte de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y ante una nueva coyuntura política con el cambio de gobierno a fines del 2015.

2. Segunda etapa: el avance de la urbanización y la permanencia de la AF

Si la primera etapa periodizada en este capítulo se caracterizó por la presencia de múltiples actores, esta segunda rondará en torno a los intentos de los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) y los productores organizados en la AF-AC15A por consolidar su permanencia en el predio ante una nueva coyuntura política.

a. La urbanización del Barrio 'Nuevo Abasto'

Recién para el mes de julio de 2017, en el marco de la campaña para las elecciones legislativas de medio término, la nueva gestión designó presupuesto para la infraestructura del barrio. En efecto, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación destinó 164 millones de

presupuesto para la urbanización del llamado barrio 'Nuevo Abasto'. Estas obras se plasmaron en un convenio firmado entre Nación y el Municipio para la ejecución de los fondos¹²⁷.

Previo a ello la falta de avance y la necesidad de vivienda, había generado, por un lado, un estado de movilización permanente de los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) a la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda provincial (SsTUV) y, por otro, un descreimiento de parte algunos vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) quienes, no teniendo otro lugar a donde ir, habían comenzado a asentarse en los lotes correspondientes sin las infraestructuras básicas, accediendo a los servicios a través de conexiones informales a la luz y el agua. Esta situación fue sobre todo posible en aquellos sectores cercanos a la Av. 520 y contiguos al casco urbano de Abasto.

Figura 30. Cartel que indica las tareas de urbanización del Barrio 'Nuevo Abasto'



Imagen propia (2018)

Ante la designación de la partida presupuestaria, se reactiva *la mesa de gestión barrial* que se había puesto en marcha luego de la expropiación en mayo de 2015. Con participación de la Dirección de Obras Públicas de la Municipalidad de La Plata, la Subsecretaría de Tierras,

¹²⁷ Según Ordenanza 11.542 del 15 de junio del 2017 se indicaba que en el marco del programa nacional 'Hábitat Nación' de la Secretaria de Vivienda y Hábitat se destinarían \$149.345.966 para fortalecimiento comunitario en el barrio Nuevo Abasto.

Urbanismo y Vivienda y los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), se define que el primer desembolso de 22 millones de pesos se destinaría a las labores de conexión a la red eléctrica. En los meses siguientes se avanza en la licitación y la selección de una empresa para que lleve a cabo estas obras [ver Figura 30].

b. La resistencia de la AF

En paralelo a los avances en la ocupación y urbanización del barrio, las tareas no afectaron al sector con zonificación para uso rural-intensivo. Allí se asentaba el grupo de productores de la AF - AC15A, que había apoyado la expropiación del predio y que continuaron produciendo y viviendo allí [ver Figura 31]

Figura 31. Productor AF - AC15A en las 15 ha para uso rural-intensivo



Imagen propia (2017)

Luego de la expropiación, ante la pérdida de validez de los contratos que sostenían con la inmobiliaria, estos productores llevaron a cabo algunas acciones ante la situación de incertidumbre en la que se encontraban.

En primer lugar, con asesoramiento legal del Consultorio de Asesoramiento Gratuito de la UNLP (CAJGPAF- UNLP), durante 2016, formalizaron la organización que venían sosteniendo de hecho, al

conformar la “Asociación Civil 15 de abril” (AF - AC15A). Por otra parte, se propusieron como organización una estrategia de articulación con organizaciones sociales de la zona, al destinar parte de su producción como donativos para comedores y merenderos: “queremos poner esas tierras como parte de un servicio social que los productores estamos haciendo...estamos donando verdura a comedores, se está haciendo cada 15 días, que un lote de producción va para comedores de Melchor Romero, del barrio ‘El Futuro’” (entrevista a *N* miembro de la AC15A, 09/11/2018).

Este grupo de productores, como organización formalmente establecida, demandaban al Estado que les brinde, al igual que a los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA) y que conforman el barrio ‘Nuevo Abasto’, algún tipo de certificación que avale su permanencia en el predio. Al respecto planteaban que, en conversaciones informales con la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, habían recibido el compromiso de la realización de un comodato por diez años a su favor.

En definitiva durante esta etapa en la cual el conflicto se calma, tanto los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y que conformaran el barrio ‘Nuevo Abasto’, como los productores organizados en la AF - AC15A buscaron formalizar y consolidar su permanencia y apropiación sobre ese espacio. En ese contexto la urbanización del barrio avanza, y los AF permanecen en el predio como indica el mapa de la Figura 32.

Figura 32. Mapa crecimiento barrio 'Nuevo Abasto' y permanencia de la AF - AC15A



Elaboración propia en base a Google Earth imagen de junio del 2017

3. Tercera etapa: el resurgir del conflicto

En esta tercera etapa periodizada, el conflicto se reactiva al aparecer un nuevo actor en escena. En efecto, un nuevo grupos de vecinos urbanos ocupan parte del barrio 'Nuevo Abasto' lo que genera movimientos y reacciones por parte de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y los productores organizados en la AF-A15A.

a. Nuevas ocupaciones y nuevos desalojos - 2018

A principios de 2018 los avances en la urbanización del barrio 'Nuevo Abasto' eran escasos. Apenas se habían abierto algunas calles, y las obras de conexión eléctrica se encontraban detenidas luego de una fuerte suba del dólar que había hecho inviables las tareas al valor inicialmente acordado entre la empresa y el Estado: "La obra eléctrica la ganó una empresa a través de una licitación. La empresa que había firmado el convenio a un valor del dólar, corrida cambiaria mediante, la obra ni la empezó" (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018).

En efecto, a dos años de la pre-adjudicación de los lotes, el barrio 'Nuevo Abasto' se encontraba poco poblado, particularmente en la zona trasera del predio, donde era muy dificultoso acceder a servicios.

En este contexto, en **junio de 2018**, otro grupo de vecinos urbanos sin tierra realizaron **una nueva ocupación sobre terrenos del barrio 'Nuevo Abasto'** que, habiendo sido pre-adjudicados en 2015 a vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA), se encontraban desocupados y sin edificar en ese momento. Quienes realizaban la toma, los nuevos vecinos urbanos ocupantes (nuevos ocupantes), eran alrededor de 50 familias que se asentaron en 150 lotes para dar solución a la falta de viviendas.

Durante 4 meses, aproximadamente, permanecen en la zona trasera del barrio 'Nuevo Abasto' sin que haya grandes conflictos de convivencia con los habitantes organizados en la Asamblea (ALPA). Inclusive algunos sectores de vecinos empatizaron con la situación de los nuevos ocupantes, dada la similitud de la situación de 2015 que hemos descrito inicialmente.

Sin embargo, **en septiembre de 2018 los nuevos ocupantes son desalojados** luego de una denuncia realizada por un sector de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA). Al respecto, uno de los referentes planteaba que: "Ellos toman nuestros terrenos. Pero la pre-adjudicación nos había dado valor legal, y ante la denuncia hubo una resolución de la justicia que los desalojó" (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018).

Este primer desalojo, motiva que **los nuevos ocupantes urbanos se trasladen al sector del predio que estaba en posesión de los productores organizados en la AF - AC15A.**

Los nuevos ocupantes se organizaron emulando la estrategia que habían utilizado los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) en 2015: diagraman manzanas, delimitan lotes, elijen delegados por manzana con el fin de conformar una asamblea. Todo ello sobre las 15 ha zonificadas para producción intensiva en la que trabajaban y vivían las 11 familias organizadas en la AF – AC15A. Al respecto, los productores de la AF - AC15A, realizan una denuncia por usurpación y, a pesar de no contar aún con los comodatos comprometidos por el Estado, **los nuevos ocupantes urbanos son desalojados de allí en octubre de 2018.**

En el mismo acto, se trasladan a la vera de la Av. 520, donde realizan un acampe permanente de custodia y reclamo sobre las tierras, acción que también imita el accionar de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) en 2015 [ver Figura 33].

Figura 33. Traslado de los nuevos ocupantes en el predio en cuestión



Elaboración propia en base a Google Earth imagen de junio del 2018

Tanto los productores organizados en la AF-A15A, como los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), así como los nuevos ocupantes realizan denuncias en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Esta institución interviene abriendo instancias de diálogo entre las partes, sin embargo desde esta institución se sostiene que:

“no es la intención resolver la situación de estos nuevos ocupantes en Abasto...aunque sí es preciso mediar sobre los lotes vacíos en el barrio. Si hay gente que abandonó el lote, tenemos que ver qué hacer, a quien re-adjudicarlo. Por lo pronto, respecto a esta nueva ocupación, buscamos resolver la situación precisa de ellos, evaluando si se pueden ubicar en algún otro lugar” (entrevista a AR Secretario de Hábitat de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires AR, 15/11/2018).

b. La amenaza a la permanencia de la AF

Como hemos advertido, los nuevos ocupantes urbanos se organizaron de forma similar que los vecinos que realizaron la primera ocupación de 2015 organizados en la Asamblea (ALPA), al acampar por tiempo indeterminado a la vera de la Av. 520.

En ese contexto, luego de haber reclamado su incorporación al barrio en los lotes que consideraban ‘abandonados’ por los pre-adjudicatarios de 2015, focalizan sus demandas en que se dé cumplimiento a la Ley de Expropiación que indicaba la finalidad de vivienda para la totalidad de las 56 ha del predio [ver Figura 34 y 35]. En definitiva, las demandas estaban dirigidas a que los productores organizados en la AF - AC15A sean desalojados para que el barrio se amplíe, atendiendo a la necesidad estos nuevos ocupantes.

Figura 34. Movilización en reclamo de cumplimiento Ley expropiación – NVO, 2018



Imagen extraída de Infocielo, 2018.

Figura 35. Folleto entregado en las movilizaciones de los NVO

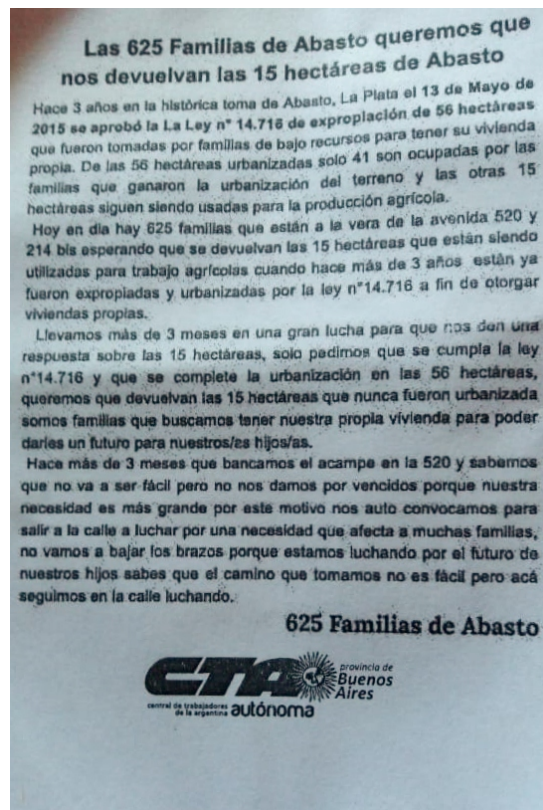


Imagen proporcionada por G, vecina del barrio nuevo, 2018.

A diferencia de la situación de los vecinos del barrio 'Nuevo Abasto' que cuentan con el certificado de pre-adjudicación de los lotes desde diciembre de 2015, los productores organizados en la AF – AC15A aún se encontraban en tratativas para conseguir un contrato de comodato de esas tierras, de acuerdo a lo que les habían confirmado informalmente.

Sin embargo, a pesar de que los productores de la AF - AC15A no tiene papeles que certifican su posesión, cuentan con un compromiso respecto a su potestad sobre las tierras, el cual fue refrendado al desalojar a los nuevos ocupantes urbanos ante la denuncia de este grupo de productores: "Nosotros tenemos la autorización de seguir aquí... hacemos valer la ordenanza de 2015. Hace unas semanas han hecho un intento de tomar la tierra y hubo un desalojo tranquilo. Estas acciones las consideramos como un respaldo a nuestra permanencia" (entrevista a N miembro de la AC15A, 09/11/2018)

En esta última etapa de seguimiento del conflicto, advertimos un resurgimiento de la conflictividad, asociada a las dinámicas de expansión residencial. En efecto, los nuevos ocupantes,

como representantes de un sector con una demanda genuina de tierras, buscaron resolver su problemática ocupando los lotes vacíos pre-adjudicados del barrio 'Nuevo Abasto'. Ante su desalojo, trasladan la ocupación y las demandas hacia el sector del predio con zonificación para uso productivo en el que se asientan los productores organizados en la AF- AC15A. Al respecto, y a pesar de no contar en ese entonces con los papeles que avalan su permanencia, la potestad sobre la tierra de los productores de la AF - AC15A fue respetado con la intermediación del Estado, quien también desalojó a los nuevos ocupantes de allí.

Nuestra investigación finalizó en diciembre de 2018. En ese momento, los nuevos vecinos ocupantes acampaban frente al predio, a la vera de la Av. 520, y reclamaban el cumplimiento de la Ley de Expropiación, lo cual implicaría el desplazamiento de los productores organizados en la AF-AC15A y el loteamiento de ese sector para la ampliación del barrio 'Nuevo Abasto' incorporando a los nuevos ocupantes. Esta situación generaba gran temor e incertidumbre en este grupo de productores.

Conclusiones: el rol del Estado y la producción de territorio

En esta investigación partimos de asumir que la ausencia de un abordaje claro y activo por parte del Estado para resolver la cuestión del acceso a tierra de la AF, no implica la ausencia de una toma de posición al respecto.

A lo largo del desarrollo de este conflicto, hemos identificado distintas expresiones de las relaciones de poder entre los actores intervinientes. También, durante los periodos propuestos para el caso hemos advertido transformaciones en dichas relaciones de poder que a su vez se expresaron territorialmente en el avance de un uso residencial de suelo sobre el productivo. También territorialmente se expresa la resistencia de los grupos de la AF para continuar en el predio.

En el siguiente apartado, analizaremos este caso de estudio a la luz de la perspectiva que hemos propuesto. Buscamos identificar a partir de ello como se expresa la política pública de acceso a tierra de la AF.

Capítulo 8. Análisis del caso: política pública y transformación territorial

Introducción

En el capítulo anterior hemos relatado los hechos en torno a un conflicto por la propiedad de la tierra y su uso en la localidad de Abasto, La Plata (Argentina). En este capítulo, nos disponemos a realizar el análisis del caso. Sin embargo, previo a ello, retomaremos algunos elementos teóricos de nuestra propuesta analítica, la cual fue desarrollada en el capítulo 1.

En esta investigación, consideramos a la política pública como un proceso social amplio mediante el cual diversos actores se disputan la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada. Por medio de sus acciones, los actores tratan de imponer sus intereses en torno a la cuestión, para lograr una toma de posición del Estado favorable que legitime su accionar. Legitimación que suele ir acompañada de una transferencia de recursos materiales e inmateriales que se cristalizan en la creación, transformación o desaparición de instituciones como respuesta a una cuestión socialmente problematizada.

En ese sentido, los actores estatales ejercen una tarea de mediación a través del accionar de sus dependencias. El carácter que asuma esa mediación –a quien beneficia o perjudica- dependerá del equilibrio entre las fuerzas sociales intervinientes. A pesar de ello, no desconocemos que el Estado tiende a establecerse como mediador no neutral ya que su surgimiento se desprende de su rol como garante de la dominación.

Para poder analizar la política pública de acceso a tierra para la AF en nuestro caso, proponemos identificar el accionar no estatal y estatal en torno al conflicto descrito en el capítulo anterior. A partir de ello buscamos establecer un análisis que permita dilucidar, a qué actores benefició y, posteriormente, advertir como ello afectó el despliegue de las territorialidades generando transformaciones territoriales.

I. La política pública como proceso social: la mediación del Estado 'en acción'

La política pública supone la interacción de diversos actores. Mientras que los actores sociales no estatales disputan la toma de posición del Estado con los recursos a su alcance para lograr una legitimación de su accionar, los actores estatales ejercen una tarea de mediación entre fuerzas sociales.

Este apartado se encuentra dividido en dos partes. En el primero analizaremos una serie de modalidades¹²⁸ del accionar no estatal en la disputa de la toma de posición del Estado en torno al uso y propiedad del predio en cuestión. En el segundo apartado analizaremos las modalidades de mediación del Estado al respecto.

Se advierte que para el análisis de este caso fue preciso relatar los mismos hechos desde perspectivas distintas. Si bien ello puede tornar repetitivo algunos pasajes, permite enfatizar la interrelación que caracteriza a estos procesos sociales complejos. En efecto, una misma medida puede beneficiar a un actor y perjudicar a otro. En la Tabla 12, realizamos un resumen de lo que presentaremos a continuación para ordenar la exposición.

¹²⁸ En los estudios de acción colectiva se utiliza frecuentemente la noción de 'repertorio' para identificar una serie de prácticas que los movimientos y actores colectivos llevan a cabo de manera regular. De acuerdo con Tilly (2002:31) "Los repertorios son creaciones culturales aprendidas, pero no descienden de la filosofía abstracta ni toman forma como resultado de la propaganda política, sino que surgen de la lucha. Es en la protesta donde la gente aprende". Sin embargo preferimos referirnos a modalidades, ya que la expresión 'repertorios' remite a cierta sistematización de prácticas que sin un correcto estudio de la coyuntura pueden suponer análisis ahistóricos.

Tabla 12. Actores según modalidad de acción y de mediación estatal

Sector	Actor	Modalidad Acción	Modalidad de mediación estatal
Agricultura Familiar	AF - APhi	Institucional + directa	Omisión
	AF NO	Institucional	Desplazamiento
	AF- AC15A	Institucional + directa	Apoyo
Vecinos sin tierra	ALPA	Directa + institucional	Apoyo
	NVO	Directa + institucional	Omisión
Especulativo / inmobiliaria	IEM	Institucional	Desplazamiento

Elaboración propia en base a análisis información primaria recolectada en trabajo de campo 2015-2018

1. Modalidades del accionar no estatal

a. Modalidades de Acción Directa

De acuerdo con López de Souza (2008 y 2010) la acción directa remite al conjunto de acciones a través de las cuales los actores sociales buscan alcanzar sus objetivos e intereses sin utilizar los canales institucionales propuestos para ello. En adelante, veremos que modalidades de acción directa fueron ejercidas en nuestro caso de estudio.

i. Ocupaciones de tierra

Las ocupaciones (o tomas) de tierra, resultan una de las principales modalidades para acceder a tierra para el desarrollo de experiencias de producción social del hábitat¹²⁹ en Argentina. En efecto, se trata una acción que implica la toma de posesión de tierra por fuera de los circuitos institucionales establecidos para ello, sin autorización de propietarios, tenientes o poseedores autorizados y con una perspectiva de largo plazo (Spicker et al, 2009).

¹²⁹ La Producción Social del Hábitat se define como el proceso a través del cual las ciudades son producidas por sus propios habitantes atendiendo a sus necesidades, sin priorizar una finalidad lucrativa. Dentro de ella, se destaca la 'autoproducción del hábitat' como la producción de ciudad que se realiza bajo iniciativa y control de sus propios usuarios (Rodríguez et al, 2007: 17).

La ocupación de tierras de 2015

El conflicto que describimos en el capítulo anterior y que analizamos en este, tuvo como puntapié inicial, una ocupación de tierras por parte de un grupo de vecinos en abril de 2015. En esa oportunidad, corría el rumor de la que inmobiliaria que gestionaba el arriendo de dichos predios no contaba con papeles que avalen jurídicamente la titularidad o usufructo de dichas tierras: “Había una ligera sospecha de que no tenía todos los papeles en regla, y además esa inmobiliaria tiene fama en la zona de que hace eso: un lugar descampado, lo lotea y lo alquila, generalmente a productores” (entrevista a GO delegado de la ALPA, 01/08/2017).

Ello motivó que un grupo de vecinos comience una ocupación que, con el correr de los días, fue creciendo hasta involucrar a cerca de 1000 familias con problemáticas de hábitat y vivienda en la zona. Se trató de una ocupación que fue desalojada menos de 1 mes después pero que dada la mediatización del caso y una coyuntura política específica, resultó en una expropiación a favor de cerca de 1000 familias.

La ocupación de tierras de 2018

En junio de 2018 un nuevo grupo de vecinos urbanos, ocupan un sector del mismo predio. Sin embargo el contexto era diametralmente opuesto al de 2015. En efecto, las tierras ya habían sido expropiadas a favor de los vecinos que habían ocupado en 2015, quienes contaban con la pre-adjudicación de los lotes y avanzaban lentamente en las tareas de urbanización con presupuesto del Estado.

Esta toma es de más larga duración que la primera, ya que los vecinos pre-adjudicatarios organizados en la Asamblea (ALPA) no logran ponerse de acuerdo respecto a que postura asumir frente a la nueva situación. Por un lado, un grupo consideraban que avalar la instalación de los nuevos ocupantes implicaba vulnerar el derecho de los pre-adjudicatarios. En ese sentido, uno de sus referentes planteaba al respecto:

“estamos absolutamente de acuerdo con que a esa gente le garanticen el derecho a la tierra y a la vivienda, el problema es que acá no. Yo no puedo sacarle el terreno a un pobre, para dárselo a otros, ¿en base a qué?” (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018).

Por otro lado, un grupo de vecinos defendían la postura de los nuevos vecinos ocupantes, al poner de relieve las necesidades que atravesaban y que resultaban similares a las que ellos atravesaron poco tiempo antes. Para estos vecinos, la nueva ocupación se habían asentado sobre una zona del predio que se encontraba abandonada por sus pre-adjudicatarios: “tomaron al fondo, que estaba todo con pasto y pensaron que eso estaba abandonado...gente que nunca fue a hacer sus casas...pero tienen la pre-adjudicación” (entrevista a G vecina del barrio nuevo, 09/11/2018).

El otro grupo de vecinos planteaba al respecto que los predios no estaban abandonados, sino que las tareas de urbanización comprometidas con el Estado se encontraban retrasadas y que la falta de servicios no motivaba que los vecinos se instalen: “los lotes que ocuparon tienen dueño, son personas adjudicatarias, solo que no se habían ido a vivir porque no tienen servicios, ni agua, ni luz, ni caminos, ni cloacas, es lógico que no estén viviendo allí” (entrevista a HM, referente de organización de la AF, 27/07/2017).

La nueva toma es desalojada en septiembre de 2018 a partir de una denuncia de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), y se traslada la ocupación al sector del predio expropiado con zonificación de uso productivo donde se asentaban los productores organizados en la AF- AC15A. Allí permanecen pocas semanas ya que, nuevamente, son desalojados ante una denuncia de los productores que conforman la AF- AC15A.

ii. Organización de la acción social: acción colectiva¹³⁰

La organización de los actores en torno a intereses y objetivos comunes con el fin de consensuar estrategias, es una de las modalidades de acción directa más recurrentes. Consideramos que, al organizarse, la acción social se convierte en acción colectiva, como expresión de un sector social en oposición a otros por el control de recursos en una sociedad (Touraine, 1987).

En nuestro caso de estudio, no todos los actores intervinientes diagramaron modalidades de acción colectiva. Sin embargo, cabe resaltar que, en la mayoría de los casos, quienes utilizaron esta estrategia han tenido resultados positivos respecto de sus intereses.

Organización y conformación de la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA)

¹³⁰ No se considera a los AF de APhi porque su pertenencia a esta organización fue previa al conflicto, es decir, no fue una estrategia frente a los hechos.

Los vecinos que ocuparon el predio en 2015, se organizaron y conformaron la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto – ALPA- . Esta estrategia de acción fue en parte impulsada por un grupo de vecinos pertenecientes a la Corriente Clasista y Combativa (CCC)¹³¹. La CCC es una organización de base conformada en la década de 1990, que organiza a trabajadores ocupados y desocupados y se caracteriza por una labor territorial de larga data en la zona. Ello le ha conferido una gran capacidad de movilización y experiencia en ocupaciones de tierras cuyos principales lineamientos fueron replicados en la experiencia de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA).

En ese sentido, la estrategia de organización, implicó a su vez la articulación con otras organizaciones sociales que apoyaron la lucha encabezada por los vecinos urbanos organizados en la Asamblea (ALPA). Ello se expresa centralmente en su vínculo con la CCC, sin embargo también han sido acompañados por otras organizaciones sociales.

Los vecinos luego de estimar dimensiones totales del predio y distribuyendo en una diagramación imaginaria la cantidad de lotes y manzanas, para los primeros días de mayo de 2015 realizaron un censo de ocupantes. En ese contexto eligieron delegados por cada una de las manzanas con el fin de conformar la asamblea para la toma de decisiones y coordinación de acciones. De esta experiencia resultó un cuerpo asambleario de 37 delegados y una división del predio en 52 manzanas que agrupaban cerca de 1000 familias. Se conformó a partir de allí la ALPA como representante de este sector.

Esta forma de organización también ha sido clave para coordinar otras modalidades de acción directa e institucional como los acampes y las movilizaciones que veremos más adelante. Al respecto se pronunciaba uno de los referentes de la ALPA: “Yo creo que la ganamos por la firmeza de la lucha de toda la gente, pero con eso solo no te alcanza, la forma de organizarnos centralizada, los delegados, las asambleas, allí todos decidimos todo, lo resolvemos y nos movilizamos cuando es necesario” (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018).

Organización y conformación de la Asociación Civil 15 de abril (AF-AC15A)

¹³¹ Al momento de realizarse la toma del predio algunos de los vecinos se encontraban militando en esta organización que reivindicaba una línea política de oposición al gobierno nacional, provincial y municipal. Sostienen una estrategia de acción directa (como la toma de tierras) para que sus demandas y necesidades sean visibilizadas, pero se encuentran abiertos al diálogo y a estrategias de lucha institucional para lograr sus cometidos.

También el grupo de productores de la AF que luego conformará la Asociación Civil 15 de Abril (AF-AC15A) apostó por generar estrategias de acción que implicaron organizarse en torno a intereses comunes. Este grupo de productores ocupaban la misma zona del predio y eso hizo más fácil su afinidad:

“Lo que hay que aclarar es que estas familias no es que ingresamos en el momento de la toma, sino que vienen alquilando a la Inmobiliaria Mattioli con mucho tiempo de anterioridad. Entre 11 años y 15 años pagando a la inmobiliaria. Cuando esto se expropia la inmobiliaria quiere seguir cobrando, pero en realidad no correspondía, entonces es ahí cuando nos tomamos más en serio la necesidad de organizarnos” (entrevista a N miembro de la AF - AC15A, 09/11/2018)

En efecto, partían de una postura común respecto de la ocupación. A diferencia de los productores de la AF organizados en la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF – APHI), estos horticultores visualizaron la ocupación como una oportunidad. El interés común de estas 11 familias era permanecer como productores en ese sector del predio, pero mejorando sus condiciones de acceso a tierra. Al respecto planteaban: "Nos parecía bien que se les asigne a estas familias de bajos recursos la posibilidad de acceso a un lote, a la vivienda...pero sin perjudicar lo nuestro, lo productivo" (entrevista a N miembro de la AC15A, 09/11/2018).

También, buscaron incorporar en la organización a otros productores que se encontraban en el predio en cuestión (los AF NO), pero estos productores prefirieron negociar de forma individual su retiro: “Sé que hubo otras familias productoras afectadas. Conversamos para tener una postura conjunta, pero no hubo entendimiento ya que prefirieron negociar de forma individual" (entrevista a N miembro de la AC15A, 09/11/2018).

Formó parte de esta estrategia de organización la vinculación de los productores organizados en la AF - AC15A con otras organizaciones del campo popular. En efecto, la AC15A forma parte del Frente Agrario Evita (FAE), cuyos referentes han colaborado en las tareas de organización. Por otra parte, también han articulado con comedores de la zona de Abasto para la entrega de mercadería como parte de una estrategia de vinculación.

Organización de los nuevos vecinos urbanos ocupantes

Los nuevos vecinos urbanos ocupantes incorporaron estrategias que emulaban las esgrimidas en la ocupación de 2015. En efecto, al ser desalojados del predio, decidieron organizarse en torno a una asamblea constituida de forma similar a lo expuesto para el caso de la ALPA. De acuerdo al testimonio de un vecino:

“Toman las 15 ha productivas, tierras que son propiedad del Estado y que ocupan estos productores. Ellos las querían para vivienda y todo esa gente que ingresó cortaba las mangueras del riego, estaqueando, midiendo, haciendo asambleas en distintos grupos ‘bueno esta manzana es para vos, esta para mí, vos acá’, eligiendo delegados para organizarse. Fue un día tremendo” (entrevista a HM, referente de organización de la AF, 09/11/2018).

Los nuevos vecinos ocupantes se organizan en torno a la solicitud de que se respete la Ley de Expropiación y la finalidad exclusiva de vivienda. Ellos plantean que “las 15 hectáreas, eran para vivienda, no para producción. En esta crisis que hay, nosotros preferimos mil veces que la tierra sea para vivienda, que la gente no esté en la calle” (entrevista a G vecina del barrio nuevo, 09/11/2018).

En ese mismo sentido se expresaba otro de los nuevos vecinos ocupantes 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 esas tierras y que unas pocas familias serían desplazadas, tal vez la importancia de esas pocas es menor para ellos” (entrevista a SV, referente de APhi, 26/07/2017).

iii. Los acampes

Otra modalidad de acción directa de los actores intervinientes en el conflicto fueron los acampes, los cuales surgen como una forma de protesta y visibilización concreta. Los actores se instalan con carpas improvisadas en determinados espacios públicos, durante un tiempo variable hasta lograr sean resultas sus demandas.

Los acampes de los vecinos urbanos organizados en la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA)

Esta medida fue utilizada por los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) en dos oportunidades

En primer lugar, luego del violento desalojo el 7 de mayo de 2015 los vecinos acamparon en el centro urbano de la localidad de Abasto con el fin de reclamar la excarcelación de sus miembros apresados en el operativo de desalojo y a modo de reclamo por el hecho. En ese caso se trató de un acampe de corto plazo que se levantó una semana después, luego de que se aprobara la Ley Provincial de Expropiación N° 14.716/15 (en adelante Ley de Expropiación).

En segundo lugar, luego de la expropiación y habiendo consensuado no ocupar el predio para que su urbanización sea alcanzada por la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires¹³², los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) deciden realizar otro acampe a la vera de la Av. 520 frente al predio. Este acampe tenía un objetivo simbólico y de presión como ‘custodios’ de las tierras que le habían sido adjudicadas. A diferencia de aquel, este acampe dura largos meses entre el 13 de mayo y el 09 de diciembre de 2015, cuando finalmente ingresan a los predios y los lotes les son pre-adjudicados.

El acampe de los nuevos vecinos ocupantes (NVO)

De igual manera los NVO, quienes emulan las estrategias de los primeros ocupantes, luego de que son desalojados de la zona productiva, acampan también a la vera de la Av. 520. Como ya hemos advertido en el apartado anterior, el objetivo es que el sector del predio ocupado por AC15A sea re-zonificado para ampliar el barrio y que puedan instalarse los nuevos ocupantes:

“Nosotros luchamos mucho. Tuvimos compañeros presos, nos reprimieron. Todos nos apoyaron. Tenemos un papel firmado por senadores y diputados que dice que acá todo es para vivienda. Si no ocupamos esa zona es porque nos dijeron que íbamos a hacer una escuela, un jardín, una plaza, no para que estén ellos. Ahora que acá hay gente que lo necesita ¿Por qué tienen que seguir estando ellos ahí? Acompañamos a las familias que ahora están acampando como antes nosotros en la 520” (entrevista a G vecina del barrio ‘Nuevo Abasto’, 09/11/2018)

Este acampe que inicia a mediados de octubre de 2018, continuaba al cerrar esta investigación en diciembre del mismo año.

¹³² La Ley provincial N° 14.449 fue sancionada en 2012 y su principal objeto es promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires. Remitimos a ella aquí ya que luego de la expropiación, desde la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda se propuso que la urbanización del barrio sea incluida bajo uno de los instrumentos de esta ley. Esta situación fue explicada en el capítulo 7.

iv. Marchas, manifestaciones y cortes de calle

Se trata de protestas callejeras cuyo éxito se mide de acuerdo a la cantidad de gente que participa de ella, bajo eslóganes de unidad y confrontación. A través de estas protestas los actores circulan o se detienen obstaculizando o deteniendo el tránsito con el fin de reclamar o visibilizar un hecho.

Las movilizaciones y los cortes de calle de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA):

Las marchas y movilizaciones fueron una modalidad constante de acción directa de la asamblea.

En efecto, durante la ocupación del año 2015, se realizaron movilizaciones y cortes de calle con el objetivo de visibilizar la situación. También respecto de la jornada en que se discutió la Ley de Expropiación el día 13 de mayo de 2015, los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) lideró una cuantiosa movilización a la legislatura provincial en La Plata acompañada por diversas organizaciones del campo popular con el fin de generar presión, para que se apruebe.

También las movilizaciones a la Secretaría de Tierras fueron constantes para acelerar los trámites y gestiones de la urbanización. Uno de los delegados planteaba en una de las asambleas que, entre que tomaron posesión de los predios en diciembre del 2015 y les asignaron presupuesto para la urbanización en junio del 2017, se habían movilizado en 16 oportunidades a la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires para reclamar que se aceleren las gestiones para la urbanización.

Las movilizaciones y cortes de calle de los nuevos vecinos ocupantes

De igual manera se manejaron los nuevos vecinos ocupantes en 2018 cuando quisieron visibilizar su demanda de acceder a la tierra en la zona del predio productivo. En efecto realizaron algunas movilizaciones y cortes de calle en las cercanías del predio para visibilizar la situación.

b. Modalidades de acción institucionalizadas

A diferencia de la acción directa, la acción institucionalizada implica la participación en las alternativas intrasistémicas ofrecidas por las dependencias del Estado.

i. Invocación a la intervención judicial

Se trata de la solicitud de intervención judicial ante un conflicto de intereses. En ese sentido, prácticamente todos los actores intervinientes en el caso utilizaron esta herramienta para que el Estado intervenga en la situación.

La denuncia por usurpación de la inmobiliaria hacia los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA)

Al comienzo del conflicto, el 28 de abril de 2015, la inmobiliaria denuncia a los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), acompañada por la testificación de los productores de AF-APHI. Este hecho es el que origina el desalojo violento del día 7 de mayo. Este accionar vía judicial, por parte de la inmobiliaria se vio acompañado de una campaña mediática en contra de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) en los principales medios de comunicación platense^{133 134}.

El pedido para frenar el desalojo por parte de una de las vecinas de la Asamblea (ALPA)

Como respuesta a la medida de desalojo, una vecina de la Asamblea (ALPA) realizó una denuncia para que éste sea frenado. Esta denuncia recayó en el juzgado a cargo de Luis Arias. A través de las gestiones de este Juez, se dictó una medida precauteladora el día 5 de mayo de 2015 que frenaba el desalojo y solicitaba informes sobre la titularidad de las tierras en cuestión y respecto de la

¹³³ El titular de la inmobiliaria, buscaba apoyarse en los agricultores familiares arrendatarios para defender su derecho sobre el predio. De acuerdo con sus declaraciones a un medio radial: “El pasado lunes a la tarde una bandita de chicos se metió a copar el campo [...] todas las tierras estaban ocupadas por cultivos, por lo que destruyeron todo y echaron a los arrendadores de la tierra [...] estas tierras hace 20 años que están siendo alquiladas por la comunidad boliviana para la producción. Hay 8 contratos de arrendamiento firmados [...] Aquí hay familias que estaban cultivando las tierras y los han echado” (Infoplatense, 2015). En efecto, la inmobiliaria utilizó constantemente la estrategia de confrontar a ‘ocupantes’ con ‘quinteros inmigrantes’. Al respecto, uno de los referentes de la Asamblea (ALPA) planteaba que: “Siempre trabajaron la contradicción entre los vecinos, como los ‘chorros’ del barrio, y los quinteros bolivianos, como los que vienen a sacarnos la tierra a los argentinos” (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018). También se buscó confrontar a los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) con los vecinos del casco urbano de Abasto, resaltando la posibilidad de que la ocupación del predio se convierta en un asentamiento informal e inseguro para el resto de la localidad. Esta estrategia de difamación estuvo reforzada por la red de relaciones que el titular de la inmobiliaria sostiene a nivel local. Con vínculos fuertes en la Iglesia de Abasto –en donde se desempeñaba como monaguillo– como parte integrante de la dirección de la Cooperativa de distribución de agua a nivel local y como parte de la red de comerciantes ‘históricos’ de la zona.

¹³⁴ Ver: <https://www.eldia.com/nota/2015-4-28-se-agrava-la-toma-de-lotes-en-abasto-y-crece-el-temor-vecinal>
<https://www.eldia.com/nota/2015-4-28-sigue-la-preocupacion-en-abasto-por-toma-de-tierras>
<https://www.eldia.com/nota/2015-4-25-vecinos-siguen-en-guardia-por-la-toma-de-tierras-en-abasto>

situación socio-económica de los ocupantes. A partir de allí, la figura del Juez Arias tomó protagonismo, mediando a favor de los vecinos nucleados en la Asamblea (ALPA).

La presentación de los productores de la Asociación de productores Hortícolas Independientes (AF-APHI) en los expedientes

La situación de los productores de AF- APHI ante la ocupación fue solapada por la movilización de la ALPA. En ese sentido, se encontraba invisibilizada su preexistencia en el predio en cuestión. Con asesoramiento del Consultorio de Asesoramiento Gratuito de la UNLP (CAJGPAF-UNLP), los productores de la AF-APHI se presentaron en los juzgados actuantes en el conflicto con el fin de visibilizar su existencia, y que ello sea considerado en las medidas a tomar. Sin embargo, su situación no fue tomada en cuenta.

La denuncia por usurpación de los vecinos de la Asamblea (ALPA) hacia los nuevos ocupantes en 2018

Ante la nueva ocupación en junio de 2018, los vecinos pre-adjudicatarios del barrio nuevo no acordaron respecto que postura tomar ante los nuevos vecinos ocupantes. Si bien una parte importante había expresado en asamblea la posición de que debía apoyarse a los nuevos vecinos ocupantes y discutir de qué manera podían incorporarse en el barrio, los principales referentes de la Asamblea (ALPA) no acordaron y decidieron realizar las denuncias por usurpación. Dado que la pre-adjudicación de los lotes contaba con valor legal, el desalojo se efectuó en septiembre de 2018 y los nuevos vecinos ocupantes ‘trasladan’ la ocupación a la zona productiva del predio.

La denuncia por usurpación de los productores organizados en la Asociación Civil 15 de Abril hacia los nuevos ocupantes en 2018

De igual manera, la toma en el sector productivo por parte de los nuevos ocupantes, provocó que los productores organizados en la AF- AC15A realizaran una nueva denuncia por usurpación. La ocupación fue desalojada a mediados de octubre de 2018, y los nuevos vecinos ocupantes se trasladaron frente al predio, realizando un acampe en reclamo, al que ya hemos hecho referencia.

ii. Participación en instancias de diálogo (formales e informales)

Durante el desarrollo del conflicto se abrieron diversas instancias de diálogo formales e informales con actores estatales. Nos referimos a espacios institucionales donde se ponen en común los

puntos de vista e intereses en pugna. En algunos casos se trata de instancias espontáneas o que se realizan teniendo en cuenta vínculos pre-existentes entre funcionarios, trabajadores estatales y actores sociales y que involucran la capacidad de 'lobby' (o 'cabildeo'). En otros casos se trata de mesas de gestión o de resolución de conflictos convocadas formalmente por las dependencias estatales para tratar temas específicos.

Mesa de negociación previa al desalojo – 6 de mayo de 2015

Una situación de diálogo que, aunque informal, resultó de público conocimiento fue la instancia de negociación improvisada en la comisaría de Abasto el día que debía realizarse el desalojo. En esa oportunidad diversas personalidades políticas se reunieron con el titular de la inmobiliaria para negociar una salida pacífica. De ella surgió la propuesta de ceder 18 ha para la construcción del barrio y de un jardín de infantes, propuesta que los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) rechazó. Se trataba de un intento por disminuir los daños de la ocupación, así como evitar el desalojo.

Las discusiones informales en torno a la finalidad de la expropiación

Otra instancia de discusión informal fue aquella que surgió en torno a la posibilidad y la finalidad de la expropiación del predio. En dicha oportunidad, diputados, senadores, referentes de fuerzas políticas y organizaciones sociales involucradas intervinieron en las conversaciones sobre la finalidad de dicha expropiación. En definitiva, dada la mediatización del desalojo la tendencia favorecía a los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) que pujaban por que la expropiación sea de uso exclusivo residencial.

Sin embargo, también algunas instituciones y organizaciones vinculadas a la AF participaron para que se considere una parte del predio para uso productivo-intensivo en la Ley de Expropiación: “Buscamos que en ese proyecto integral se considere también el tema de la producción: un barrio, pero que tenga conexión con lo productivo porque también los que van a vivir acá van a alimentarse” (entrevista a HM, referente de organización de la AF, 09/11/2018).

A pesar de este impulso inicial, la fuerza de las organizaciones que demandaban tierra para vivienda, así como los intereses políticos en torno a ello fueron determinantes en estas negociaciones.

La mesa de gestión barrial para la urbanización

Otra instancia de diálogo formal fue la mesa de urbanización a partir de la cual los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) fueron avanzando en definiciones para urbanizar el barrio. Esta mesa reunía a los vecinos de la Asamblea (ALPA) con diversas instituciones estatales que participaban de las tareas de urbanización del barrio, entre las que se destacaba la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

La mesa de diálogo abierta por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires intervino en el conflicto, proponiendo espacios de diálogo entre actores. Particularmente, a partir de la ocupación de 2018, generó reuniones con los nuevos ocupantes con la intención de destrabar el conflicto. En esa instancia también participaron de estas iniciativas los productores organizados en la AF-AC15A y los de la Asamblea (ALPA).

iii. Formalización de las agrupaciones

Nos referimos aquí al hecho de formalizar mediante su conformación en asociaciones civiles o cooperativas de trabajo a las organizaciones surgidas a partir del conflicto. Se trata de la institucionalización de una estrategia de acción colectiva.

La creación de la Asociación Civil 15 de Abril (AC15A)

Los productores de la AF que se encontraban en el predio, en la zona de uso rural intensivo, y que venían consensuando una postura común y coordinando acciones desde abril de 2015, deciden formalizar la organización en 2016. Para ello contaron con el apoyo del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNLP (CAJGPAF- UNLP), quién brindó asesoramiento para ello.

Esta formalización tenía como finalidad institucionalizar el accionar de este grupo de productores también de cara al compromiso asumido por el Estado de realizar un comodato a su favor.

2. Modalidades de mediación estatal

Como ya hemos expresado anteriormente, consideramos que el Estado cumple un rol mediador entre fuerzas sociales, que se ejerce a través de modalidades de cooptación, represión y omisión, y que dan respuesta a las diversas expresiones sociales frente a una cuestión.

De acuerdo a nuestra perspectiva “el Estado tiene una visión total de lo que el sistema global de explotación y dominación requiere para su eficaz mantenimiento y expansión, es decir, superando así los criterios estrechos y miopes de determinados individuos y grupos de la clase dominante” (Therborn, 2016[1978]:295) en coyunturas específicas. En efecto, con el fin último de que el sistema dominante se reproduzca, el Estado ejerce mediaciones que pueden ser represivas o cooptativas. También consideramos que la mediación puede expresarse ante la omisión de las demandas de los actores.

Es así que, en determinadas coyunturas, el Estado goza de mayor ‘autonomía relativa’¹³⁵ para buscar nuevos apoyos sociales, y, por tanto, expresa una apertura a internalizar las demandas de los sectores sociales. En estos casos, se manifiesta a través de mediaciones que buscan cooptar e integrar las demandas de ciertos actores con el fin de evitar rupturas sistémicas.

a. Mediación Represiva

Como ya hemos expresado anteriormente la represión es interpretada aquí en su concepción más básica, identificada con las acciones del Estado ligadas a sus aparatos represivos. Implica el ejercicio de violencia física o amenaza de coerción con el objetivo de lograr obediencia a la voluntad del Estado y silenciar eventuales resistencias al orden establecido (Oszlak, 1982).

i. Desalojos

Definimos a los desalojos como las acciones perpetradas por los aparatos represivos del Estado con el fin de desplazar ocupaciones (permanentes o transitorias) de tierras y propiedades públicas o privadas.

¹³⁵ Respecto a la autonomía relativa del Estado, sostenemos aquí que, si bien los aparatos de Estado cuentan con un rol preponderante en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas (Althusser, 1997), en términos más específicos, sus funciones también se orientan hacia la unificación de la clase dominante (Poulantzas, 1991[1978]). La ‘autonomía relativa’ del Estado viene dada, por lo tanto, porque se ubica por encima de las clases y fracciones de clase dominantes. Por ello puede ser “garante político de los intereses de las diversas clases y fracciones del bloque en el poder, frente a los intereses de la clase o fracción hegemónica, y hacer actuar a veces a esas clases y fracciones contra ésta última” (Poulantzas, 1991[1978]:395). En definitiva, la capacidad del Estado de institucionalizar las demandas de los sectores populares, a través de su mediación se encuentra íntimamente ligada al cumplimiento del rol del Estado como cohesionador de las diversas fracciones de clase en el poder: “cuanto mayores son las divisiones internas de la clase dominante, más pronunciada la [...] autonomía relativa del Estado. Análogamente, los problemas de mediación y la ‘autonomía’ del Estado varían de acuerdo con las fuerzas de la clase dominada” (Therborn, 2016[1978]: 219). Esto implica que coyunturalmente, cuanto mayor sea la contradicción entre fracciones de la clase dominante, mayor será la autonomía relativa del Estado y mayor su vulnerabilidad frente a las estrategias de acción colectiva de los sectores dominados.

Hacia los vecinos organizados en la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA) en 2015

Luego de la ocupación de 2015 y como respuesta a la denuncia de la inmobiliaria acompañada por la testificación de los productores de la AF - APHI, se definió como fecha de desalojo del predio el día 6 de mayo de 2015. Como ya hemos advertido, el día anterior se había interpuesto una medida precauteladora y durante la jornada prevista para el desalojo se llevaron adelante una serie de negociaciones con el fin de evitar la medida. En el marco de dichas negociaciones, se reunieron figuras políticas con el titular de la inmobiliaria, surgiendo una propuesta de ceder parte del predio para que se construyan un barrio y un jardín de infantes.

Ante la negativa a esta propuesta por parte de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), en la madrugada del 7 de mayo de 2015 la policía bonaerense llevó adelante un violento desalojo que terminó con miembros de la Asamblea (ALPA) y policías heridos. De acuerdo con el testimonio de una de las vecinas desalojadas:

“La policía nos había venido a sacar con balas de goma sin importarles si había chicas embarazadas, chicos, discapacitados, no le importaba nada porque comenzaron a tirar tiros y nos trataban como perros. De hecho quemaron perros, colchones, quemaron todo. A una chica la arrastraron de los pelos. No les importaba nada” (entrevista a G vecina del barrio ‘Nuevo Abasto’, 09/11/2018)

Ante esta situación la ALPA decidió realizar el acampe en el centro urbano de Abasto como medida de protesta, el cual se extendió hasta el día 13 de mayo de 2015.

Hacia los productores de la AF de la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF-APHI) en 2015

En el desalojo realizado el 7 de mayo del 2015, además de desplazar a los vecinos de la Asamblea (ALPA), también se desalojó a los productores de la AF-APHI que, aunque invisibilizados, se encontraban en el predio conviviendo con los ocupantes. Luego del desalojo los productores perdieron su producción, su casa, sus herramientas e insumos y se vieron imposibilitados de volver a ingresar al predio para retirar sus posesiones.

Hacia los nuevos vecinos ocupantes en 2018

El Estado volvió a ejercer una mediación represiva de cara a la ocupación de los nuevos vecinos ocupantes (NVO) en septiembre y octubre de 2018. En dicha oportunidad la mediación estatal respondió a la invocación judicial de la ALPA, quien había sufrido el primer desalojo, y a los productores organizados en la AF- AC15A, frente a la ocupación de sus tierras.

Ante ambos desalojos los nuevos vecinos ocupantes también decidieron acampar frente al predio para reclamar que las tierras en manos de los productores de la AF- AC15A sean destinadas a la ampliación del barrio para que ellos sean incorporados al mismo.

b. Mediación Cooptativa

El tipo de mediación cooptativa engloba, desde nuestra perspectiva, una serie de iniciativas amplias que identifican los métodos de captación de apoyos a través de compromisos y prestaciones recíprocas entre actores estatales y no estatales (Oszlak, 1982). En efecto, sostenemos que este tipo de mediación puede dar lugar a que las demandas de los actores sociales sean incorporadas institucionalmente por el Estado. De esta forma los actores sociales dominados tienen la posibilidad de ‘disputar el Estado’ al incorporar sus intereses en el entramado institucional y aprovechando los márgenes de maniobra abiertos en torno a la autonomía relativa del Estado.

i. Medidas de apoyo

Nos referimos a las acciones a través de las cuales el Estado apoya los intereses y demandas concretas de ciertos actores legitimando su accionar. Esto genera la canalización de las demandas transformando el aparato estatal, ya sea por medio de la creación de nuevas leyes, áreas específicas para atender demandas, transferencia de recursos, etc.

Dirigidas a los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA)

- La Ley de Expropiación en 2015

La mediación estatal a través de la sanción de la ley de expropiación el 13 de mayo de 2015 es una clara expresión de la efectividad de las estrategias de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) en la disputa por la toma de posición del Estado respecto del conflicto.

Como ya hemos mencionado durante este análisis, luego de la ocupación efectuada por los vecinos de la Asamblea (ALPA) se concretó un violento desalojo a pesar de los intentos por evitarlo.

Dada la mediatización del caso en el contexto de la campaña electoral de 2015 se comienza a discutir la posibilidad de expropiar el predio. Como ya hemos advertido, de estas discusiones intervienen diferentes actores para influenciar respecto de la finalidad que asumiría dicha expropiación. Dado el protagonismo que los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) había alcanzado para ese momento, se respetó la expropiación para finalidad residencial y a favor de los ocupantes.

- Pre-adjudicación y toma de posesión del predio en 2015

En diciembre de 2015, ante el inminente cambio de gestión, los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) reciben la pre-adjudicación de los lotes y, a su vez, toman posesión del predio: “Lo importante era estar adentro, si no entrábamos en diciembre iba a ser muy difícil que una nueva gestión se comprometiera con la urbanización” (entrevista a *GO* delegado de la ALPA, 01/08/2017)

Este hecho implicó que los vecinos, a partir de ese momento, tuvieron una certificación de esa adjudicación, al tiempo de que ejercieron la posesión del predio.

- El presupuesto para urbanización en 2017

Con una nueva gestión en el gobierno los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) consiguen, luego de muchas negociaciones, presupuesto específico para avanzar con la urbanización del barrio. En ese contexto, la mesa de gestión barrial de la cual participaban centralmente los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y el municipio, decidió destinar las primeras partidas para la conexión eléctrica.

- Desalojo de los nuevos vecinos ocupantes en 2018

Otra muestra de apoyo y legitimación a los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) fue el respaldo frente a la ocupación de parte del predio por los nuevos ocupantes. En efecto, en

septiembre de 2018, la policía bonaerense lleva a cabo el desalojo del grupo de vecinos que se habían asentado en junio de ese mismo año en una zona del barrio nuevo. Luego de disputas internas entre los vecinos pre-adjudicatarios, un sector de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) decide realizar una denuncia por usurpación y es dictado el desalojo.

Dirigidas a los agricultores familiares organizados en la Asociación Civil 15 de Abril (AF - AC15A)

- La Ordenanza Municipal de zonificación de uso del suelo 2015

Como ya hemos abordado, en las discusiones respecto de la finalidad que tendría la expropiación, participaron sectores de la AF, entre los que se contaron algunos de los productores organizados luego en la AF- AC15A.

Consideramos que, si bien la expropiación fue definida como finalidad exclusiva de vivienda, la Ordenanza de uso de suelo que zonificó las 15 ha para uso rural-intensivo, fue una medida de apoyo a los sectores de la AF que participaron de esas discusiones.

Al respecto los productores organizados en la AF-AC15A plantean que: “Nosotros reclamamos al Estado que se haga presente...queremos pagar un canon, pero debe ser accesible porque son tierras del Estado. No están adjudicadas a nadie y fueron expropiadas. Estamos nosotros, tenemos diálogo y compromiso del Estado de nuestra permanencia” (entrevista a N miembro de la AC15A, 09/11/2018)

Sin embargo la ambigüedad de la acción estatal al respecto, dio lugar a posturas contrapuestas respecto de la potestad sobre esas tierras. En efecto, se encontraba en posesión de las familias productoras organizadas en la AF-AC15A, pero dentro del predio expropiado para uso exclusivo de vivienda cuyos beneficiarios eran los vecinos organizados en torno de la Asamblea (ALPA).

En ese sentido, los miembros de la asamblea no acordaban con que haya un uso privado de ese sector del predio por parte del grupo de productores de la AF-AC15A:

“La propuesta nuestra es que esas 15 hectáreas no sean para esos productores. Una vez que a esas familias se les consiga otro lugar donde producir, el Estado debería construir una escuela agrotécnica, teniendo en cuenta esa cuestión de Abasto de lo urbano y lo rural de esa forma tan integrada de cómo vive” (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018)

Esta ambigüedad, dio por resultado una actitud hostil entre vecinos. Los productores han denunciado en diversas oportunidades que los vecinos del nuevo barrio han ido a amenazarlos y decirles que esa tierra no les pertenecía. Incluso, en algunos casos, les han arrancado parte de su producción.

Referentes del barrio y de los productores, coinciden en que el conflicto viene dado más por la extensión y cantidad de tierra que recibió cada parte que por el uso que le dan: “El gran quilombo es: luchamos mil y hay 11 que tienen una hectárea cada uno ¿y yo tengo un lote de 10x25?” (entrevista a VB vecino y referente de la ALPA, 16/11/2018). En el mismo sentido, uno de los referentes de las familias organizadas en la AF-AC15A reconocía que:

“Hay muchos productores rurales también viviendo en el barrio y los mismos que son productores dicen ‘a nosotros nos asignaron un lote de vivienda, somos productores y también queremos producir en esas tierras’. Nosotros les decimos, que tienen que optar. Ellos están eligiendo. Les asignaron un terreno para vivir para toda su vida...nosotros, en cambio, no contamos con esa seguridad sobre la tierra, no somos propietarios, tenemos el compromiso de la firma de un comodato” (entrevista a HM, referente de organización de la AF, 09/11/2018).

A pesar de los roces a los que hemos hecho referencia, se puede reconocer una convivencia pacífica entre los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y los productores organizados en la AF-AC15A. Ante preguntas a los vecinos del barrio sobre ese sector del predio, reconocen que es parte de la expropiación pero que “hay muchas cosas que resolver antes de ver que vamos a hacer con esas tierras, por el momento está bien” (entrevista a NA delegada de la ALPA, 21/07/2017). También reconocen en el barrio que el uso productivo de esas hectáreas se encuentra enmarcado en la identidad hortícola de la localidad de Abasto.

En definitiva, la ordenanza de uso de suelo resulta un apoyo a los productores de la AF- AC15A que, a su vez, cuenta con el respeto de la Asamblea (ALPA), ya que no avanzan ni ocupan sobre ese sector.

- El compromiso del comodato

A diferencia de la situación del barrio, cuyos vecinos tienen papeles de pre-adjudicación de un lote, los productores organizados en la AF-AC15A tenían, al momento, el compromiso de la

realización de un comodato para el usufructo exclusivo de esas tierras. Es decir que, por un lado, el compromiso no se había formalizado institucionalmente al carecer de contratos o acuerdos firmados por las instituciones estatales. Por otra parte el compromiso no era por la propiedad, sino el usufructo exclusivo de las mismas:

“Las familias consiguieron el compromiso de un comodato para producir por 5 o 10 años y que luego el Estado pueda renovar o no esos contratos o darles a otras familias para producir cuando estas familias puedan acceder a otra tierra” (entrevista a *HM*, referente de organización de la AF, 09/11/2018).

En ese sentido, es una muestra de apoyo el compromiso de la realización del comodato. Sin embargo, en términos relativos respecto de la situación de la zona del predio para uso residencial se advierte un desbalance. En primer lugar, respecto a la vinculación jurídica con la tierra (en un caso propiedad, en otro caso comodato), pero también respecto a displicencia en la concreción de la firma que avale la posesión de los productores organizados en la AF-AC15A sobre esas tierras.

- El desalojo de los nuevos vecinos ocupantes 2018

Una importante muestra de apoyo por parte del Estado hacia la situación de los productores organizados en la AF-AC15A fue el desalojo realizado ante la ocupación de los nuevos vecinos ocupantes en octubre de 2018.

En efecto, si bien los miembros de la AF-AC15A tienen el compromiso del comodato, al momento de finalizar esta investigación aún no se había concretado. Por ese motivo, el desalojo de los nuevos vecinos ocupantes resultó una instancia de reconfirmación del apoyo y legitimación a la continuidad de los productores organizados en la AF-AC15A en el predio:

“Nosotros tenemos la autorización de seguir...presentamos en la Defensoría del Pueblo las cosas, e interviene y habla con la Subsecretaría de Tierras. Hay una ordenanza municipal donde se cambia de zona industrial a zona productiva intensiva. Entonces nosotros hacemos valer eso, ¿no? Y hoy lo cierto es que el 14 del mes pasado han hecho otro intento...de volver a tomar y nuevamente hubo desalojo tranquilo y se instalan sobre 520, frente al barrio” (entrevista a *N* miembro de la AC15A, 09/11/2018).

ii. Medidas que canalizan o desplazan las demandas

Dentro de los procesos de cooptación podemos identificar, también, acciones de ‘canalización (o desplazamiento)’ de las demandas. El Estado busca así crear constantemente alternativas para redireccionar los conflictos sin romper el orden imperante. Este desplazamiento implica la creación de alternativas intrasistémicas y negociaciones con los actores con el fin de evitar rupturas en el orden hegemónico.

La indemnización a la inmobiliaria

En la Ley de Expropiación del predio ocupado en 2015, el artículo 5 estipula las condiciones de indemnización hacia los propietarios afectados por la medida [ver Anexo 4].

Ya hemos advertido anteriormente las sospechas que pesaban respecto a la irregular vinculación jurídica de la inmobiliaria con esas tierras. En ese sentido, no pudo comprobarse a lo largo de la investigación y de forma fehaciente cuales eran los derechos de la inmobiliaria sobre el predio. A pesar de ello en el barrio circulaba la información de que la indemnización señalada en la Ley había sido destinada a la inmobiliaria, en resarcimiento por la pérdida del usufructo.

Partiendo de ello, si efectivamente la indemnización fue destinada para la inmobiliaria, esta medida implicaría una mediación que desplaza y/o canaliza la demanda de este actor. Partiendo de la premisa de que la inmobiliaria quería permanecer usufructuando el predio, la expropiación perjudicó dichos intereses. Sin embargo, la disposición de indemnizarla daría cuenta de una búsqueda de compensación.

La negociación con los Agricultores Familiares no organizados (AF NO)

Los productores que esgrimieron estrategias individuales (AF NO) y que se negaron a organizarse con otros productores y que negociaron de forma individual, en algunos casos accedieron a retirarse del predio a cambio de que se le adjudique un lote en el nuevo barrio. En efecto, si bien no han logrado permanecer en el predio desarrollando actividades productivas, han conseguido un resarcimiento. En ese sentido hubo una suerte de ‘compensación’ que desplazo el interés original de estos productores.

c. La omisión como modalidad de mediación

La omisión o inacción es una forma de respuesta y procesamiento del Estado difícil de advertir empíricamente. Bachrach y Baratz (1962) han remarcado esto, poniendo el foco en los mecanismos que son utilizados para evitar que un conflicto aflore y mantener fuera del proceso político problemas potenciales. El abordaje de las no decisiones y no acciones, ha sido de vital importancia en el análisis del poder, particularmente al plantear que no intervenir en torno a una problemática o demanda forma parte del repertorio de respuestas posibles. En todos los casos consideramos aquí que la inacción frente a una demanda o el desestimar la perspectiva de un actor en torno a una cuestión forman parte de las modalidades en las que el Estado responde y procesa las demandas de la sociedad civil.

La omisión de las demandas del sector de la AF organizado en la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF-APHI)

Como ya hemos advertido, los productores que formaban parte de la AF-APHI han sido particularmente afectados a partir de la ocupación de 2015. En ese sentido, respecto de sus demandas y consideración de su situación, el Estado actuó a partir de la omisión.

No solo se definió la expropiación sin considerar medidas de resarcimiento para los productores organizados en la AF-APHI, sino que son ignoradas las presentaciones en los juzgados intervinientes previo al desalojo. En ese contexto, estos productores se reubican como medieros en quintas ubicadas en otras zonas del Cinturón Hortícola Platense: “Los productores que estaban ahí, se fueron de medieros. Ahora ya están alquilando todos en otras partes y en parcelas chicas, pero recién ahora...poca importancia nos dieron durante las negociaciones” (entrevista a SV, referente de APHI, 26/07/2017)

La omisión de las demandas de los nuevos vecinos ocupantes de 2018

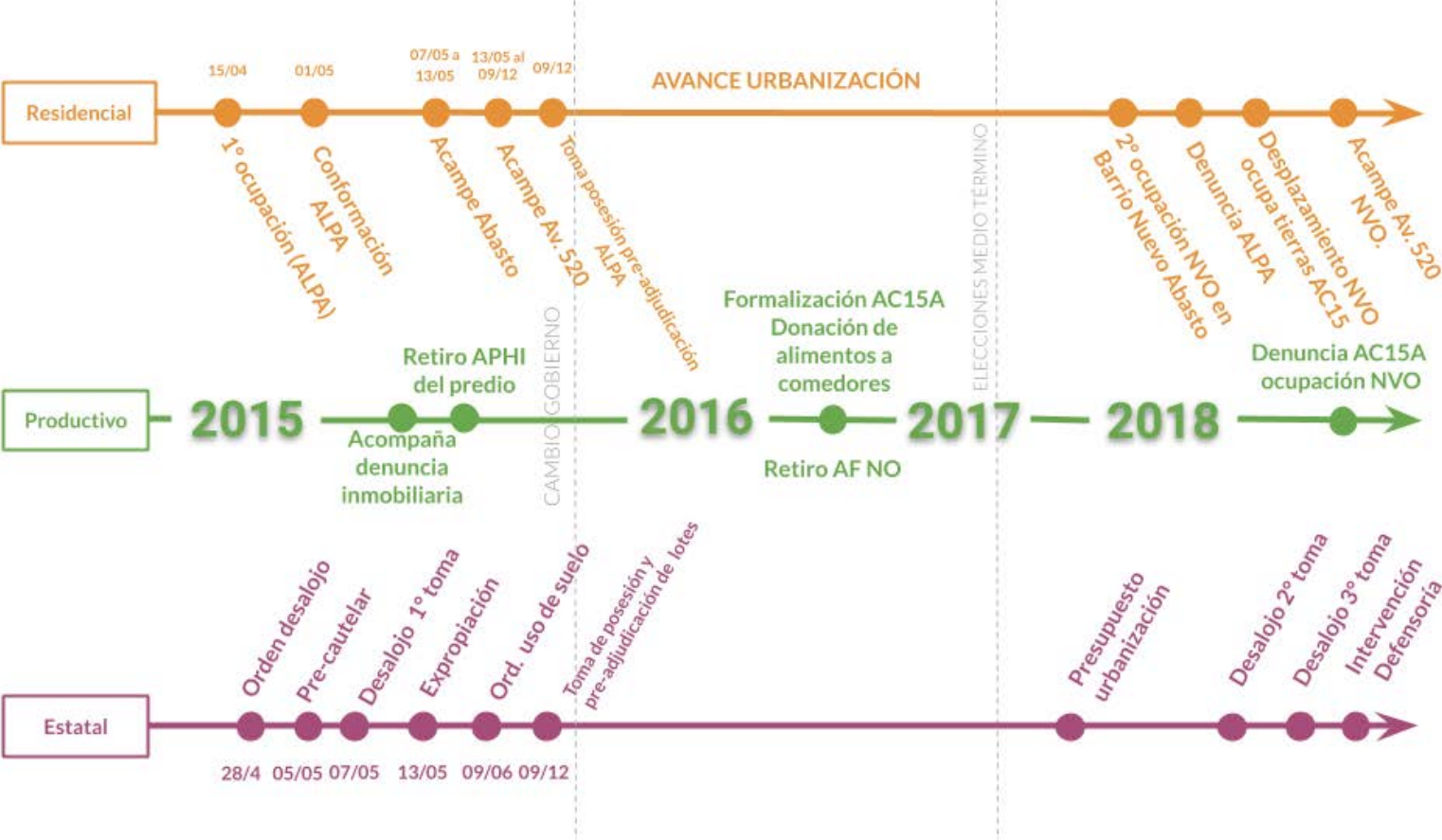
Las demandas de acceso a tierra de los nuevos vecinos ocupantes también fueron omitidas luego de los desalojos en septiembre y octubre de 2018. La intervención de las Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, al momento del cierre de esta investigación, no había llevado adelante acciones concretas para dar respuesta a las demandas de los nuevos vecinos ocupantes.

Hasta aquí hemos realizado una sistematización de las acciones de los actores estatales y no estatales que conformaron el proceso de política pública en torno a la cuestión de la propiedad y uso de la tierra de este predio. En el siguiente apartado veremos de qué forma se expresaron espacialmente estas pujas por controlar, influenciar y apropiarse de este espacio.

En la Figura 36 realizamos un esquema con tres líneas de tiempo. Allí se agrupa en una secuencia temporal el accionar organizado en torno a los dos tipos de interés que hay en puja en el predio: el residencial y el productivo. A su vez, incorporamos una línea de tiempo en paralelo que indica el accionar estatal en torno al conflicto.

Esta línea de tiempo sintetiza la política pública como proceso social amplio en torno a la propiedad y uso del predio en cuestión durante el periodo 2015-2018.

Figura 36. Proceso de política pública en torno al conflicto de Abasto (2015-2018)



Elaboración propia en base a información primaria recolectada en los viajes de campo, 2015-2018

II. Transformaciones territoriales del conflicto

En la perspectiva que aquí sostenemos, consideramos que el territorio es la expresión espacial de relaciones de poder, de la puja entre estrategias para controlar, ocupar e influir el espacio. Estas estrategias, que llamamos territorialidades, se establecen como el conjunto de acciones que mediante el control y ocupación del espacio buscan transformar, mantener o mediar en las relaciones de poder imperantes.

Dentro de las territorialidades que intervienen en la producción de un territorio, consideramos que la del Estado reviste una importancia fundamental. En efecto, la lógica que guía el accionar de sus instituciones, a través de políticas y regulaciones, proveen el sustento para el despliegue del accionar de ciertos actores limitando el de otros (Herzer et al 1994 citada en Rodríguez et al 2007:12). Ante una 'cuestión socialmente problematizada' los actores involucrados actúan poniendo en juego sus recursos y estrategias para lograr una resolución favorable a sus intereses. En ese contexto la respuesta del Estado se evidencia como "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" (Oszlak y O'Donnell, 1995:112-113). Se tratará de una sumatoria de iniciativas y respuestas, llevadas adelante por diversas unidades y aparatos estatales, que muchas veces resultarán contradictorias o conflictivas entre sí. Ello da cuenta del carácter negociado y abiertamente conflictivo que frecuentemente asume la toma de posición del Estado frente a una cuestión. Es que el Estado condensa las contradicciones de la sociedad (O' Donnell 1977). Este proceso conlleva, produce y reproduce territorialidades transformando o manteniendo las relaciones de poder que conforman los territorios.

En este apartado, buscamos identificar las transformaciones en las territorialidades en el conflicto por la propiedad y uso del predio en cuestión. Consideramos que a partir del reconocimiento de dicha transformación podemos advertir las transformaciones territoriales asociadas a la política pública de acceso a tierra de la AF en este caso.

1. Territorialidades en torno a la política pública de acceso a tierra de la AF en un territorio periurbano

a. La territorialidad de la AF

La AF asentada en el predio del conflicto comparte las características que hemos descrito en el capítulo 6 para el Cinturón Hortícola Platense. En efecto, se trata de pequeños productores hortícolas que llevan adelante la actividad con fuertes restricciones de capital, a través del modelo de invernáculo con insumos dolarizados y basados en una intensiva utilización de la mano de obra familiar.

Respecto de la cuestión del acceso a la tierra, estos productores se encuentran también dentro de lo característico para el Cinturón Hortícola Platense: acceden a la tierra mediante arrendamiento con profundas asimetrías en las relaciones de poder que establecen con la inmobiliaria y expuestos a la presión urbana que, en este caso, se materializa en la expansión residencial protagonizada por los vecinos urbanos sin tierra organizados en la Asamblea (ALPA) y la potencial amenaza de los nuevos vecinos urbanos ocupantes en 2018.

A pesar de contar con características comunes que los ubican dentro de un mismo sector social, el accionar de la AF no fue uniforme en nuestro caso de estudio, como hemos visto. El inicio de la ocupación en abril de 2015 afectó de formas diversas y en diferentes grados a los grupos de productores que se asentaban en el predio. Ello generó diversas estrategias de acción frente al conflicto, a partir de lo cual identificamos a tres grupos dentro de la AF.

Agricultores familiares que formaban parte de la Asociación Civil de Productores Hortícolas Independientes (AF-APHI).

Como ya hemos advertido este grupo de la AF fue el más perjudicado por la ocupación de 2015 ya que ésta se desarrolló sobre el sector del predio en que se asentaban. Éstos productores alquilaban allí desde diciembre de 2014, apenas 5 meses antes del conflicto, y habían realizado una gran inversión al comprar la posesión de un productor que se retiraba del lugar (bomba de

agua, el riego, parte de producción, etc). Además de desarrollar producción hortícola residían allí con sus familias¹³⁶.

Ante la ocupación, decidieron quedarse en el predio conviviendo con los ocupantes con quienes se dieron fuertes roces. En efecto, la ocupación se realizó sobre terrenos que estaban en producción, la cual fue destruida, al igual que los insumos y herramientas que los vecinos ocupantes utilizaron para demarcar los loteamientos informales.

Como modalidad de acción, en primer lugar, estos productores acompañaron la denuncia por usurpación realizada por la inmobiliaria, la cual tuvo como resolución una medida de desalojo que los afectó de igual forma que a los ocupantes. Luego de ello buscaron de asesoramiento en el Consultorio Jurídico Gratuito de la UNLP (CAJGPAF- UNLP), quienes presentaron escritos para que su situación sea contemplada por parte de los juzgados actuantes en el conflicto, ante una situación de constante invisibilización de su pre-existencia en el predio.

Luego del desalojo del 7 de mayo de 2015, estos productores fueron desplazados del predio como los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), no pudiendo volver a ingresar. Luego de la expropiación del 13 de mayo de 2015 perdieron validez sus contratos y tuvieron que resolver su situación de forma individual, reubicándose en otras quintas en calidad de medieros¹³⁷. Por último, teniendo la posibilidad de iniciar acciones para ser resarcidos por la inmobiliaria por el incumplimiento del contrato de arriendo, deciden no hacerlo.

Para este caso, se puede observar que, desde las instituciones estatales hubo un tipo de mediación que se expresó a través de la omisión de los intereses y demandas de este actor, ya que su situación no fue considerada en ninguna de las instancias de intervención.

En definitiva, la territorialidad de este actor fue 'anulada' no solo por el despliegue de las otras territorialidades presentes en el predio y con más capacidad de presión, sino luego, cuando la mediación estatal legitimó el despliegue de la territorialidad de los vecinos organizados en la

¹³⁶ Según consta en el contrato de arrendamiento de dichos productores, se trataba de 3 hectáreas que forman parte de una superficie mayor, sita en la calle 520 entre 214 y 216, las cuales se destinan exclusivamente a explotación hortícola y asiento familiar propio y de sus grupos familiares [ver Anexo 8].

¹³⁷ De acuerdo con lo manifestado por ese grupo de productores, mucho tiempo después del hecho, el INTA junto con la UNLP les ofrecieron participar de un proyecto para puesta en producción agroecológica en la zona de La Plata, sin embargo a los productores no les interesó porque ya estaban acomodados.

Asamblea (ALPA) sin considerar ningún tipo de resarcimiento que considere los perjuicios generados a estos productores.

Agricultores familiares no organizados en torno al conflicto (AF-NO)

Como ya señalamos, este grupo de productores se encontraban en la zona trasera del predio contrapuesta a la Av. 520. Por lo tanto, no fueron afectados directamente por la ocupación de 2015 ni por el posterior desalojo.

Luego de la sanción de la Ley de Expropiación, un conjunto de productores buscaron asesoramiento en el Consultorio Jurídico Gratuito de la UNLP (CAJGPAF- UNLP) para conocer las variantes de acción que tenían frente a la pérdida de validez de sus contratos de arrendamiento y que los posicionaba en una situación de incertidumbre.

Finalmente, priorizaron un accionar individual. Inclusive rechazaron llevar adelante una estrategia de acción común junto con los productores organizados en la AF-AC15A. Mediante negociaciones particulares se retiraron del predio ante el avance del loteo para el barrio nuevo. En algunos casos estos productores negociaron con la Mesa de Gestión Barrial y accedieron a la pre-adjudicación de un lote en el barrio.

Para este caso, se observa que si bien estos productores se vieron perjudicados al tener que abandonar las quintas que arrendaban desde hacía años, la mediación estatal se expresó a través de una modalidad que ‘desplazó’ el interés de los productores desde lo productivo hacia lo residencial, como expresión de una medida de resarcimiento por la pérdida de validez de los contratos y para avanzar con las tareas de loteo.

En definitiva, la territorialidad de este actor no fue anulada sino que fue ‘convertida’ a partir de su propio accionar y la mediación estatal. En efecto, dejó de ejercer su territorialidad con fines productivos (y sobre la zona productiva) para ejercer una nueva territorialidad ahora definida sobre un predio urbano y con otros fines.

Agricultores Familiares de la Asociación Civil 15 de Abril (AF-AC15A)

Al momento de la toma, estos AF se encontraban asentados en un sector que no fue advertido como parte del predio total por parte los ocupantes. Por ese motivo, no se ven afectados por la ocupación y tampoco por el desalojo. A diferencia de los otros grupos de AF, la situación generada

a partir de la ocupación se presentaba como una oportunidad para mejorar sus condiciones de acceso a tierra para trabajar y vivir.

Partiendo de dicha lectura, se organizaron buscando agruparse con otros productores individuales para sostener una postura conjunta y coordinar acciones colectivas. En ese contexto participaron de las discusiones en torno a la finalidad de la expropiación para que se considere una zona del predio para uso rural-intensivo. Consideramos que esta participación fue la que motivó luego la Ordenanza Municipal que modificó la zonificación del predio en cuestión de uso de suelo que acompañó a la promulgación de la ley de expropiación y que benefició a estos productores.

Luego de la expropiación, con la ordenanza de uso de suelo a su favor pero sin contar con papeles que acrediten su posesión, solicitaron asesoramiento legal del Consultorio Jurídico Gratuito de la UNLP (CAJGPAF- UNLP) durante 2016 para formalizar la organización que venían sosteniendo de hecho, conformando la “Asociación Civil 15 de abril”. A partir de ello, reclaman que se brinde alguna definición sobre su situación. En paralelo, se propusieron, como organización, una estrategia de articulación con organizaciones sociales de la zona, al destinar parte de su producción como donativos para comedores y merenderos.

Este grupo de productores fue el único que logro una resolución favorable. En primer lugar, la ordenanza de uso de suelo les permitió sostenerse en el predio durante todo el conflicto y luego ante el avance de la urbanización del barrio ‘Nuevo Abasto’. En efecto, a pesar de encontrarse sin papeles que certifican su situación, cuentan con un compromiso respecto a su usufructo, el cual fue refrendado en la instancia del desalojo a los nuevos vecinos urbanos ocupantes en 2018. En efecto, la mediación estatal se expresa mediante un apoyo a los productores organizados en la AF-AC15A, que es validado en diversas instancias (ordenanza de uso de suelo, desalojo de los nuevos vecinos ocupantes, intervención de la Defensoría).

En definitiva, la territorialidad de este actor fue ‘viabilizada’ a partir de la mediación estatal, ya que estos productores lograron sostenerse en el predio conservando su actividad productiva y sus viviendas frente a la presión residencial constante. En términos relativos a la situación que se encontraban como arrendatarios de la inmobiliaria, este apoyo, dotó de legitimidad y recursos para que puedan disputar el control del espacio.

No obstante, se reconoce que este apoyo, se sostiene sobre una situación de inestabilidad ya que, al momento que finalizó esta investigación, los productores no contaban aún con una certificación efectiva que avalen su posesión.

Luego del accionar de estos actores y las diversas mediaciones estatales en este conflicto, podemos advertir que la territorialidad de la AF como sector fue transformándose en este territorio en diversos sentidos.

En términos particulares de cada grupo, los productores de la AF- APhi que se encontraban en el foco del conflicto en la primera ocupación de 2015, fueron particularmente desfavorecidos al tener que abandonar las tierras que ocupaban recientemente y sobre las cuales habían hecho grandes inversiones. La mediación estatal al respecto fue de omisión de la problemática de este actor, con lo cual su territorialidad fue 'anulada' por el accionar de otros actores con mayores recursos para imponer sus intereses. Para el caso de los AF NO, la mediación estatal desplazó su finalidad y sus objetivos. Ante el hecho consumado de la expropiación estos productores pudieron negociar su permanencia en el predio pero como nuevos vecinos del barrio, es decir que su territorialidad caracterizada por una finalidad productiva en el predio fue 'convertida' a fines residenciales. Por último para los productores que conformaron la AF-AC15A la mediación estatal los apoyó y fortaleció, siendo su territorialidad 'viabilizada'. En efecto, estos productores pudieron mantenerse en el predio en cuestión durante todo el conflicto, y, a pesar de contar tan solo con un compromiso verbal, fue respetada su permanencia en los terrenos al desalojar a los nuevos vecinos ocupantes en 2018.

Retomando a la AF como sector productivo, del conjunto de acciones sociales que intervinieron en la situación y las mediaciones estatales, el uso productivo-intensivo retrocedió en términos concretos. De las 56 ha que eran arrendadas por la AF para producción hortícola en 2015, tan solo 15 ha continúan en producción, sosteniéndose una dinámica de desplazamiento y retracción del uso productivo, característico en territorios periurbanos. De esta situación no se desprende una propuesta integral para abordar la cuestión del acceso a tierra de la AF. El Estado intervino particularizando la situación de los productores organizados en la AF-AC15A que mejoraron sus condiciones de acceso a tierra en forma particular y luego de una serie de estrategias de acción. Así y todo, se trata de un equilibrio inestable, al no contar con el contrato de comodato firmado.

b. La territorialidad de los vecinos sin tierra

Como hemos advertido en el capítulo 4 y 6 de esta investigación, la AF que se desarrolla en territorios periurbanos compite por el uso de la tierra con diversos fenómenos de expansión residencial. En efecto, los vecinos que ocupan las tierras en cuestión forman parte de los fenómenos de expansión residencial ligados a clases populares y a los que hemos referido anteriormente como Asentamientos Populares Informales (APIs). En el Cinturón Hortícola Platense, estos fenómenos han crecido en los últimos 15 años y han tendido a ubicarse en los bordes periurbanos trastocando el uso productivo de la tierra.

En nuestro estudio de caso, podemos identificar dos grupos de vecinos que encarnan esta expansión residencial. A continuación veremos de qué forma se ha desplegado la territorialidad de estos actores.

Vecinos urbanos sin tierra que conforman la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA)

Como ya hemos señalado anteriormente, la ALPA agrupa a los vecinos que realizaron la primera ocupación del predio en 2015. Como hemos advertido, se trata de vecinos que atravesaban diversas problemáticas respecto a la vivienda y el hábitat y que se vieron motivados por los rumores respecto a la irregularidad en la propiedad de ese predio.

Ante la ocupación, estos productores llevan adelante una serie de estrategias de acción directa e institucional con el fin de asentarse en dichas tierras y construir allí un barrio. Partiendo de dicho interés común los vecinos, se organizan en torno de la Asamblea (ALPA) y se movilizan para visibilizar su situación y lograr que el Estado apoye sus demandas. En ese contexto, ante la denuncia por usurpación realizada por la inmobiliaria, los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) resisten el desalojo y realizan un acampe para reclamar por esas tierras. En un contexto político específico, en plena campaña electoral de 2015, diversos actores políticos participan de discusiones para lograr que se expropié el predio. Dada la presión y gran movilización realizada por los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), ello se logra, sancionándose una Ley de Expropiación en beneficio de este grupo de vecinos.

A partir de allí, el apoyo por parte del Estado a los intereses de este actor fue recurrente. Tanto frente a la pre-adjudicación de lotes y toma de posesión del predio anticipada por el cambio de

gestión a fines de 2015, la designación de presupuesto para la urbanización en 2017, o el desalojo de nuevos ocupantes en 2018.

En definitiva, la territorialidad de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) fue 'viabilizada' a partir de la mediación estatal, resultando la Ley de Expropiación el punto de inflexión del conflicto. Estos vecinos parten de una situación desfavorable al tomar un predio arrendado y logran a través de diversas estrategias y en una coyuntura específica convertirse en los actores más beneficiados de este conflicto. La intervención estatal, en definitiva legitimó el avance residencial protagonizado por los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), logrando una transformación del territorio que se expresa en el surgimiento del Barrio Nuevo Abasto, que se encuentra en pleno crecimiento.

El apoyo incluso resulta más contundente que el expresado por el Estado en torno a los productores organizados en la AF-AC15A, al incluir las pre-adjudicaciones correspondientes a nombre de cada uno de los beneficiarios.

Los nuevos vecinos urbanos ocupantes (NVO)

Como ya advertimos, se trata de los vecinos que realizaron una nueva ocupación en junio de 2018 sobre una zona del barrio nuevo y que se encontraba poco habitada por los retrasos en el proceso de urbanización.

Estos vecinos consideraban que esa zona del predio se encontraba abandonada por los originales pre-adjudicatarios y decidieron asentarse allí, atravesados por problemáticas para acceder a una vivienda. Esta ocupación convive en el barrio nuevo cerca de 4 meses, cuando son desalojados en septiembre de 2018, ante una denuncia de un sector de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA).

Luego de ello, los nuevos vecinos ocupantes 'trasladan' la ocupación a la zona del predio en posesión de los productores organizados en la AF-AC15A, reclamando mediante diversas acciones (acampe frente al predio, movilizaciones y cortes de calle, invocación a la intervención de la Defensoría del Pueblo) que sea respetada la Ley de Expropiación que indica que la finalidad es exclusiva de vivienda.

En ese contexto, la mediación del Estado se expresó mediante la represión al llevar adelante un desalojo y luego la omisión al no ser tenidas en cuenta ni dar una respuesta a las demandas de este actor.

En definitiva, la territorialidad de este actor fue ‘anulada’ a partir de la mediación estatal, al ser coartada su ocupación por medio de dos desalojos y luego no dando respuestas a sus demandas de urbanización sobre la zona del predio productivo.

Pensando a ‘los vecinos urbanos sin tierra’ como un sector social que representa a actores con problemáticas de acceso a tierra para construir sus viviendas¹³⁸, reconocemos que el uso residencial avanzó en términos concretos con la creación del barrio ‘Nuevo Abasto’. Sin embargo, pensando en términos de actores, se vio beneficiado a los vecinos que realizaron la primera toma en 2015 y que luego coordinaron sus acciones organizados en la Asamblea (ALPA). Los nuevos vecinos ocupantes (NVO), en cambio, no fueron incorporados al barrio luego de la ocupación en 2018 y tampoco se consideraron sus demandas respecto del cumplimiento total de la Ley de Expropiación que supondría el desplazamiento de los productores organizados en la AF- AC15A.

c. La territorialidad de los actores especulativos

Nos referimos a actores especulativos para señalar a aquellos que advierten a la tierra como medio para la obtención de ganancias (Herzer et al 1994 citada en Rodríguez, M. et al, 2007:12). Para estos actores que se ubican como intermediarios, la tierra es objeto y soporte de negocios, en oposición a otros actores cuyas lógicas se encuentran atravesadas por la necesidad de reproducir sus condiciones de existencia.

En el caso que analizamos aquí, advertimos un solo actor que encarna este tipo de lógica, como veremos a continuación.

La Inmobiliaria Estudio Mattioli

¹³⁸ En el capítulo 7 se puntualizó que se usó la expresión ‘vecinos urbanos sin tierra’ para distinguir al sector cuyo interés se encuentra asociado a un uso residencial. Se enfatizó que se trató, en su mayoría, de habitantes de la zona cuyo interés en estas tierras se asocia a un uso urbano residencial, a pesar de que se dedicaran a actividades agropecuarias. A su vez, con la expresión no buscamos plantear que los actores de la AF asentada en el predio no sean considerados ‘vecinos’ de la zona, sino simplemente, se trata de una distinción analítica para diferenciar los intereses en pugna en este caso.

La inmobiliaria se presentó en este conflicto como el actor que ejercía como propietario de las tierras en cuestión. En efecto, era quien arrendaba las tierras a los diferentes grupos de agricultores familiares desde, al menos, una década. Sin embargo, como ya hemos advertido, pesaban sobre esta inmobiliaria fuertes sospechas de que su vinculación jurídica con la tierra era irregular y que usufructuaba el predio de forma irregular.

Ante la ocupación la inmobiliaria realiza una denuncia y solicita a los productores organizados en AF-APHI que testifiquen a su favor. A su vez, despliega una campaña de desprestigio en contra de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) a través de la utilización de medios de comunicación platenses esparciendo rumores y temor respecto a las consecuencias que podía desatar la ocupación.

El día definido para la realización del desalojo el 6 de mayo de 2015, la inmobiliaria participa de la mesa improvisada para negociar una salida pacífica al conflicto. En esa oportunidad ofrece destinar 18 de las 56 ha para la construcción de un barrio y un jardín de infantes. La propuesta es rechazada por los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), el desalojo es realizado, pero luego se realiza la expropiación, donde la inmobiliaria pierde el usufructo de las tierras. Sin embargo, de acuerdo a los rumores que circulan, la inmobiliaria sería la beneficiaria de la indemnización considerada en la Ley de Expropiación del predio. La mediación del Estado en caso de ser real habría buscado resarcir el perjuicio generado luego de la expropiación.

En definitiva, la territorialidad de este actor fue 'anulada' a partir de la mediación estatal, ya que las negociaciones implicaron la pérdida de control respecto de las tierras expropiadas.

De forma general, pensando a la inmobiliaria como representante de un sector intermediario ligado a los fenómenos de especulación inmobiliaria característicos en zonas periurbanas, del conjunto de las acciones sociales y la mediación estatal, el uso especulativo retrocedió. Las 56 ha que eran usufructuadas por este actor, fueron destinadas a la construcción de un barrio y a la producción hortícola de los productores organizados en la AF- AC15A, quienes ya no deberán pagar el arrendamiento a este actor y que se encuentra en tratativas para firmar un contrato de comodato con el Estado.

d. La territorialidad estatal

Cabe señalar a esta altura que, así como las territorialidades de los actores no estatales se ven transformadas por la mediación estatal, la territorialidad estatal se ve constantemente transformada por el accionar de los actores no estatales.

Por ello, consideramos que las instituciones estatales intervinientes en este conflicto, no hubiesen actuado viabilizando la territorialidad de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y favoreciendo la permanencia de los productores organizados en la AF- AC15A, si estos actores no hubieran llevado adelante las acciones directas e institucionales que hemos señalado anteriormente. De igual manera, las estrategias y acciones esgrimidas por los actores intervinientes buscaron disputar la toma de posición del Estado al respecto, resultando las más efectivas las esgrimidas por estos dos actores favorecidos por la mediación estatal.

En definitiva, la territorialidad estatal se encuentra compuesta por la sumatoria de respuestas de las instituciones del Estado en torno a una cuestión. Estas instituciones actúan a través de diversas modalidades de mediación proveyendo el sustento para el despliegue o restricción de determinadas territorialidades

Del conjunto de acciones de los actores no estatales y estatales en torno al conflicto, se dieron una serie de transformaciones en la capacidad de los actores de influir, controlar y apropiarse del espacio.

En nuestro caso de estudio, la territorialidad de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA), así como la de los productores que conforman la AF- AC15A se vieron viabilizadas y apoyadas a través de la mediación del Estado. Este apoyo se vio acompañado de la restricción y desplazamiento de otros intereses respecto al predio [ver Tabla 13].

Tabla 13. Transformaciones en la territorialidad de los actores intervinientes

Sector	Actor	Modalidad Acción	Modalidad de mediación estatal	Transformación de la territorialidad
Agricultura Familiar	AF-APHI	Institucional + directa	Omisión	Anulada
	AF NO	Institucional	Desplazamiento	Convertida
	AF- AC15A	Institucional + directa	Apoyo	Viabilizada
Vecinos sin tierra	ALPA	Directa + institucional	Apoyo	Viabilizada
	NVO	Directa + institucional	Omisión	Anulada
Especulativo	IEM	Institucional	Desplazamiento	Anulada

Elaboración propia en base a análisis información primaria recolectada en trabajo de campo 2015-2018

A través de este proceso social el territorio fue transformado. En un predio que se dedicaba hasta abril de 2015 a producción hortícola en su totalidad, hoy día avanza la urbanización del barrio ‘Nuevo Abasto’ y el desarrollo de actividades productivas por parte de un grupo de agricultores familiares que han mejorado sus condiciones de acceso a la tierra. En efecto, esta transformación territorial respondió al cambio en las relaciones de poder.

Por medio del accionar interrelacionado entre actores estatales y no estatales, la territorialidad de la inmobiliaria que usufructuaba la renta de la tierra a través del arrendamiento a la AF, fue ‘anulada’ al tiempo que se fortaleció y ‘viabilizó’ la territorialidad de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y los productores organizados en la AC15A.

La política pública de acceso a tierra de la AF y la transformación del territorio

Ante la falta de una política pública certera que dé respuesta a las demandas del sector respecto del acceso a tierra de la AF, analizamos este caso para dilucidar, en esta situación específica, las modalidades a partir de las cuales el Estado aborda esta cuestión.

Como ya hemos advertido en el capítulo 2 de esta investigación, la cuestión del acceso a tierra de la AF puede plantearse analíticamente en torno a dos dimensiones: la distribución de la tierra entre actores y la vinculación jurídica que la AF establece con la tierra. Por ello nos preguntamos: ¿cómo se expresan estas dimensiones en este caso y como el Estado intervino respecto de ello?

En el capítulo 4, hemos advertido que para el caso de la AF en la RMBA –insertada dentro de un territorio periurbano- la cuestión se expresa, por un lado, a partir de la expansión urbana como principal actividad que disputa a la AF el uso y apropiación de la tierra. A la par de esta situación, la vinculación jurídica de los agricultores familiares con la tierra – vale decir, el régimen de tenencia jurídica-, es centralmente el arrendamiento rural, en el marco de una falta de regulación de dichos contratos que se establecen sobre una base de relaciones asimétricas entre dueños de la tierra, intermediarios (inmobiliarias) y agricultores familiares. Esta tendencia se profundiza a la hora de advertir las características específicas en el Cinturón Hortícola Platense, donde las inmobiliarias locales asumen un rol hegemónico clave [capítulo 6].

A lo largo del desarrollo de este capítulo, hemos sostenido que un sector de la AF, los productores de la AF-AC15A, han logrado resultados positivos que les han permitido permanecer en el predio y mejorar sus condiciones de acceso a la tierra en las dos dimensiones que aquí analizamos.

Respecto de la competencia por la distribución de la tierra, en nuestro caso de estudio, la expansión residencial que amenaza la permanencia de la AF es protagonizada por los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y luego por los nuevos vecinos ocupantes (NVO). Sin embargo, los productores de la AF-AC15A cuentan con una Ordenanza de uso de suelo que protege el uso rural-intensivo de la expansión urbana residencial.

Por otra parte, respecto del régimen de tenencia jurídica de la tierra, como ya hemos precisado, la AF se caracteriza por acceder a la tierra a través de la figura jurídica del arrendamiento. Estos contratos suelen ser negociados en condiciones de profunda asimetría entre propietario, intermediario y arrendatario. En ese aspecto, los productores organizados en la AF- AC15A han logrado mejorar su vinculación jurídica con la tierra, al haber perdido validez los contratos de arrendamiento con la inmobiliaria y en cambio contar con el compromiso de firma de un comodato cuya contraparte ya no es un privado, sino el Estado, lo cual permite criterios de negociación más justos y un horizonte de mayor estabilidad en la tenencia de la tierra.

Sin embargo, la contrapartida de esta situación, es que este hecho no generó una mejora general para el acceso a tierra de la AF. El éxito de los productores organizados en la AF-AC15A tiene como correlato el desplazamiento de la mayoría de los productores hortícolas – agricultores familiares – que se encontraban trabajando y viviendo en el predio. En términos concretos, de las 56 ha que estaban en producción en marzo de 2015 –antes de la primera ocupación-, tan solo 15 ha siguen siendo productivas, en manos de la AF. Las 41 ha restantes hoy día conforman el barrio Nuevo Abasto.

De acuerdo a las tendencias que describimos durante la investigación, este caso es testigo de cómo se expresa la expansión residencial y el retroceso productivo en territorios periurbanos en donde la cuestión de la vivienda suele ser advertida como ‘prioridad’ respecto a la problemática de acceso a tierra de un sector productivo, que también padece profundas problemáticas de hábitat y vivienda.

Al respecto, la mediación del Estado profundizó la tendencia de retroceso del uso productivo de la tierra, favoreciendo a los actores que encarnan la expansión urbana-residencial. En definitiva, sostenemos aquí que en el marco de una fuerte competencia por el uso de suelo entre actores con acceso diferencial a recursos y diversas modalidades de acción, las formas en que el Estado aborda la cuestión del acceso a tierra de la AF en territorios periurbanos resultan subsidiarias y no logran transformar más que individualmente las relaciones de poder que condicionan a la AF.

Conclusiones y reflexiones finales

Introducción

En esta sección final se presentan las principales conclusiones y reflexiones del trabajo realizado. La finalidad de esta investigación fue aportar al conocimiento de la relación entre Territorio y Estado, a través del análisis de un conflicto por la tierra en la localidad de Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina).

Nuestro objetivo general fue el de identificar y analizar la *política pública* y las *transformaciones territoriales* asociadas al acceso a tierra para la agricultura familiar. Para cumplir con el objetivo general propuesto desagregamos, a su vez, dos objetivos específicos: identificar y analizar la política pública de acceso a tierra de la AF e Identificar y analizar las transformaciones territoriales como corolario de dicha política.

Dadas las características que asumió la institucionalización de la AF en el período analizado, que para la cuestión del acceso a tierra supuso una serie de respuestas aisladas e individualizadas y que surgieron, por lo general, como réplica a situaciones conflictivas concretas, se buscó el cumplimiento de estos objetivos a través de un estudio de caso. En efecto, en nuestra investigación partimos de la premisa de que la ausencia de un abordaje claro y activo por parte del Estado para resolver la cuestión del acceso a tierra de la AF, no implica la ausencia de una toma de posición al respecto.

Esta consideración se encuentra en estrecha relación con nuestra perspectiva sobre la política pública. Consideramos que se trata de un proceso social amplio a través del cual diversos actores de la sociedad se disputan la toma de posición del Estado respecto de una cuestión. Esta 'toma de posición' asume la forma de una mediación entre fuerzas sociales que puede expresarse a través de acciones u omisiones y que puede traer aparejados diversos niveles de transformación del aparato institucional del Estado.

Para el caso de la cuestión del acceso a tierra de la AF, las instituciones estatales se manifiestan de forma errática. En efecto, no puede decirse que ha habido una completa omisión, pero sí que no pareciera identificarse una voluntad clara por realizar modificaciones en los dos aspectos que

hacen a esta cuestión: ni existe una política general definida de protección de los espacios productivos, ni tampoco existen herramientas jurídicas que trastocuen el régimen de acceso a la propiedad de la tierra en línea con las demandas del sector. En definitiva, consideramos que la política pública de acceso a tierra de la AF surge como una suerte de 'efecto residual' de las acciones dirigidas a otros actores con mayor capacidad de presión sobre las instituciones estatales.

En relación con ello, uno de los mayores desafíos de esta investigación fue cómo dar cuenta de la política pública, en el marco de las características específicas de este objeto de estudio. Resulta evidente que estamos frente a una 'cuestión socialmente problematizada' impulsada por el sector de la AF, e inclusive, se trata de una cuestión histórica que se remonta a los orígenes de Argentina como Estado Nación. Sin embargo, la toma de posición del Estado respecto a ello fue siempre contradictoria y ambigua en el marco de la disputa por el control y apropiación de un recurso clave y finito como la tierra.

Por tanto, para poder analizar la política pública de acceso a tierra de la AF, elegimos realizar un estudio de caso en profundidad. A riesgo de perder capacidad de generalizar los resultados, consideramos que era la mejor estrategia metodológica para aportar algunos elementos al análisis de esta cuestión. Dada nuestra perspectiva teórica, analizar la política pública implicó identificar e investigar las modalidades de acción de actores no estatales y estatales en torno a un conflicto por el uso y propiedad de la tierra y del cual participaron productores de la AF. Ello nos permitió comprender las modalidades de vinculación entre fuerzas sociales contrapuestas e instituciones estatales en torno a esta cuestión. Luego identificamos y analizamos las territorialidades de las fuerzas sociales intervinientes -entendidas como las estrategias para lograr el control y apropiación del predio en conflicto- y las transformaciones territoriales asociadas a esos procesos.

A continuación, a modo de conclusión, retomaremos los principales elementos que hemos advertido en nuestro análisis respecto a estos temas.

Política pública de acceso a tierra de la AF: el devenir de una cuestión histórica

En esta investigación consideramos a la política pública como un proceso social a través del cual las fuerzas sociales disputan la toma de posición del Estado respecto de una cuestión socialmente

problematizada. La política pública también puede ser advertida como el conjunto de respuestas o mediaciones que las instituciones estatales realizan frente al accionar de la sociedad en torno a una cuestión. De ello se infiere que puede abordarse como *un proceso social amplio* en el que participan actores estatales y no estatales y que se ordena en torno a una cuestión que problematiza la sociedad.

La cuestión que abordamos aquí es la del acceso a tierra de la AF. Alrededor de ella se teje un proceso social que, de acuerdo a lo sostenido en el capítulo 2, resulta una cuestión histórica que se remonta a los orígenes de la organización de Argentina como Estado Nación. En efecto, la desigual distribución de este recurso clave a lo largo del siglo XIX se encuentra cristalizada en las instituciones que hoy regulan su acceso.

Como conclusión general consideramos que al día de hoy el acceso a tierra de este sector productivo (que actualmente se considera AF, pero que a lo largo de la historia ha sido considerado bajo otros rótulos) se posiciona como cuestión socialmente problematizada ya que sigue siendo un reclamo activo de las organizaciones y ante la que el Estado fue dando respuestas erráticas y contradictorias en un marco de fuerte puja por este recurso.

Como partimos de la idea de que el Estado siempre se encuentra presente, o dicho de otro modo, se expresa por acción u omisión, realizamos un análisis para identificar a diversas escalas el proceso social en torno a esta cuestión: a nivel nacional en el capítulo 2 al definir la cuestión; a nivel regional en la segunda sección (capítulo 4 y 5) cuando identificamos como se expresa territorial e institucionalmente la política pública de acceso a tierra de la AF en la RMBA; a nivel del estudio de caso en el CHP en la tercera sección (capítulo 6, 7 y 8) cuando realizamos un análisis en profundidad de las modalidades de acción no estatal y estatal en torno a un conflicto por la tierra. Del análisis en esta triple escala, consideramos que la política pública de acceso a tierra de la AF en la RMBA durante el período 2009-2019 puede caracterizarse a partir de los siguientes ejes.

Debilidad estructural y organizativa de la AF en la disputa por la tierra

Este eje refiere a que la política pública en torno al acceso a tierra de la AF en el periodo que hemos analizado, no redundó en transformaciones institucionales de peso que hayan trastocado las formas de acceso y distribución de este recurso. En efecto, las instituciones que regulan al respecto se remontan al código civil nacional del año 1869 (con reformas en el año 2014) y la Ley

de Arrendamientos y Aparcería Rurales de 1948 (con reformas en el año 1980) como hemos señalado en el capítulo 2.

En ese sentido, la disputa por la tierra durante el siglo XX se caracterizó por la puja entre grandes terratenientes que poseían la propiedad de la tierra y sus arrendatarios y/o trabajadores rurales que no tenían posibilidad de acceder a la compra, a pesar de ser quienes llevaban adelante la actividad productiva. Para ilustrar las asimetrías en las relaciones de poder que caracterizaban esta vinculación, se destaca que el sector terrateniente imponía a arrendatarios altos valores de alquiler, así como condiciones que implicaban su intermediación bajo comisión de la compra de insumos y venta de la cosecha, todo ello en un marco de 'omisión' del Estado. Ante estos abusos se impulsaron iniciativas estatales para regular institucionalmente dichas asimetrías. En efecto, la Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales de 1948, en vigencia actualmente, es la expresión de una de las tantas iniciativas impulsadas durante el siglo XX.

Sin embargo se dieron pasos contradictorios para lograrlo, la política de tierras se caracterizó por un movimiento pendular desde entonces. Si bien hubo intentos desde el Estado para facilitar y democratizar el acceso a tierra -mediante la subdivisión y el asentamiento de colonos o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios- así como regular las diversas formas de acceso no propietario -regulación de arrendamientos y aparcerías- estos fracasaron recurrentemente debido a la férrea resistencia de terratenientes y estancieros con gran poder y representación en los ámbitos estatales. El desarrollo y profundización de las relaciones capitalistas aumentó la concentración de la tierra y de las explotaciones agropecuarias.

En la actualidad, el sector reconocido como 'agricultura familiar' agrupa a sujetos agrarios atravesados por una gran diversidad de circunstancias. En efecto, se trata de una categoría compuesta por actores heterogéneos. Desde nuestra perspectiva su conformación como 'sujeto' surge de su contraposición con los grandes terratenientes propietarios. Ya desde los inicios de la organización del Estado, la AF (o mejor dicho los sectores que en esa época podrían considerarse en esta categoría) se caracterizaban por la debilidad estructural asociada a la desigual distribución de la tierra. De acuerdo con ello, se conformó un sistema jurídico de regulación de los derechos de tenencia que reflejaron y cristalizaron dichas asimetrías. En definitiva, a pesar de agrupar actores con grandes heterogeneidades, una gran parte de los actores que integran la AF atraviesan problemáticas respecto de la tenencia y usufructo de la tierra.

Atendiendo a los recortes de nuestra investigación, a nivel de la RMBA la AF se desarrolla en un territorio periurbano, caracterizado por una constelación de relaciones de poder específicas. En efecto, allí cobran centralidad los vínculos urbano-rurales tomando mayor protagonismo en la disputa por la tierra los actores ligados a los procesos de expansión urbana.

Como hemos señalado en el capítulo 4, la AF en este territorio se desplaza constantemente debido a su 'debilidad' ante el crecimiento de la urbanización. La expansión urbana supone la incorporación de valor sobre tierra rural para la implantación de nuevas actividades que generan transformaciones y un consecuente aumento en la renta de la tierra, cuyo corolario es el desplazamiento de las quintas de producción primario-intensiva. A ello se suma que la AF accede a la tierra mayoritariamente mediante contratos de arrendamiento y mediería. En este contexto, las inmobiliarias locales, encargadas de gestionar la mayor parte de dichos contratos, imponen condiciones abusivas, sin contar con regulaciones estatales que garanticen el cumplimiento de la ley.

A estas dimensiones de las problemáticas de acceso a tierra de este sector se le suman otras problemáticas: asimetrías en los circuitos de comercialización, dependencia a un modelo productivo basado en el invernáculo e insumos dolarizados, fuerte explotación de los productores y sus familias, por mencionar los más relevantes. Estas circunstancias limitan las posibilidades de mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares, así como de producir alimentos de calidad para los habitantes urbanos, poniendo en entredicho el rol clave que este sector ejerce en la soberanía alimentaria de la población.

Para el recorte de menor nivel de abstracción, nuestro caso de estudio, advertimos la disputa por la tierra entre actores concretos que encarnan tendencias similares a las que venimos advirtiendo hasta aquí. Ya en el capítulo 6, vemos que las características más específicas del CHP se asimilan a las descritas para la RMBA. Allí la disputa por la tierra se advierte esencialmente entre un uso ligado a la expansión urbana residencial y otro uso ligado al asiento de producción hortícola.

En el caso de estudio existe una puja por la propiedad y uso de un predio específico que se da centralmente entre actores ligados a la expansión residencial de sectores populares y de la AF. Es en el marco más específico del estudio del conflicto, donde hemos podido profundizar en las modalidades de acción de los actores que protagonizaron estas tendencias. Al respecto, este caso resulta paradigmático ya que tanto los actores de la AF como los vecinos urbanos sin tierra

atravesan condiciones de exclusión similares, al tratarse en ambos casos de actores atravesados por necesidades limitantes de su capacidad para reproducir su vida.

De acuerdo a nuestra perspectiva respecto de la política pública, la que ya hemos señalado, en este nivel de análisis profundizamos en las modalidades de acción de las fuerzas sociales protagonistas y las modalidades de mediación del Estado. De ello concluimos que, a la debilidad estructural que caracteriza a la AF, se suma un accionar fragmentario y heterogéneo de los actores que conformaban a este sector dentro del conflicto.

En efecto, la AF asentada en allí compartía las características que hemos descrito para la RMBA y el CHP. Se trata de pequeños productores hortícolas que llevan adelante la actividad con fuertes restricciones de capital, a través del modelo de invernáculo con insumos dolarizados y basados en una intensiva utilización de la mano de obra familiar. Respecto de la cuestión del acceso a la tierra, estos productores son arrendatarios con profundas asimetrías en las relaciones de poder que establecen con la Inmobiliaria, estando además expuestos a la presión urbana que, en este caso, se materializa en la expansión residencial (protagonizada por los vecinos organizados en la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto y la posterior amenaza de nuevos vecinos ocupantes).

A pesar de contar con características comunes que los ubican dentro de un mismo sector social, el accionar de la AF no fue uniforme en nuestro caso de estudio, como hemos visto. El inicio de la ocupación en abril de 2015 afectó de formas diversas y en diferentes grados a los grupos de productores que se asentaban en el predio. Ello generó diversas estrategias de acción frente al conflicto, a partir de lo cual identificamos a tres grupos de la AF: los productores de la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF-APHI), un grupo de productores no organizados (AF NO) y los productores organizados en la Asociación Civil 15 de Abril (AF-AC15A).

En contraposición, los vecinos que habían iniciado la ocupación de la tierra de forma individual, apuestan a estrategias de organización centralizada y conforman la Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto (ALPA) que reúne a más de 1000 familias. Combinan esta organización con estrategias de acción directa, movilizaciones, acampes, cortes de calle, etc.

Es de destacar que la AF no logró organizarse en torno a objetivos y demandas comunes de todos los actores frente al conflicto. Este accionar desarticulado, frente a un accionar organizado

centralizado de los vecinos de la Asamblea (ALPA) dio por resultado un desplazamiento de la mayor parte de los productores de la AF vinculados con este caso.

En definitiva, sostenemos como conclusión que **el accionar de la AF en territorios periurbanos resulta fragmentario en el contexto de una fuerte puja por el uso y propiedad de la tierra con actores cuyos recursos y modalidades de acción resultan eficaces para disputar la toma de posición del Estado**, ya sea porque se ordenan en torno a demandas cuya resolución genera mayor rédito político, o porque supone la movilización de un mayor número de personas y por tanto más capacidad de presión.

El rol 'subsidiario' del Estado

Desde la perspectiva que aquí sostenemos, si bien el accionar del Estado se encuentra disputado por fuerzas sociales, siempre se encuentra 'orientado' por su rol -no neutral- en garantizar la reproducción del sistema.

Como ya hemos advertido, desde el origen de la organización de Argentina como Estado Nación, el reparto privilegiado de la tierra instaló una estructura de poder basada en este recurso. Esta situación de desigualdad derivó en diversas expresiones de acción directa e institucional por parte de los sectores agrarios 'no propietarios' a lo largo de la historia que lograron incorporar algunas regulaciones en torno a los arrendamientos. Sin embargo, con excepción del Consejo Agrario Nacional (1940 – 1980), no hubo instrumentos que democratizen la distribución de la tierra. En efecto, frente a esta cuestión hubo mediaciones estatales que tendieron a un *statu quo* respecto a ello y que, en el marco de la profundización de las relaciones capitalistas a partir de 1976, tendieron a la concentración de la propiedad de la tierra y la producción.

Sin embargo, se destaca que, a partir del año 2003 surgen una serie de iniciativas a nivel nacional dirigidas a la AF, las cuales tomaron mayor fuerza luego del llamado 'conflicto con el campo' del año 2008 que generó la necesidad por parte del gobierno nacional de establecer alianzas con actores rurales históricamente excluidos. En esta coyuntura específica, las organizaciones representativas de la AF fueron generando estrategias de organización para posicionar sus intereses, e influir en la política pública sectorial. En efecto, una nueva coyuntura en la cual el Estado se encontraba abierto a internalizar demandas de la AF, acompañada por una creciente

organización del sector, lograron trastocar las relaciones de fuerza cristalizándose en la estructura institucional.

Podemos mencionar al respecto la creación de la Reunión Especializada de AF en el ámbito del MERCOSUR en 2004 (REAF), el Foro Nacional de AF en 2006 (FoNAF), el Registro Nacional de la AF en 2007 (ReNAF), la Subsecretaría de Desarrollo Rural y AF en 2008 (SsAF) que, en el año 2014, se convertiría en Secretaría de AF (SAF) y la 'Ley de Reparación Histórica de la AF' en 2015, entre las más relevantes.

En torno a nuestro recorte espacial y temporal, a partir del año 2009 la AF de la RMBA comienza a ser foco del accionar estatal, ya que allí se asienta el cinturón verde más importante de Argentina especializado en la producción de hortalizas para el consumo del área urbana y con gran presencia de la AF. En el año 2015, ante el cambio de gobierno a nivel nacional y provincial, esta tendencia a la institucionalización se detiene, sin embargo se reconoce un fortalecimiento de las organizaciones del sector con asiento en la RMBA que generan diversas estrategias de acción colectiva con el fin de poner de relieve las problemáticas que atraviesa, entre las que se destaca la cuestión del acceso a la tierra.

Luego de un repaso de las iniciativas que surgieron desde el inicio de este periodo en 2009, concluimos que no se han evidenciado transformaciones en las instituciones que intervienen en la cuestión de la tierra de la AF. En definitiva, en estos 10 años, no se crearon nuevas herramientas que permitan mejorar el acceso a la tierra de este sector, al tiempo que tampoco se han implementado medidas que revaloricen y protejan la producción de alimentos en cinturones caracterizados por una fuerte competencia por la tierra. El accionar estatal, tendió a una mediación 'reactiva' que focalizaba en resolver situaciones conflictivas, sin dar respuestas integrales.

A nivel de nuestro estudio de caso, con un recorte espacial y temporal más acotado, el rol del Estado como garante de la reproducción del sistema resulta más difuso. Allí toma mayor relevancia la disputa de los actores por la toma de posición del Estado y la 'autonomía relativa' de éste en el ejercicio de su mediación. De acuerdo a las modalidades de acción de los actores no estatales, el Estado responde a través de una serie de mediaciones que se manifiestan en medidas represivas, cooptativas o por omisión. *Ello significa que el espacio de disputa de las fuerzas*

sociales en el Estado está en estrecha relación con el grado de 'autonomía relativa' que éste mantiene y que permite márgenes de disputa a los sectores dominados.

En el conflicto por la tierra de Abasto, ello se vio evidenciado en las diversas respuestas que dio el Estado a cada actor interviniente. Como puede advertirse en el capítulo 8, hacia el sector de la AF el Estado implementó tres formas de mediación diversas de acuerdo al accionar de los grupos (represiva, cooptativa y omisión), lo cual da cuenta del carácter negociado y conflictivo que asume la toma de posición del Estado frente a la cuestión del acceso a tierra de la AF.

En definitiva, sostenemos aquí que en el marco de una fuerte competencia por el uso de suelo entre actores con acceso diferencial a recursos y diversas modalidades de acción, **las formas en que el Estado aborda la cuestión del acceso a tierra de la AF en territorios periurbanos resultan subsidiarias y no logran transformar más que en casos puntuales las relaciones de poder que condicionan a la AF.**

Transformaciones territoriales

Retomando los aportes realizados al inicio de la investigación, consideramos que el territorio es la expresión espacial de relaciones de poder, o, dicho de otro modo, de la puja entre estrategias para controlar, ocupar e influir el espacio. Estas estrategias, las llamamos territorialidades, y se establecen como un conjunto de acciones que mediante el control y ocupación del espacio buscan transformar o mantener las relaciones de poder imperantes. De acuerdo con ello, las transformaciones territoriales, ocurren en tanto se trastocan las relaciones de poder, generando modificaciones en los criterios de 'acceso diferencial' a recursos de los actores (Sack, 1986) y, por tanto, en el territorio en sí mismo.

En nuestra investigación, partimos de un primer acercamiento espacial y temporal que focaliza en la RMBA. Allí la AF se distingue por su carácter periurbano, asentada en un territorio específico caracterizado por la presión urbana constante que tiende a la expulsión o desplazamiento de las quintas de producción hortícola de la AF.

Como hemos señalado en el capítulo 4 de esta investigación a partir de mediados de la década de 1970, en un contexto global de reestructuración económica, social y política, el modelo de expansión urbana de la RMBA atravesó cambios profundos. Ello se expresó territorialmente en una transformación de las relaciones de poder que tendieron hacia la preeminencia y avance

urbano ‘desordenado’ y sin planificación, protagonizado por fuerzas sociales con grandes diferencias socio-económicas: clases populares con dificultades para acceder a tierra para construir sus viviendas – que impulsaron asentamientos populares informales- y las clases medias-altas que trasladan sus viviendas a la periferia de la ciudad buscando una mejor ‘calidad’ de vida – impulsando la proliferación de barrios cerrados o *countries*-. Estos fenómenos de expansión residencial dan cuenta de una profunda segregación socio-territorial que se profundizó en los últimos 30 años y que caracteriza a la RMBA.

A esta tendencia expansiva de la urbanización que se da sobre tierras de uso productivo, deben sumarse las formas de vinculación jurídica con la tierra que caracterizan a la AF: mediante arrendamientos y contratos de mediería, con poca o nula regulación estatal respecto del cumplimiento de las leyes que los amparan. Ello se conjuga generando condiciones de ‘debilidad’ estructural que afectan las posibilidades de fortalecimiento de la AF. En efecto, es en el contexto de esta dinámica en las relaciones de poder donde se libra la disputa por la tierra en este territorio.

A nivel de nuestro estudio de caso – el territorio demarcado por las relaciones de poder intervinientes en el conflicto por el uso y propiedad de un predio-, identificamos con mayor precisión como se transformaron las territorialidades de los actores involucrados, acompañando las tendencias generales que advertimos a nivel RMBA. Consideramos que a través del proceso social que se desarrolló en torno al conflicto por el uso y propiedad de la tierra, el territorio fue transformado.

En un predio que se dedicaba hasta abril de 2015 a producción hortícola en su totalidad, hoy día avanza la urbanización del barrio ‘Nuevo Abasto’, al tiempo que se desarrollan actividades productivas por parte de un grupo de agricultores familiares que han mejorado sus condiciones de acceso a la tierra. Esta transformación territorial evidencia un cambio en el ‘acceso diferencial’ a recursos por parte de estos actores que intervinieron en el conflicto logrando influir, controlar y apropiarse del espacio. Se trata de un ‘acceso diferencial’ dado que la viabilización de las territorialidades de estos actores se desarrolló en paralelo a la anulación y conversión de las territorialidades de otros actores que también participaron del conflicto, como hemos advertido en el capítulo 7 y 8 de esta investigación. En efecto, por medio del accionar interrelacionado de actores estatales y no estatales, la territorialidad de la inmobiliaria que usufructuaba la renta de la

tierra a través del arrendamiento a la AF, fue ‘anulada’ al tiempo que se fortaleció y ‘viabilizó’ la territorialidad de los vecinos organizados en la Asamblea (ALPA) y los productores organizados en la AF-AC15A.

Sin embargo, si bien advertimos que en el caso en cuestión hubo una transformación en las relaciones de poder, y por tanto, en el territorio, ello no redundó en una modificación de las dinámicas propias del contexto periurbano, ya que se sostuvo una tendencia de retroceso del uso productivo de la tierra, favoreciendo a los actores que encarnan la expansión urbana-residencial.

En términos concretos, de las 56 ha que eran arrendadas por la AF para producción hortícola en 2015, tan solo 15 ha continúan en producción. En el conflicto y su resolución se hizo foco en la ‘cuestión’ de la vivienda de los vecinos sin tierra por sobre los productores de la AF y solo un pequeño grupo de ellos logró permanecer en el predio y mejorar sus condiciones de acceso. Por lo tanto, concluimos que, a pesar de que se transformó el territorio al trastocarse las relaciones de poder y la capacidad de los actores de influir, ocupar y apropiarse del espacio, las tendencias de retroceso de la actividad productiva no se trastocaron.

Concluimos que la transformación de las territorialidades de actores concretos –entendidas como la modificación en la capacidad de influir, afectar y controlar un espacio de un actor- no significa la transformación de las relaciones de poder que a nivel estructural condicionan el fortalecimiento de la AF, ya que las tendencias que generan inestabilidad y desplazamiento de los productores siguen operando en estos territorios.

Si en tanto territorio periurbano, este se produce a partir del equilibrio de fuerzas entre las territorialidades de actores ligados a dinámicas de expansión urbana residencial y de actores ligados al asiento de producción primario-intensiva, el resultado del conflicto tendió a la preeminencia del uso residencial por sobre el productivo. De ello se desprende que la falta de respuestas concretas y definidas sobre la cuestión del acceso a tierra de la AF por parte del Estado pareciera responder al hecho de que hacerlo implicaría transformar de forma estructural las relaciones de poder imperantes en estos territorios a favor de los actores de la agricultura familiar.

Reflexiones finales

En esta investigación hemos buscado aportar elementos al estudio de la vinculación entre Territorio y Estado. Consideramos que ambos se vinculan porque las fuerzas sociales los disputan,

los transforman, los producen y reproducen constantemente, siendo expresiones de la cristalización de los equilibrios de fuerza y de las relaciones de poder de la sociedad. Para aportar a esta finalidad nos propusimos como objetivos analizar la *política pública* y las *transformaciones territoriales* asociadas al acceso a tierra para la agricultura familiar.

Partimos de reconocer que el proceso social amplio a través de cual actores estatales y no estatales interactúan en torno a una cuestión socialmente problematizada se expresa espacialmente en los constantes procesos de territorialización – desterritorialización – reterritorialización protagonizados por la puja entre territorialidades. En efecto, consideramos que los procesos de **política pública y producción social del territorio aparecen como expresiones concomitantes de las pujas por transformar o mantener las relaciones de poder, donde el Estado interviene como mediador a través de una serie de mecanismos.**

Respecto a la temática que aquí trabajamos, en la historia argentina, la tierra ha desempeñado un papel fundamental. Desde los orígenes de la organización nacional se sentaron las bases de una estructura de propiedad de la tierra concentrada y latifundista. Y a pesar de algunos intentos a lo largo del tiempo por reformar esta tendencia no se ha logrado democratizar el acceso a tierra.

En ese contexto, los sectores de pequeños y medianos productores agropecuarios –en la actualidad agrupados en la categoría de ‘agricultor familiar’- acceden a la tierra mediante contratos de arriendo, aparcería, mediería u ocupaciones, expuestos a diversos grados de informalidad e incertidumbre.

El acceso a tierra de la AF deviene en una cuestión que ha sido socialmente problematizada históricamente y que se basa en el reclamo de una mayor democratización de su distribución y acceso. A pesar de ello no se han alcanzado transformaciones institucionales que conlleven a la resolución de estas demandas.

Si bien consideramos que hemos realizado aportes en relación a los objetivos que nos hemos propuesto inicialmente, nuevos interrogantes surgieron en el transcurso del trabajo. Algunos de ellos son: ¿Cómo se expresa la cuestión del hábitat para los productores de la AF? ¿Por qué el aspecto de la vivienda de la AF no es considerada en las disputas por la tierra? ¿Cómo afectará a la política pública de acceso a tierra de la AF la visibilidad y fortalecimiento creciente de este sector? ¿Redundará en un accionar más articulado y homogéneo de la AF? ¿A través de qué mecanismos

mediará el Estado al respecto? ¿Generará un fortalecimiento de la territorialidad de la AF que permita disputar la posición del Estado respecto de esta cuestión, logrando la institucionalización de una Reforma Agraria Integral? ¿Se avanzará en la generalización de propuestas de propiedad colectiva de la tierra que desincentiven una mirada individualista de esta problemática? Estos interrogantes nos guiarán en adelante para profundizar el conocimiento de la relación entre Estado y Territorio, como expresión de las relaciones de poder.

Referencias bibliográficas y fuentes

Bibliografía general

ABRAMO, P. (2009). *Mercado e favela: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: Habitare-Finep-Antac.

ALTHUSSER, L. (2005 [1970]) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Freud y Lacan, Nueva visión. Teoría e investigación en las ciencias del hombre, Buenos Aires, Argentina

ALTHUSSER, L. (1998) *Para leer El Capital*, Siglo XXI, México

AMBORT, M. (2017) *Procesos asociativos en la agricultura familiar: un análisis de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y consolidación de organizaciones en el cinturón hortícola platense, 2005-2015*. Tesina, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. 166pp.

ARCHENTI, A. (2008) *Producciones identitarias y relaciones interculturales en el periurbano platense*. Mundo Agrario 9 (17): 1-19. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942008000200008
Ultimo acceso: agosto de 2015.

ARCEO, E. (2003): *Argentina en la periferia próspera*. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación, UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.

ARDREY, R. (1966): *The territorial imperative*, Nueva York, Dell.

ARDREY, R. (1967): *African genesis*, Nueva York, Dell

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.

AZCUY AMEGHINO, E. (2004). *Los caminos clásicos del desarrollo histórico del capitalismo agrario*. En E. Azcuy Ameghino. *Trincheras en la Historia*, pp.137-162. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi

AZCUY AMEGHINO, E. y FERNÁNDEZ, D. (2007). “Causas, mecanismos, problemas y debates en torno al proceso de concentración del capital agrario en la región pampeana: 1988-2007”. En *Actas de las V Jornadas de Investigación y Debate: Trabajo, propiedad y tecnología en el mundo rural argentino*. UNQui.

BACHRACH, P. y BARATZ, M. (1962) “Two Faces of Power”. En *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), 947-952.

BALSA, J. (1995). *Sujetos sociales y uso del suelo en el sur de la región pampeana: Expansión y estancamiento agrícola*. I Jornadas de Geografía de la UNLP, 12 al 15 de octubre de 1993, La Plata, Argentina. *Primeras Jornadas Platenses de Geografía*. EN: *Primeras Jornadas Platenses de Geografía II*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la

Educación. Departamento de Geografía. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6811/ev.6811.pdf

BARAKDJIAN, G. y LOSANO, G. (2012) "Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina", en *Mundo Urbano*, n°39, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/72-numero-39/233-mercado-inmobiliario-y-codigo-de-ordenamiento-urbano-efectos-en-la-ciudad-de-la-plata-argentina>

BARBA, E. M.; GUERCI, M. E. I. de; MALLO, S. C. y ORRUMA, M. C. (1977a). La conquista del desierto y la distribución de la tierra. Las leyes de 5 y 16 de octubre de 1878. Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 65-76.

BARCOS, M. F. y LANTERI, S. (2013) Tierras públicas y construcción del estado en Buenos Aires durante el siglo XIX: Las donaciones ejidales y condicionadas en una visión comparada (En línea). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'*, (38): 43-77. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6998/pr.6998.pdf

BARROS, C. (1999) "De rural a rururbano: transformaciones territoriales y construcción de lugares al sudoeste del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, N°45 (51), Barcelona.

BARSKY, A. (2005) "El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires", en *Scripta Nova*, vol. IX, num, 194 (36), 1 de agosto de 2015, Universidad de Barcelona

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. (2011) "La Agricultura Periurbana en la agenda pública. Complejidad fragmentaria en la implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales destinadas a sostener el cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 24-26 de agosto.

BARSKY, A. (2012) "La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n° 11, pp. 77-98

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). Recuperada de Tesis Doctorals en Xarxa. <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/129121/ab1de1.pdf?sequence=1>

BARSKY, A. ASTELARRA, S. y GALVÁN, L. (2010). "Horticultura periurbana: Implementación de un programa de buenas prácticas en Pilar". En: *Apuntes de Investigación* n° 17. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

BARSKY, A. y VIO, M. (2007) "La problemática del ordenamiento 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.

BARSKY, O. y GELMAN, J (2001) Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX. Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori. 460 p.

BASUALDO, E. (2006) La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

BENENCIA, R. (1994). La horticultura bonaerense: lógicas productivas y cambios en el mercado de trabajo. Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales, Vol. 34, Nº 133, abril-junio, 53-73

BENENCIA, R. (2006). Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos. En Grimson, A. (Comp.), Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos. Buenos Aires: Prometeo Libros.

BENENCIA, R.; QUARANTA, G. & SOUZA CASADINHO, J. (2009). Cinturón hortícola de La ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos. Ed. Ciccus, Buenos Aires.

BENENCIA, R. (2012) “Los inmigrantes bolivianos en el mercado de trabajo de la horticultura en fresco en la Argentina”, en El impacto de las migraciones en Argentina, Cuadernos migratorios N° 2 OIM-Oficina Regional para América del Sur, 2012. ISSN: 2225-689X

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, julio de 2004, pp. 16-25. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/buscador.php?offset=5&tipo publi=19&anio=&mes=&palabras=>

BERTONI, L. y SOVERNA, S. (2014). La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad. XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad, Zavalla – Santa Fe. Recuperado de: https://onedrive.live.com/?cid=2d37fcdea19f0f15&id=2D37FCDEA19F0F15%21192&authkey=%21AAqAUM9_1WMQELw

BESSE, J. (2011) “Proceso y diseño en la construcción del objeto de investigación: las costuras de Frankenstein o un entre-dos que no hace dos”. En Escolar, C. y Besse, J. (Cords.): epistemología frontera. Puntuaciones sobre teoría, métodos y técnica en ciencias sociales. Buenos Aires, EUDEBA

BIDASECA, K. (2013). Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina. 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 96 p.

BOBBIO, Norberto (2010 [1985]) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México

BOCERO, S., y DI BONA, A. (2012) El trabajo asalariado femenino en el cinturón frutihortícola marplatense (En línea). Geograficando, 8(8): 81-101. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5486/pr.5486.pdf

- BONNET, A. (2016) "El concepto de Estado capitalista en el pensamiento de Poulantzas", En Herramienta web 18, Buenos Aires <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=2516>
- BOURDIEU, Pierre (1997). "Espacio Social y Campo de Poder" En BORDIEU, P. *Razones Prácticas*. Ed: Anagrama, Madrid.
- 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.
- 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. (2002) El Cinturón Verde Platense: Sistemas de objetos, sistemas de acciones. Foro CIVEBA, Cinturón Verde Metropolitano de Buenos Aires. Jornadas AADER de Argentina y el Mercosur, Facultad de Agronomía, UNLP, La Plata.
- BRENNER, N. (1999), "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, Vol. 36, n. 3, pp. 431-451.
- BRENNER, N. y ELDEN, S. (2009) "Henri Lefebvre on state, space and territory" *International Political Sociology*.3: 353-377.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002). Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe. Londres: Blackwell.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997) Local y global. Madrid: Taurus
- CABARROU, A. (2004) Hacia una nueva ruralidad urbana: diversidad y pluriactividad en la producción y en el territorio metropolitano. Tesis de Maestría en Desarrollo Sustentable, FLACAM-UNLA-UNESCO. La Plata, 2004.
- CASTILLO, J. (2007) "La genealogía del Estado en Marx" en Mabel Thwaites Rey (comp.) Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates, (p.317-318) Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina
- CIEZA, R. (2018) "Conformación, dinámicas y transformaciones en el periurbano platense" en Cieza, R. (coord.) Sistema productivos periurbanos en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires. Ed. CICCUS,
- CIEZA, R. (2012). Financiamiento y comercialización de la agricultura familiar en el Gran La Plata. Estudio en el marco de un proyecto de Desarrollo Territorial, Mundo Agrario, Vol. 12, 24, La Plata, Argentina
- CIEZA, R; FERRARIS G; SEIBANE C; LARRAÑAGA G; MENDICINO L (2015). Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata, Rev. Fac. Agron. La Plata (2015) Vol. 114 (Núm. Esp.1) Agricultura Familiar, Agroecología y Territorio: 129-142
- CIRIO, G. (2014). "Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014", Realidad Económica 286, IADE, Buenos Aires, agosto-setiembre, p. 93-117.
- CLAVAL, Paul (1978) *Espace et pouvoir*. PUF. París.

- CLICHEVSKY, N. (1975) El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973), Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT
- CORTES, M. (2012) “¿Qué hay de nuevo, viejo? El Estado y la estrategia política, entre Nikos Poulantzas y el marxismo abierto Martín Cortés”. En Revista Argumentos, vol.25 no.68, México ene. /abr.
- CORTES, M. (2008) “Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad”. Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO
- 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.
- CRAVIOTTI, C. (2007) “Tensiones entre una ruralidad productiva y otra residencial: el caso del partido Exaltación de la Cruz, Buenos Aires, Argentina”. En: Economía, Sociedad y Territorio, vol VI, n° 23, 2007, Toluca, Mexico.
- DA SILVA, G.; GOMEZ, S. y CASTAÑEDA, R. (2008), "Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina", Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, N° 218.
- DEL RIO, J. P. y GONZÁLEZ, P. (2018) “Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia”. En Cravino, Cristina. Comp. La Ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas. Ed. de la Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines.
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005) Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT, Boletín de la A.G.E N° 39, pp. 31-58
- DE MARCO, R. M. C. (2018). Colonización agrícola en el periurbano bonaerense. Políticas, familias y memorias (1950-1980). (Tesis de posgrado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/848>
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010) *Refundación del Estado en América Latina Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Ed: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima.
- DI VIRGILIO, M; GUEVARA, T & 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, UNPE: Editorial Universitaria.
- DOS SANTOS, M. (2015) “Los desafíos de la reforma agraria integral y popular”. América Latina en Movimiento N°502, Quito, pp. 5-8. Disponible en: <https://www.alainet.org/sites/default/files/alai502w.pdf>
- DUMRAUF, S., GIORDANO, G., MARASAS, M., MOREYRA, A., PRIVIDERA, G., TITO, G. (2012). Los procesos participativos para la construcción de líneas de investigación. Ediciones INTA. Recuperado de: <http://inta.gob.ar/documentos/los-procesos-participativos-para-la-construccion-de-lineas-de-investigacion>
- ESCOBAR, G. (2016) La relevancia de la agricultura en América Latina y el Caribe en Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires. Disponible en: <https://nuso.org/media/documents/agricultura.pdf>

ESCOLAR, C. (comp.) (2000). *Topografías de la Investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires: EUDEBA.

FALETTI, T. (2010) *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press,

FEITO, M. C. (2013) "Acceso a la tierra en el periurbano bonaerense: neorruralismo en el partido de Lujan". VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, 29 de octubre – 1 de noviembre de 2013.

FERNÁNDEZ, A. (2017) "La Ley argentina de 1876 y su contexto histórico" en *Almanack Guarulhos*, n. 17, p.51-85. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/alm/n17/2236-4633-alm-17-51.pdf>

FERNÁNDEZ, L. (2018) *La inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares: Estudio de casos en municipios de Buenos Aires y Misiones, 2008-2015* (Tesis de doctoral). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1672/te.1672.pdf>

FERRARIS, G. y SEIBANE, C. (2016). "Las Organizaciones de Agricultores Familiares: ¿Nuevos movimientos sociales?" Trabajo presentado en VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Salta, 17 al 20 de mayo 2016.

FREDIANI, J. (2010) *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* (Tesis de posgrado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Geografía. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf>

FREDIANI, J.; RODRIGUEZ TARDUCCI, R. y CORTIZO, D. (2018). "Proceso de Gentrificación en Áreas Periféricas del Partido de La Plata, Argentina" en *Quid16* N°9: 9-37. 2018

FRITZSCHE, F. y VIO, M. (2005) "La huella del desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial" *Scripta Nova*, 2005, v. 9, n. 194 (113), 15 pp.

FOUCAULT, M. (1993), *Microfísica del Poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid

GARAY, A (2002) *Dimensión territorial de lo local, Módulo 2, Curso de Posgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas*, Buenos Aires.

GARCÍA M. (2010) "Inicios, consolidación y diferenciación de la horticultura platense" 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. [pp. 69-85]

GARCÍA, M (2014b) "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>

GARCÍA, M. (2012). *Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos*. (Tesis doctoral). La Plata (Argentina): Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP).

GARCÍA, M. (2014a). Fuerza de trabajo en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Razones y consecuencias de su competitividad. Trabajo y Sociedad, 17 (22), 67-85. Disponible en http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/#N%C3%BAmero_22.

GARCÍA, M. (2015) "Horticultura de La Plata (Buenos Aires). Modelo productivo irracionalmente exitoso", Rev. Fac. Agron. Vol. 114 (Núm. Esp.1): 190-201

GARCÍA, M. (2016) "Surgimiento, dinámica y rol de las plantineras en el aglomerado hortícola de La Plata", en Estudios Socioterritoriales, v.20, Tandil, diciembre

GARCIA, M. (2011) "Agricultura Familiar en el sector hortícola. Un tipo social que se resiste a desaparecer", en Natalia López Castro y Guido Prividera (Comps.), Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana, ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp.167-184

GARCÍA, M. (2013) "Uso y acceso a la tierra en el marco del nuevo modelo productivo de la horticultura platense" en Revista interdisciplinaria de estudios agrarios, Vol. 29, p.79-98 Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios.

GARCÍA, M y GONZÁLEZ, E. (2014)."El nuevo estatuto del Peón". En Boletín Hortícola, 18(52), 23-29

GARCÍA, M. y KEBAT, C. (2008). Transformaciones en la horticultura platense. Una mirada a través de los censos, Revista Realidad Económica, 237, pp.: 110-134.

GARCÍA, M. y LEMMI, S. (2011) Política legislativa y trabajo en la horticultura del área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). Orígenes y continuidades de la precarización laboral en la horticultura. Revista Secuencia, 79: 91-112. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-03482011000100004&script=sci_arttext

GARCÍA DELGADO D. (1998). "Estado-Nación y globalización", Ed. Ariel, Buenos Aires

GELMAN, J., comp. (2006a), La Historia Económica Argentina en la Encrucijada: Balances y Perspectivas, AAHE/Prometeo Libros, Buenos Aires.

GELMAN, J. y SANTILLI, D (2006). Historia del Capitalismo agrario pampeano, Tomo 3. De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico. Buenos Aires: Universidad de Belgrano; Siglo XXI. 176 p.

GIDDENS, A. (1995): *La construcción de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

GIRBAL DE BLACHA, N. (2013) "El poder de la tierra en Argentina. De la cultura agrícola al agronegocio" en Estudios Rurales n° 4, p.103-115, publicación del Centro de Estudios de Argentina Rural - Universidad Nacional de Quilmes, primer semestre

GIRBAL DE BLACHA, N. (1988) Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930). Buenos Aires: CEAL

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.

GODOY GARRAZA, G. y MANZONI, M (2012) Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco normativo y estrategias jurídicas. Ediciones INTA, Bs As, 2012.

- GONZALEZ, F. (2016) Políticas para la agricultura familiar: Transformaciones territoriales en el sudoeste Bonaerense (Tesis de Doctorado). Presentada en Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras para optar al grado de Doctor área geografía. Disponible en: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/3183>
- GONZALEZ M. (2000) Argentina Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra. PROINDER - SAGyP
- 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
- GRELA, P. (1997). El grito de Alcorta. Rosario, Tierra Nuestra
- GRAMSCI, Antonio (2011). *Antología*. Siglo XXI. Buenos Aires
- GUTMAN, P. y GUTMAN, G. (1986) Agricultura urbana y periurbana en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Informes de investigación, N° 3.
- GUTMAN, P.; GUTMAN, G., y DASCAL, G. (1987) El campo en la ciudad: la producción agrícola en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Informes de investigación N°6.
- HAESBAERT, R. (2006). *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HAESBAERT, R. (2010a), *Regional-Global, Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 208 p., ISBN 978-85-286-1445-9.
- HAESBAERT, R. (2010b). "Transterritorialidade e antropofagia: territorialidades de trânsito numa perspectiva brasileiro-latino-americana". En *GEOgraphia*, Vol. 24 Edic: UFF. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/378/297>
- HALPERIN DONGHI, T. (2005) "Guerra y finanzas en los orígenes del estado Argentino (1791-1850)" Ed. Prometeo Libros
- HANG, G., BRAVO, M., FERRARIS, G., LARRAÑAGA, G., SEIBANE, C., KEBAT, C., OTAÑO, M. y BLANCO, V. (2013). Modalidades de trabajo y tenencia de la tierra., en Revista Facultad de Agronomía La Plata, Vol. 112, (2), pp. 131-140.
- HARVEY, D. (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- HARVEY, D. (2006). A Produção capitalista do espaço, Annablume Editora, São Paulo.
- HARVEY, D. (2014) Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo. Quito: IAEN [294 pp.]
- HERZER et al. (1994). Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina. Hábitat-ONU: Nairobi.
- HIRSCH, J. (1996) *Globalización, Capital, Estado*, UAM, México.
- HIRSCH, J. (2001) "¿Qué es el estado? Reflexiones acerca del estado capitalista", en *El estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*, México, UAM-Xochimilco,

- HOCSMAN, L. D. (2010), "Campesinos y productores familiares, en el desarrollo territorial rural en Argentina. Paradigmas y horizontes políticos, aportes al debate", en VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Porto de Galinhas (Brasil), 15 a 19 de noviembre.
- HOCSMAN, L. (2015) "Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina" en Guillermo Almeyra, Luciana Concheiro Bórquez, João Márcio Mendes Pereira y Carlos Walter Porto Gonçalves (coords) Capitalismo, tierra y poder en América Latina, Ediciones Continente
- HOLLOWAY, J. (1994) "Capital, crisis y Estado" en Marxismo, Estado y Capital, Cuadernos del Sur, Nº 5, Buenos Aires.
- INFESTA, M. E. (1993) "La enfiteusis en Buenos Aires 1820- 1850". En: BONAUDO, Marta y PUCCIARELLI, Alfredo (comp.) La problemática agraria. Nuevas aproximaciones. Buenos Aires: CEAL. p. 93-120.
- INFESTA, María Elena. 1998. "Estrategias de apropiación privada de tierras en Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX". En: GIRBAL-BLACHA, Noemí y VALENCIA, Marta (coords.) Agro, tierra y población. Debates sobre historia rural de Argentina y Brasil. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. p. 21-35.
- JESSOP, B. (2014) "El Estado y el poder" En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 19, num. 66, julio-septiembre 2014, p. 19-35, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela
- KEUCHEYAN, R., "Lénine, Foucault, Poulantzas". En: Poulantzas, N., *L'État, le pouvoir, le socialisme*. París: Les prairies ordinaires, 2013.
- LACLAU, E. (1981) "Teorías Marxistas del Estado: debates y perspectivas" en Lerchner, N. (editor): Estado y política en América Latina, Siglo XXI, México
- LATTUADA, M., NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. (2015). Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014). Buenos Aires: Ediciones Teseo-UAI.
- LATTUADA, M. (1997) El sector agropecuario argentino hacia fines del milenio. Transición e incertidumbre. AGROALIMENTARIA. No 4.
- LATTUADA, M. (1988) Política agraria y partidos políticos (1946-1983), CEAL, Buenos Aires.
- LÁZZARO, S. (1999), "El estado nacional y las políticas de colonización agraria a comienzos de la década de 1940", X Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, 16 pp., Buenos Aires.
- LEFEBVRE, H. (1970) La révolution urbaine, Gallimard, París
- LEFEBVRE, H. (1972) Espace et politique, Ed. Anthropos París.
- LEFEBVRE, H. (1978) *Les contradictions de l'Etat moderne. La dialectique de l'Etat*. 4 volúmenes, UGE, París
- LEFEBVRE, H. (2013[1974]). La producción del espacio, Ed. Capitán Swing S.L., Madrid
- LEMMI, S. (2011). Las clases sociales en la horticultura platense. Ejercicio de teorización, historización y análisis empírico, Mundo Agrario, vol. 12, 23
- LENIN, V. I ([1916]2006) *El Estado y la Revolución*, Ed. Nuestra América, Buenos Aires, Argentina

LEÓN, C. (2016). Políticas de estado hacia el sector agropecuario, en Problemas actuales del agro argentino, Pedro Tsakoumagkos (coordinador), pp.: 407-434. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 496p

LEÓN, C., y ROSSI, (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos. Revista Realidad Económica, (196), 84–101.

LIPORI, M.; CAD, M.; PALACIOS, D. y BARRIONUEVO, N. (2011). Agricultura familiar periurbana y ordenamiento territorial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis diacrónico. Revista digital del Grupo de Estudios sobre Geografía y Análisis Espacial con Sistemas de Información Geográfica (GESIG), 3(3), 244-261. Recuperado de <http://www.gesig-proeg.com.ar/documentos/revista-geosig/2011/I-Articulos-I-D/12-LIPORI-ET-AL.pdf>. Consultado el 01/09/2015.

LOBATO CORREA, R (1995) "Espaço, um conceito chave da geografia. En de Castro, I. y DA COSTA GÓMEZ, P. (org.) (1995) *Geografia: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro.

LOPES DE SOUZA, M. (2012[1995]) "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento" en de Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. *Geografia: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro. p. 77-116.

LOPES DE SOUZA, M. (2010) Com o Estado, apesar do estado, contra o Estado: Os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. *Cidades*, vol. 7, n° 11 [= número temático Formas espaciais e política(s) urbana(s)], pp. 13-47.

LOPES DE SOUZA, M. (2008) Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil,

LOSANO, G. (2011). "Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata" en QUID 16 N°1 Nov.2011-Oct. 2012 [pp.74-91]. Revista del Área de Estudios Urbanos del IIGG de Facultad Ciencias Sociales - UBA

LUKES, S. (2007) *El poder. Un enfoque radical*, Ed. Siglo XXI, Madrid, España

MANÇANO FERNANDES, B. (2005) "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais". En Revista del Observatorio Social de América Latina, N° 16, Buenos Aires, CLACSO-OSAL, pp.273-283.

MANÇANO FERNANDES, B. (2015) "Políticas públicas e questão agrária: bases para o desenvolvimento territorial camponês". En Eraldo Da Silva Ramos Filho et al (Comp) Estado, políticas públicas e território. San Pablo: Outras Expressões. 280 p.

MAKLER, C. (2003) "...Un baluarte de la Federación Agraria Argentina": legalidades estatales y acciones gremiales en los reclamos por la propiedad de la tierra en 1960. Doc. CIEA Vol. Nro. 01

MALMBERG, T. (1980), Human Territoriality. La Haya, Mouton.

MANZANAL M. (2007) "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comp.), Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto. Edit. CICCUS, ISBN 978-987-9355-49-7, p.15-50 (284), Buenos Aires

MANZANAL, M. (2013) "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?", en Manzanal, M. y M. Ponce (2013), La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

- MANZANAL, M. (2014) "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio". En: Realidad Económica 283, IADE, Buenos Aires
- MANZANAL, M. (2016) "Acumulación, crisis y la problemática del hambre y la desnutrición en América Latina", en Revista Latinoamericana de Estudios Rurales (ReLaER) I (1), p-27- 50
- MANZANAL, M. Y GONZÁLEZ, F. (2010) "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino" en Realidad Económica 255, IADE, Buenos Aires, Octubre-noviembre, ISSN 0325 1926, p. 12-42.
- MAQUIAVELO, N. (2004) *El príncipe*, Ed. Losada, Buenos Aires, Argentina
- MARX, K. (2000) El Capital. Crítica de la economía política. Capítulo XXIII México. Fondo de Cultura Económica
- MELÉ, P. (2003). Introduction: conflits, territoires et action publique. En Melé, P., Larrue, C. Corinne Larrue et Rosemberg, M. (Coords.). Conflits et territoires, Presses universitaires Françaises Rabelais, pp.224, Maison des sciences de l'homme "Villes et territoires"
- MERCHAN, A. (2016) Valorización de la tierra en el Cinturón Hortícola Platense. Disparidad en el valor de los arrendamientos. (Tesis de posgrado). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales para optar al grado de Magister en Economía Agroalimentaria. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53577>
- MEZQUITA, Z. (1998) "Movimientos emancipadores: luchas políticas contra el Estado, ¿dentro o fuera de él?" En: Nuevos roles del Estado en el reordenamiento del territorio: aportes teóricos. Actas del II Seminario Latinoamericano de Geografía Crítica realizado del 26 al 30 de noviembre de 1990. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1998 (73-91)
- MÍGUEZ, E. (1986). "La expansión agraria de la pampa húmeda (1850-1914). Tendencias recientes de su análisis histórico". *Anuario IEHS*. Número 1. p. 89-119.
- MÍGUEZ, E. (2006) "¿Veinte años no es nada? Balance y perspectivas de la producción reciente sobre la gran expansión agraria, 1850 – 1914", en Jorge Gelman (comp.), La historia económica Argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas; Buenos Aires: Prometeo/Asociación Argentina de Historia Económica
- MILIBAND, R. (1969) *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México.
- MORAES, A. C. R. (1996). Geografía: Pequena História Crítica. São Paulo, Hucitec.
- MORELLO, J.; BUZAI, G. Y MATTEUCCI, S. En: Revista Ciencia Hoy. Volumen 10 Nº 55, Febrero/Marzo, 2000.
- MOSCA, V. A. (2018). "El rol del Estado en la producción del territorio periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: agricultura periurbana y expansión residencial". En Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA. [En prensa]
- MOSCA, V. A. (2019a). "El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad" en Revista Huellas Volumen 23, Nº 1, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- MOSCA, V.A. y GONZÁLEZ, F. (2019). "La estatalidad de la AF periurbana en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires 2009-2019" en RevIISE Nº 14 Vol. 14 [octubre 2019- marzo 2020]. Universidad Nacional de San Juan - Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Investigaciones

- MURMIS, M. (1993) Ajuste y pobreza campesina. Debate Agrario Nº 16. CEPES. Lima. Perú.
- MURMIS, M. (1998) "Agro argentino: Algunos problemas para su análisis" en Norma Giarraca y Silvia Cloquell, (1998), Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales, Bs. As, ed. La Colmena.
- NEIMAN, G. y G. QUARANTA (2006) Estrategias de investigación cualitativa. Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino (coord.) Estrategias de Investigación Cualitativa. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed. GEDISA, Barcelona. p. 214-238
- NEVES, D. (2007) "Agricultura familiar: quantos ancoradouros!". En: FERNANDES, B. M., MARQUES, M.I.M., SUZUKI, J.C. (orgs.). Geografia Agrária teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 211- 270.
- OBSCHATKO, E., FOTI, M. y ROMÁN, M. (2007). Los pequeños productores en la república argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Series de estudios IICA- PROINDER n° 10. MAGyP. Buenos Aires. ISBN 978-987-9184-54-7. 125pp
- OBSCHATKO, E. (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Series de estudios PROINDER. MAGyP, n° 23. Buenos Aires. ISBN 978-98725476-1-5
- NOGUEIRA, M.E; URCOLA, M y LATTUADA, M. (2017) "La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017" en *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales (ReLaER)*, Vol. 2, N° 4, pp. 23-59.
- OSZLAK, O. (1982) "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina" En *Desarrollo Económico*, v. 21, N° 84 (enero-marzo 1982), Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes Argentina. pp. 99-128
- O'DONNELL, Guillermo (1977) *Apuntes para una teoría del Estado*. Documento CEDES/G.E. CLACSO N°9. Buenos Aires. 50 p.
- O'DONNELL, G. (2008) Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras. Documento de Trabajo n° 36 – Serie "Documento de trabajo" de la Escuela Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín
- PINEDA, C. (2011). "Vivienda Desarmable. Experiencia constructivista en 6, 7, 8 actos". En *Boletín Hortícola*, 16(47), 14–16.
- POLANYI, K. (2011 [1957]) La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica, México
- PORTES, A. (2006). "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual", Cuadernos de Economía, v. XXV, n. 45, Bogotá, 2006, páginas 13-52
- PORTO GONÇALVES, C. W. (2009) *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Geografía de los movimientos sociales en América Latina*, Venezuela, Editorial IVIC.
- POULANTZAS, N. (1969) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI. México.

- POULANTZAS, N (1991 [1976]) "El Estado capitalista. Una réplica a Miliband y Laclau" En: Miliband, R.; Poulantzas, N. y Laclau, E., *Debates sobre el Estado capitalista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- POULANTZAS, N. (1991[1978]) *Estado Poder y Socialismo*. Siglo XXI, México.
- RATZEL, F. (1897) *Politische Geographie*. Múnich / Leipzig. Oldenbourg.
- RAFFESTIN, C. (1993 [1980]) *Por uma geografia do poder*. Editora Ática S.A, Série Temas, Vol. 29: Geografía e Política. ISBN: 8508042906. Sao Paulo.
- 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.
- RIBOT, J. y PELUSO, N. (2003) 'A theory of access'. *Rural Sociology*. 69 (2): 153-181.
- RODRÍGUEZ, M.; DI VIRGILIO, M.; PROCUPEZ, V.; VIO, M.; OSTUNI, F; MENDOZA, M. y 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.
- SABATO, H. (1993), "Estructura productiva e ineficiencia del agro pampeano, 1850-1950: un siglo de historia en debate", en: BONAUDO, M y PUCCIARELLI, A (comps.). *La Problemática Agraria. Nuevas Aproximaciones III*, Centro Editor de América Latina.
- SACK, R. (1986). *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge University, Cambridge, p. 256
- SALOMÓN, A. (2016) "El 'Programa Tierras Productivas' (Florencio Varela, Argentina). Un análisis diacrónico de su trayectoria". En Nadir: Revista Electrónica de Geografía Austral, Año 8, n° 1 enero - julio 2016. ISSN: 0718-7130. Universidad Autónoma de Chile, Facultad de Educación. Santiago de Chile.
- SAQUET, M.A. (2015) "Por urna abordagem territorial". En SAQUET, M.A. y SPOSITO, E. S. -orgs.- (2015) *Territórios e territorialidades. Teorias, procesos e conflitos*. Consequencia Editora. 2da ed., Rio de Janeiro
- SAQUET, M.A. y SPOSITO, E. S. -orgs.- (2015) *Territórios e territorialidades. Teorias, procesos e conflitos*. Consequencia Editora. 2da ed., Rio de Janeiro
- SÁNCHEZ, J. E. (1979) "Poder y Espacio". En *GeoCrítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*. Año IV. Número: 23. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/geo23.htm#23>
- SANGIACOMO, M.A. (2012). Prólogo. En *Manual de Horticultura Periurbana*, Mitidieri, M.I. y Corbino, G. Editores. Ediciones INTA. San Pedro, Buenos Aires.
- SANTOS, M. (2006) *A Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. Ed. Universidade de São Paulo (Coleção Milton Santos; 1) Brasil. 260 p.
- SASSEN, S. (2007) *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Buenos Aires
- SAUTU, R., BONIOLO, P., DALLE, P., ELBERT, R. (2005) *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO-, Buenos Aires.

- SCHIAVONI, G. (2010). *Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina*. En Manzanal, M y Guillermo Neiman (Comp.). Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos. Ediciones CICCUS.
- SCHIAVONI, G. (2012). "Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones". En Manzanal, Mabel y Ponce, Mariana (orgs.) (2012) *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas de desarrollo rural en el norte argentino*, CICCUS, Buenos Aires.
- SCHNEIDER, S. y TARTARUGA, I. G. (2006) "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales" en Manzanal, M; Neiman, G y Lattuada, M (2006) *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorio*. Ed. CICCUS. Buenos Aires. P. 71-102.
- SEIBANE, C. y FERRARIS, G. (2017). "Procesos organizativos y políticas públicas destinadas a productores familiares del sur del Área Metropolitana (provincia de Buenos Aires, Argentina), 2002-2015" en *Mundo Agrario*, vol. 18, nº 38, agosto 2017. ISSN 1515-5994 Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Historia Argentina y Americana. Recuperado en. <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe060/8566>
- SEVILLA BUITRAGO, A. (2014) "Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación". En *Empiria Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. N.º 27, enero-abril 2014, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Pp.49-72. ISSN: 1139-5737. Madrid
- SEVILLA BUITRAGO, A. (2008) *La ciudad y el eclipse de la experiencia: notas para una historia crítica de la ordenación territorial [The city and the eclipse of experience: notes for a critical history of territory]*, Polis 7: 151-77.
- SILI, M. y SOUMOULOU, L. (2011): "La Problemática de la Tierra en Argentina". FIDA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y "Cooperazione Italiana".
- SKOCPOL, T. (1993) "El estado regresa al primer plano", en *Cuadernos de Sociología* 5, Carrera de Sociología, FCS-UBA.
- SLUTZKY, D. (2008). *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*. PROINDER, SAGPYA. Buenos Aires. 92 p.
- SOJA, E. (1971) *The political organization of space*, Washington, Association of American Geographers.
- SOVERNA, S., TSAKOUMAGKOS, P. y PAZ, R. (2008) *Revisando la definición de Agricultura Familiar*. Serie Documentos de Capacitación No 7 PROINDER/SAGPYA. Disponible en: www.Proinder.gov.ar
- SPICKER, P., ALVAREZ LEGUIZAMON, S. Y GORDON D. (2009) *Pobreza. Un glosario internacional*, CLACSO Libros, Colección CLACSO-CROP
- TARCUS, H. (comp.) (1991) *Debates sobre el Estado Capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- TARABORRELLI, C. (2017). *Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina*. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015, *Estudios Sociales del Estado*, vol. 3, núm. 5, 164-188.
- THERBORN, G. (2016[1978]) *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo*, Siglo XXI, Madrid
- THWAITES REY, M (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Prometeo Libros, 116p. Buenos Aires.

THWAITES REY, M. (2007) *Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina

THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. (2005) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires

THWAITES REY, M. (2005) “Estado: ¿qué Estado?”, en M. Thwaites Rey y A. López (comps.): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. (Buenos Aires: Prometeo)

TILLY, C. (2002) “Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834” En Traugott, M.: Protesta social. Repertorios y ciclos de la acción colectiva. Editorial Hacer, Barcelona.

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/>

TOURAINÉ, A. (1987) El regreso del actor, EUDEBA, Buenos Aires.

VALENCIA, M. (2005). *Tierras públicas tierras privadas. Buenos Aires 1852-1876*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed. GEDISA, Barcelona.

VIDAL DE LA BLACHE, P. (1977). Geografía, ciencia humana. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, S.A

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.

WEBER, M. (2012 [1919]) *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid

Fuentes documentales y bases estadísticas

CAJGPAF – UNLP (2014) Informe de Trabajo del Centro de Atención Jurídica Gratuito para Productores Agropecuarios Familiares

CENSO HORTÍFLORÍCOLA DE BUENOS AIRES 2005 (CHFBA '05). Ministerio de Asuntos Agrarios y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2005)

CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 2002 (CNA'02). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2002

Censo Nacional de Población (2010) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010

Centro de Investigaciones de Suelos y Aguas de Uso Agropecuario - CISAUA (2006) “Análisis ambiental del Partido de La Plata. Aportes al ordenamiento territorial”, CFI, Provincia de Buenos Aires, Municipalidad de La Plata, 124 pp.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y CAJGPAF-UNLP (2018) Documento diagnóstico. Arrendamientos rurales en el Partido de La Plata. Disponible en: <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/informes-tecnicos-upload-2019/documento-diagnostico-arrendamientos-rurales-agosto-2018.pdf>

Dirección Nacional de Tierra y Unidades Productivas de la Nación (2017) Informe de gestión período 2016/2017. Disponible en: https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/tierras/informe_de_gestion/180803_informe_de_gestion.pdf

FAO (15 de enero de 2016). Alimentar a las ciudades: un desafío clave para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/380070/icode/>

FAO (16 octubre 2014). Para erradicar el hambre se debe dar prioridad a los agricultores familiares. Disponible: <http://www.fao.org/news/story/es/item/260551/icode/>

FAO (2003). Estudios sobre tenencia de la tierra III: Tenencia de la tierra y Desarrollo Rural. En: <http://www.fao.org/3/y4307s/y4307s00.htm#Contents>

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2019) El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma, FAO. <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

FONAF (2006). Propuestas para un plan Estratégico de desarrollo rural. Buenos Aires: SAGPyA.

FORO NACIONAL POR UN PROGRAMA AGRARIO SOBERANO Y POPULAR (2019). Documento 1°, conclusiones del Primer Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular, 7 y 8 de mayo de 2019. En <https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/PRIMERAS-CONCLUSIONES-DEL-PRIMER-FORO-NACIONAL-POR-UN-PROGRAMA-AGRARIO-SOBERANO-Y-POPULAR-1.pdf>

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

INTA (2012) Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar del IPAF Pampeana INTA. Documento 1: <http://www.inta.gob.ar>

PROINDER (2000): “Argentina, situaciones problemáticas de tenencia de la tierra”. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, abril 2000

Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) (2012). Caracterización estadística de los productores de AMBA

Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) (2016). Caracterización estadística de los productores del Partido de La Plata

ReNAF (2009) Documento de Registro Nacional de Agricultura Familiar – MAGYP. En: https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/cfa/actividad/2016/_reunion_2/_material/agrifamili ar//000000_ReNAF.pdf

Unión de Trabajadores de la Tierra (2016). Comunicado de la UTT en el marco del Verdurazo del 14/09/2016 <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-309364-2016-09-14.html>

Fuentes normativas

Constitución Nacional Argentina, 1949

Constitución Nacional Argentina, 1994.

Decreto Presidencial N°801/18. Ley Nacional de Ministerios. Septiembre de 2018

Decreto-Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. 1977.

Ley N° 14716/15 de expropiación de inmuebles ubicados en la intersección de las calles 520 a 530 y 213 a 217. Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires, mayo de 2015

Ley Nacional 26.160 de Comunidades Indígenas. Sancionada en 2006 [Modificada en 2017].

Ley Nacional 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Sancionada en 2011 [Modificada en 2016]

Ley Nacional N° 13.246/48 de Arrendamientos y Aparecería Rurales. [Última modificación de 1980]

Ley Nacional N° 27.118/15 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina. Enero de 2015. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

Ley Nacional N° 340/1869 Código Civil de la Nación. [Última actualización 2014]

Ley Nacional N°26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Sancionada en 2007

OEA (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica, el 22 de noviembre. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondeboisillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf

ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDSEC). Asamblea general, resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Ordenanza Municipal N° 11.277/15 de re zonificación. Partido de La Plata. Junio de 2015.

Ordenanza Municipal N° 11.542/17 presupuesto para urbanización del Barrio 'Nuevo Abasto'. Agosto de 2017.

Ordenanza N° 9231 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Partido de La Plata. Diciembre de 2000.

Proyecto de Ley nacional de Creación del Fondo Fiduciario Público de Créditos para la Agricultura Familiar (CREPAF), 2016. Disponible en

<https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/2018/04/18/ley-creacion-del-fondo-fiduciario-publico-de-credito-para-la-agricultura-familiar-crepaf/>

Proyecto de Ley nacional de protección y fortalecimiento de los territorios periurbanos hortícolas: Cinturones verdes, oasis y valles fruti-hortícolas, 2018.

Fuentes periodísticas

Agencia Noticias Andar (13 de mayo 2015). El desalojo en Abasto, desde la perspectiva de uno de los 11 detenidos. Página web Agencia de Noticias Andar. <http://www.andaragencia.org/el-desalojo-en-abasto-desde-la-perspectiva-de-uno-de-los-11-detenidos/>

Ámbito (01 de septiembre 2018). Despidos e incidentes en el Ministerio de Agroindustria. Página web de Ámbito. <https://www.ambito.com/politica/despidos-e-incidentes-el-ministerio-agroindustria-n4032379>

D'ARGENIO, E. (17 de enero 2017). "Hortalizas 2020: la provincia de Buenos Aires apunta a exportar US\$ 200 millones en seis años". Diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/hortalizas-2020-la-provincia-de-buenos-aires-apunta-a-exportar-us-200-millones-en-seis-anos-nid1976611>

GORNITZKY, C. (9 de agosto 2019). Arrendamientos rurales en el partido de La Plata. *Página Web INTA*. <https://inta.gov.ar/noticias/arrendamientos-rurales-en-el-partido-de-la-plata-0>

GUERRA, F. (17 de abril 2018). El periurbano ya cuenta con una plataforma de innovación. Buenos Aires. *Página Web INTA*. <https://inta.gov.ar/noticias/el-periurbano-ya-cuenta-con-una-plataforma-de-innovacion>

Infocielo (04 de septiembre 2018). Tensión en Abasto: la justicia dio orden de desalojo a los predios que reclamaba el municipio. Infocielo. https://infocielo.com/nota/95637/tension_en_abasto_la_justicia_dio_orden_de_desalojo_a_los_predios_que_reclamaba_el_municipio/

Infocielo (12 de mayo 2015). Toma de Abasto: "No quiero hacer un emprendimiento inmobiliario, quiero hacer un barrio". Infocielo. https://infocielo.com/nota/61615/toma_de_abasto_no_quiero_hacer_un_emprendimiento_inmobiliario_quiero_hacer_un_barrio/

Infoplatense (6 de mayo 2015). Habló Mattioli, el dueño de las tierras de Abasto: "El 70% de los usurpadores son bolivianos". Infoplatense. <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-5-6-hablo-mattioli-el-dueno-de-las-tierras-de-abasto-el-70-de-los-usurpadores-son-bolivianos>

Iprofesional (20 de abril 2018) Despidos en Agroindustria. Página Web Iprofesional. <https://www.iprofesional.com/notas/267039-ate-etchevehere-faa-agroindustria-Despidosl-en-Agroindustria-otros-330-trabajadores-en-la-calle>

MAS, D. (11 de octubre 2017). Nuevas líneas de trabajo en Prohuerta. Buenos Aires. *Página Web INTA*. <https://inta.gov.ar/noticias/nuevas-lineas-de-trabajo-en-prohuerta>

MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA (10 de mayo 2018). Simplificación de trámites para productores bonaerenses: Buscan ampliar el alcance del programa "Ventanilla Única". Buenos Aires. Página

Web del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires.
https://www.gba.gob.ar/agroindustria/Noticias/simplificaci%C3%B3n_de_tr%C3%A1mites_para_produtores_bonaerenses_buscan_ampliar_el

Página 12 (30 de agosto 2018). Despidos y policías en Agroindustria. Página web Página 12.
<https://www.pagina12.com.ar/138888-despidos-y-policias-en-agroindustria>

PERANICH, R., GERZEL, G., MONTEROS, D., RISTER, V., RAFART ANTON, J., WYSS, V., KUCSEVA, C. FRANCESCUTTI, F., LOTO, O., MORENO, A., ORTIZ, R., FERNÁNDEZZ, N. (3 de agosto 2019). Prohuerta: una política pública con 25 años en el territorio nacional. *Página Web INTA*.
<https://inta.gob.ar/noticias/prohuerta-una-politica-publica-con-25-anos-en-el-territorio-nacional>

PEREGIL, F. (21 de diciembre de 2014) “La fiebre argentina de los barrios amurallados”. Diario El País. Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2014/12/20/actualidad/1419113092_143703.html

TROCHO, F. (5 de mayo 2015). Juez platense frena desalojo en Abasto. AN Digital.
<http://andigital.com.ar/policiales-y-judiciales/item/45062-juez-platense-frena-desalojo-en-abasto>

ANEXOS

Anexo 1

Trabajo de campo

Cuadro de entrevistas realizadas

N°	Iniciales de los entrevistados	Sector	Fecha	Soporte
TRABAJO DE CAMPO 2015				
1	EG	Trabajador INTA IPAF	27/01/2015	Entrevista grabada MP3
2	NH	Trabajador del PNAP-MAGyP - RMBA	02/05/2015	Entrevista grabada MP3
3	NH	Trabajador del MAGyP – PNAP	20/05/2015	Entrevista grabada MP3
4	FA	Director de programas agropecuarios del IDEL – Florencio Varela	29/05/2015	Entrevista grabada MP3
5	GT	Director EEA – AMBA INTA	01/09/2015	Entrevista grabada MP3
6	MG	Investigador – CONICET UNLP	15/09/2015	Entrevista grabada MP3
7	LC	Consultorio Asesoramiento Jurídico Gratuito CAJGPAF – UNLP	16/09/2015	Entrevista grabada MP3
8	PD	Técnico INTA –Florencio Varela	15/09/2015	Entrevista grabada MP3
9	YY	Productora familiar de La Plata	22/10/2015	Entrevista grabada MP3
10	CP	INTA - EEA-AMBA - zona sur	30/10/2015	Entrevista grabada MP3
11	MB	Centro Regional para Pequeños Productores Agropecuarios de la Provincia de Buenos Aires	03/11/2015	Entrevista grabada MP3
12	EM	Técnico/ Promotor Cambio Rural zona sur	08/11/2015	Entrevista grabada MP3
13	SC	Técnica INTA Varela	11/11/2015	Entrevista

				grabada MP3
14	JPF	Promotor CR y técnico zonas sur (IDEL Florencio Varela)	11/11/2015	Entrevista grabada MP3
15	MS	Referente Feria 'Manos de la Tierra' - UNLP	12/11/2015	Entrevista grabada MP3
16	L	Trabajadora del IPAF -Región Pampeana	12/11/2015	Entrevista grabada MP3
17	SH	Productora que comercializa en la Feria 'Manos de la Tierra' UNLP	12/11/2015	Entrevista grabada MP3
TRABAJO DE CAMPO 2017				
18	RP	Referente de organización de la AF	14/09/2016	Entrevista grabada MP3
19	LC	Consultorio Asesoramiento Jurídico Gratuito CAJGPAF – UNLP	07/12/2016	Entrevista grabada MP3
20	AR	TIP – FADU realiza tareas de extensión en el Barrio Nuevo Abasto	20/04/2017	Entrevista grabada MP3
21	JS	Ex coordinador de la ex SAF-AMBA // Técnico de una organización de la AF	05/07/2017	Entrevista grabada MP3
22	GF y PD	TIP – FADU realiza tareas de extensión en el Barrio Nuevo Abasto	18/07/2017	Entrevista grabada MP3
23	NA	Vecina Barrio Nuevo Abasto	21/07/2017	Entrevista grabada MP3
24	V	Vecina Barrio Nuevo Abasto	21/07/2017	Entrevista grabada MP3
25	SV	Referente organización de la AF – APhi	26/07/2017	Entrevista grabada MP3
26	LF	Referente organización de la AF	26/07/2017	Entrevista grabada MP3
27	HM	Referente organización de la AF	27/07/2017	Entrevista grabada MP3
28	P	SsTUV – Provincia de Buenos Aires	01/08/2017	Entrevista grabada MP3
29	PG	SsTUV – Provincia de Buenos Aires	01/08/2017	Entrevista grabada MP3
30	GO	Vecino y delegado organizado en la ALPA	01/08/2017	Entrevista grabada MP3
31	K	Vecina Barrio Nuevo Abasto	03/08/2017	Entrevista grabada MP3
32	S	Vecina Barrio Nuevo Abasto	03/08/2017	Entrevista

				grabada MP3
TRABAJO DE CAMPO 2018				
33	MB	Ministerio de Agroindustria - Provincia de Buenos Aires	08/11/2018	Entrevista grabada MP3
34	G	Vecina Barrio Nuevo Abasto	09/11/2018	Entrevista grabada MP3
35	M	Vecina de los NVO	09/11/2018	Entrevista grabada MP3
36	F	Vecina de los NVO	09/11/2018	Entrevista grabada MP3
37	HM	Referente de organización de la AF	09/11/2018	Entrevista grabada MP3
38	N	Productor Asociación Civil 15 de Abril	09/11/2018	Entrevista grabada MP3
39	LC	Consultorio Asesoramiento Jurídico Gratuito CAJGPAF – UNLP	16/11/2018	Entrevista grabada MP3
40	VB	Vecino y referente ALPA – Barrio Nuevo Abasto	16/11/2018	Entrevista grabada MP3
41	M	Vecina Barrio Nuevo Abasto	16/11/2018	Entrevista grabada MP3
42	AR	Comisión de Hábitat de la Defensoría del pueblo Provincia de Buenos Aires	15/11/2018	Entrevista grabada MP3
43	JC	Trabajador SsUTC – Provincia Buenos Aires	16/11/2018	Entrevista grabada MP3
44	EA	Productor familiar organizado	29/04/2019	Entrevista grabada MP3
45	A	Referente de organización de la AF	08/05/2019	Entrevista grabada MP3
46	MP	Ex trabajadora de la Dirección de Tierras y Unidades Agropecuarias Nacional	07/06/2019	Entrevista grabada MP3

Cuadro de observaciones participantes realizadas

N°	Ubicación	Actores presentes	Fecha	Soporte
1	Barrio Nuevo Abasto	Vecinos de la ALPA y docentes y alumnos del TIP - FADU	05/07/2017	Notas de campo y reseña
2	Barrio Nuevo Abasto	Vecinas delegadas de la ALPA	21/07/2018	Notas de campo y reseña
3	Barrio Nuevo Abasto	Vecinos de la ALPA y Nuevos Vecinos Ocupantes	09/11/2018	Notas de campo y reseña

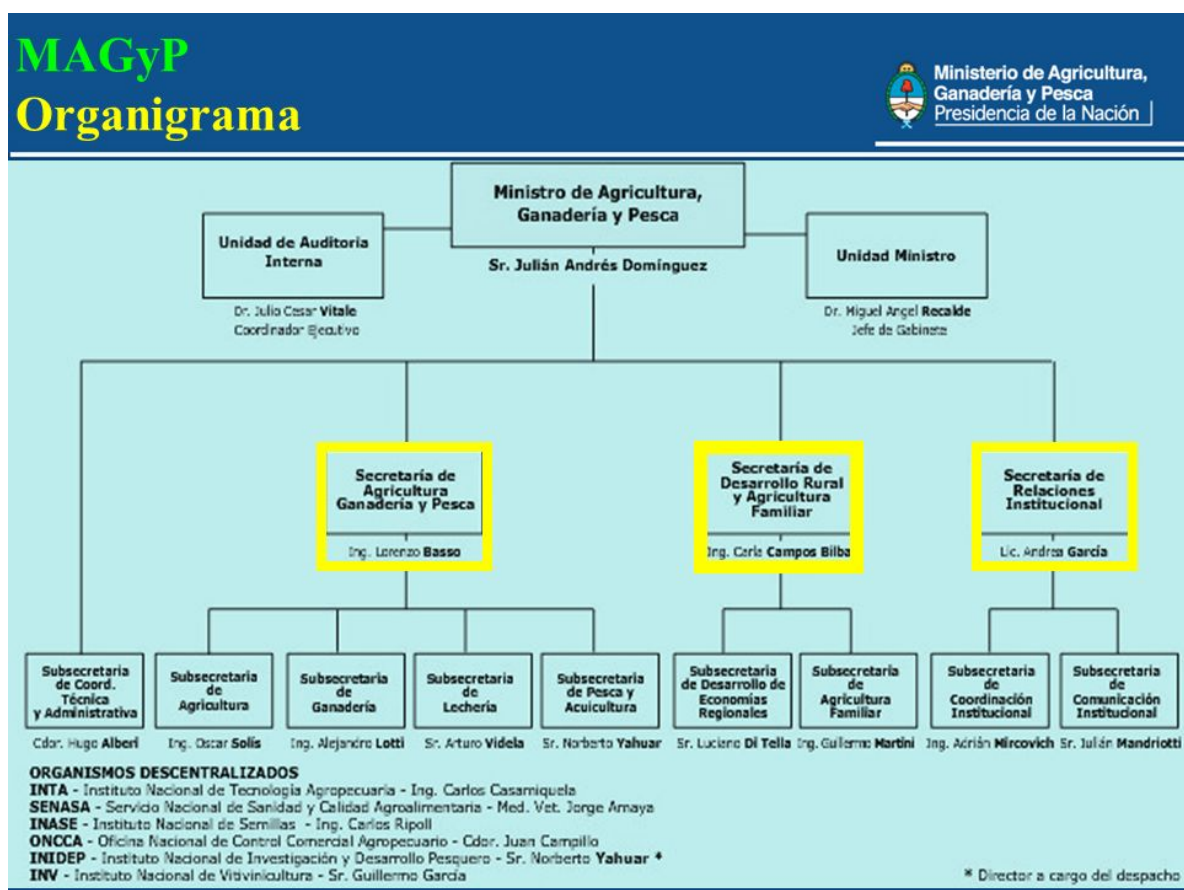
Anexo 2

Este anexo se incorpora para facilitar la lectura del capítulo 5. Se adjuntan aquí las figuras de los organigramas de los niveles nacional y provincial para comprender como está compuesta la estructura institucional.

NIVEL NACIONAL

Período 2009-2015

Organigrama de estructura Institucional del MAGYP (2010)

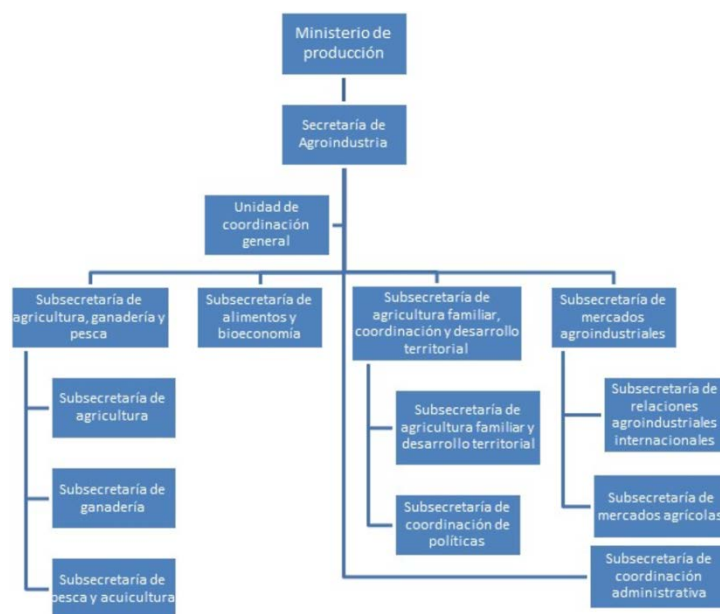


Fuente: Bruzone (2011) en base a organigrama MAGyP, 2010.

<https://slideplayer.es/slide/1050274/>

Período 2016-2019

Organigrama Institucional Secretaría de Agroindustria 2018¹³⁹



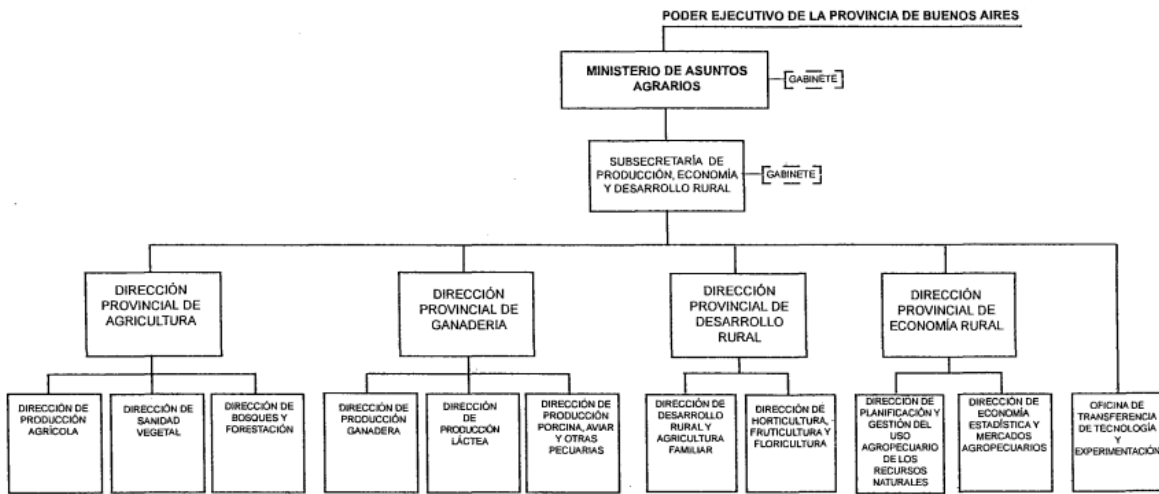
Estructura institucional a Nivel Provincial 2009 – 2019, MAGyP

¹³⁹ De acuerdo con el decreto 532/2019, la Secretaría de Agroindustria vuelve a jerarquizarse en 2019 y modifica su nombre a Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/212732/20190802>

NIVEL PROVINCIAL

Período 2009-2015

Organigrama institucional Ministerio de Asuntos Agrarios (2008)

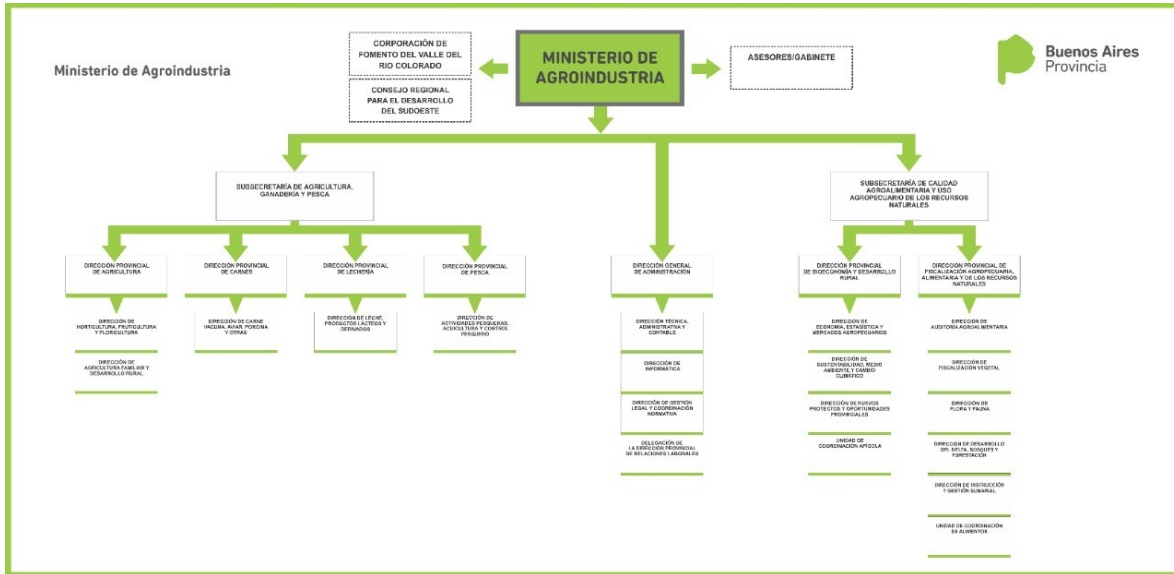


Extraído de Decreto 2870 (2008)

Nota: se extrajo una parte del organigrama disponible en <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2008/2870/37130>

Período 2016-2019

Ministerios de Agroindustria Provincial, 2019



Fuente: Ministerio de Agroindustria (2019) <https://www.gba.gob.ar/agroindustria/organigrama>

Anexo 3

Mapa de Actores completo del conflicto por la tierra en la localidad de Abasto (2015-2018)

Actores no estatales		Siglas	Descripción	Vigencia	Interés
Agricultores Familiares	Asociación Productores Hortícolas Independientes	AF - APHI	Se trata del grupo de AF que ocupaban la zona del predio en la que inició el conflicto. Compuesto por 4 familias horticultores que formaban parte de la Asociación de Productores Hortícolas Independientes (AF - APHI) y que arrendaban a la inmobiliaria desde poco tiempo antes de la ocupación de los vecinos. Fue el sector de la AF más perjudicado por el conflicto ya que a causa de la ocupación y luego del desalojo sus pertenencias son destruidas. Luego de la expropiación se retiran del predio sin ningún tipo de consideración	2015	Productivo
	Asociación Civil 15 de Abril	AF - AC15A	Se trata de un grupo de la AF que se encuentran en un costado del predio y por lo tanto no son afectados inicialmente por la ocupación. Ven en este conflicto una oportunidad para mejorar sus condiciones de acceso a tierra y por ello apoyan y participan de las discusiones en torno a la posibilidad de expropiar el predio. Se ven beneficiados por la Ordenanza de zonificación que modifica uso rural-intensivo para las 15 ha en que estos productores se asientan. En ese sentido, los vecinos de la Asamblea (ALPA) – beneficiarios de la expropiación- no pueden avanzar sobre esa zona, protegiendo la permanencia de ese grupo de productores. Al finalizar la investigación estaban en concretando la firma de un comodato sobre esas tierras que avalaba legalmente su permanencia.	2015-2018	Productivo
	Otros productores no	AF NO	Los AF que no se organizaron de cara al conflicto (AF NO)	2015	Productivo

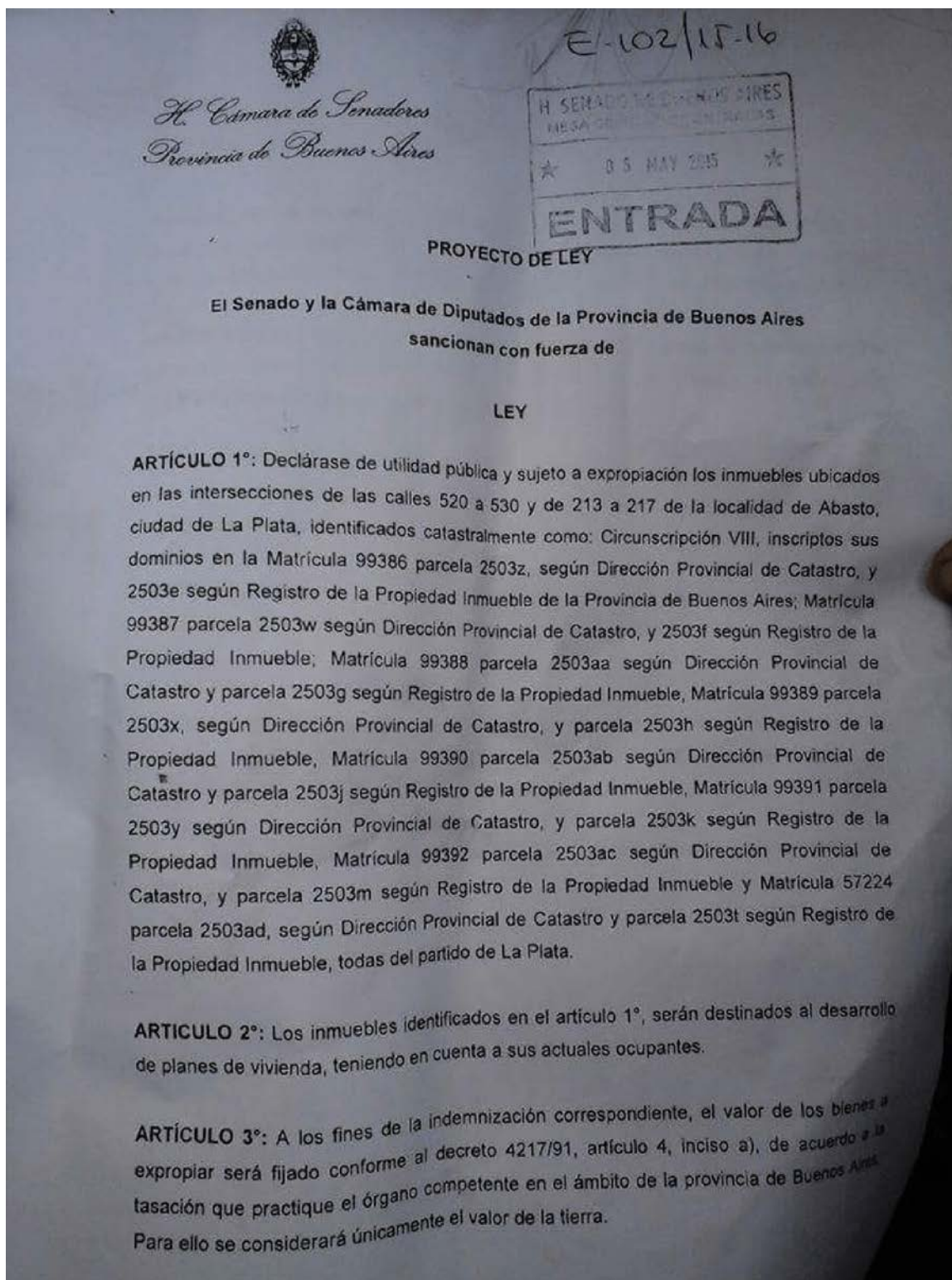
	agrupados		que se encuentran en la zona trasera del predio, opuesto a la Av. 520 y no son afectados por la ocupación;		
Vecinos urbanos 'sin tierra'	Asamblea de Legítimos Poseedores de Abasto	ALPA	Los vecinos que inician la ocupación en 2015 y que conforman la Asamblea (ALPA) a partir de la cual organizan la lucha por la tierra. Se trata del actor más beneficiado luego del conflicto ya que consiguen una expropiación a su favor para la construcción del barrio 'Nuevo Abasto' en 2015, y luego consiguen que se destine presupuesto para la urbanización	2015-2018	Residencial
	Nuevos Vecinos Urbanos Ocupantes	NVO	Se trata de un grupo de vecinos de la zona que realizan una ocupación en 2018 sobre el predio en el que avanzaba la urbanización del Barrio 'Nuevo Abasto'. Luego de ser desalojados de allí, ocupan las 15 ha reservadas para uso productivo en el que se asentaban los productores de la AC15A. Son desalojados de allí también. Al finalizar la investigación acampaban frente al predio presionando para que las 15 ha sean para uso residencial.	2018	Residencial
Inmobiliaria	Estudio Mattioli	IEM	La inmobiliaria que gestionaba el arriendo del predio para producción hortícola en el momento que es ocupado en 2015.	2015	Ganancia
Actores estatales		Siglas	Descripción	Vigencia	Interés
Nacionales	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	INTA	Interviene en el conflicto al ofrecerles a los productores de AF-APHI la posibilidad de instalarse en unas quintas experimentales para dar solución a su desplazamiento. Sin embargo el ofrecimiento llega cuando los productores desplazados ya se han puesto a trabajar en otras quintas como medieros.	2015	Mediación
	Comisión Nacional de Tierras	-	Participa de las mesas de gestión para la urbanización del barrio	2015	Mediación
	Consultorio asistencia jurídica para la AF - UNLP	CAJGPAF - UNLP	Los grupos de productores asentados en el predio se asesoran mediante este grupo de abogados. Para el caso de los productores de la AF-APHI el consultorio presenta escritos en los juzgados y fiscalía interviniente para que se considere la situación en 2015. También los asesora luego de ser desplazados Para el caso de los productores	2015-2017	Mediación

			organizados en la AF - AC15A se brinda asesoramiento y presentación para la formalización de la asociación civil en 2016. Por último, algunos de las familias de la AF-NO acuden al consultorio para ser asesorados sobre sus opciones ante la expropiación y finalmente deciden negociar de forma individual con la meda de gestión		
	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	-	Destina 164 millones de presupuesto para la urbanización del llamado barrio 'Nuevo Abasto' en 2017	2017	Mediación
Provinciales	Fiscalía N°2	UFI	Interviene luego de la denuncia de la inmobiliaria solicitando el desalojo del predio en 2015	2015	Mediación
	Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 - La Plata	-	Interviene a partir de la denuncia de una vecina miembro de la Asamblea (ALPA). Dicta una medida precauteladora para averiguar la situación de las tierras en conflicto, así como realizar un relevamiento de la situación de los vecinos que ocupaban organizados en la Asamblea (ALPA). El Juez Arias, a cargo de ese juzgado, tomó relevancia en las negociaciones el día que debía efectuarse el desalojo (6 de mayo de 2015) y en las discusiones en torno a la ley de expropiación.	2015	Mediación
	Policía Bonaerense	-	Realiza los desalojos que aparecen en este conflicto	2015 y 2018	Mediación
	Legislatura provincial	-	Dicta la Ley Provincial N° 14.716/15 de expropiación del predio	2015	Mediación
	Defensoría del Pueblo	-	Intermediario entre los actores en pugna en el momento conflicto de 2015 y 2018	2015 y 2018	Mediación
	Ejecutivo Provincial	-	Gabriel Mariotto – Vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires – participa en las negociaciones el día que debía efectuarse el desalojo (6 de mayo de 2015). En junio de 2016 el Gobernador Daniel Scioli promulga la Ley de Expropiación, la cual sale publicada en el Boletín Oficial.	2015	Mediación
	Subsecretaría de tierras, urbanismo y vivienda	SsTUV	Es el ente ejecutor de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat por la cual se gestiona la urbanización del Barrio 'Nuevo Abasto'. En ese sentido, es el interlocutor principal de los vecinos. A su vez, también mantiene conversaciones	2015-2018	Mediación

			con los productores organizados en la AF-AC15A ya que es el organismo que gestiona las tierras de la Provincia. Participa durante el todo el período de análisis.		
	Fiscalía N°16	-	Recibe las denuncias realizadas por los vecinos de la Asamblea (ALPA) y de los productores organizados en la AF – AC15A por usurpación ante la nueva ocupación de 2018.	2018	
Municipales	Legislatura Municipal	-	Promulga las excepciones al Código de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Plata que acompañan la Ley de Expropiación. Participa de la aprobación de los fondos recibidos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación que destinó 164 millones de presupuesto para la urbanización del llamado barrio 'Nuevo Abasto' en 2017. Participa durante todo el periodo de análisis.	2015-2018	Mediación
	Dirección de Obras Públicas	-	Es el ente municipal encargado de participar de la mesa de gestión barrial para las tareas de urbanización de Barrio 'Nuevo Abasto' a partir de 2017.	2017-2018	Mediación

Anexo 4

Proyecto de Ley de Expropiación que luego es convertido en Ley Provincial N° 14716/15





*H. Cámara de Senadores
Provincia de Buenos Aires*

ARTÍCULO 4°: Las tierras expropiadas deberán ser vendidas a los actuales ocupantes, o personas con grave situación de vulnerabilidad, según el orden de prioridad que establezcan los organismos competentes, de conformidad con el decreto 4217/91, artículo 4 inciso b).

ARTÍCULO 5°: El pago se prorrateará en cuotas mensuales, las que no podrán exceder el veinte por ciento (20%) del Salario Mínimo Vital y Móvil con un prorrateo no menor a diez (10) años y no superior a veinticinco (25) años, sin intereses.

ARTÍCULO 6°: Los bienes expropiados por la presente ley se destinarán a la vivienda única, familiar y de ocupación permanente de los actuales ocupantes, no debiendo éstos ser propietarios de otro/s bien/es inmueble/s.

ARTÍCULO 7°: El Poder Ejecutivo dispondrá en forma inmediata las partidas necesarias para el pago de la indemnización a través de los procedimientos previstos en la normativa vigente.

ARTÍCULO 8°: Autorízase al Poder Ejecutivo para efectuar en el Presupuesto General de la Administración Provincial del ejercicio vigente, las adecuaciones presupuestarias que resulten para el cumplimiento de la presente ley.

ARTÍCULO 9°: Facúltase al Poder Ejecutivo para designar la autoridad de aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 10°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

EMILIO LÓPEZ MONTANER
SENADOR
Bloque FPV/FPJ
H. Senado de Buenos Aires

FUNDAMENTOS

señor presidente:

El presente proyecto de Ley tiene como objetivo final la sanción de la expropiación del inmueble ubicado en las intersecciones de las calles 520 a 530 y de 213 a 217 de la localidad de Abasto, ciudad de La Plata.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, conforme a lo normado por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional), en su artículo 25 expresa claramente que toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la vivienda entre otros.

Lo mismo declara el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales Nros. 4 y 7 del Comité de Interpretación del mismo Tratado, referidas a la vivienda digna, que también forman parte de nuestro bloque constitucional (CSJN, caso "Giroidi" y "Gramajo", entre otros).

Gran parte de las grandes ciudades de nuestro país constituyen un espacio de segregación y marginación de los pobres a quienes se les niega permanentemente su lugar de ciudadanos. Es de notoriedad pública el incremento cada vez más creciente de los desalojos, los que ponen en evidencia la ausencia de adecuación de los códigos procesales y la utilización del poder judicial y de las fuerzas de seguridad para la materialización de acciones que vulneran la dignidad humana de los más débiles, en contravención a las normas superiores que contemplan el derecho a una vivienda adecuada.

En particular, la Observación General Nro. 7, antes citada, establece que los "Estados Partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas. Por tanto, los Estados Partes deberían revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del Pacto".

La tierra y la vivienda no son simples bienes. Como lo sostiene el artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica –en plena sintonía con el art. 12 de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat–, la propiedad tiene una función social y por lo tanto pasa de ser una simple mercancía para convertirse en un derecho social fundamental. Toda familia que no tenga un lugar donde vivir tiene el derecho tenerlo y el Estado la obligación ético política de proporcionarlo, arbitrando todos los mecanismos que – siempre dentro de la ley – proteja a los sectores sociales de mayor vulnerabilidad.

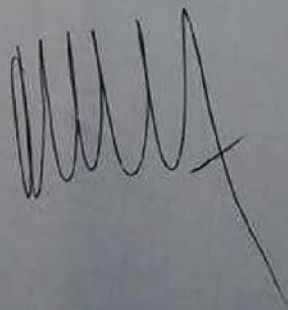
E-102/15-16

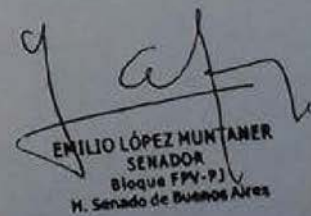
Las familias ocupantes del predio que convoca al presente proyecto de ley provienen de situaciones sociales de absoluta indigencia y carencia de recursos económicos. De composición numerosa, los afectados ven vulnerados sus derechos más elementales por lo que requieren una atención especialísima a los efectos de cubrir sus necesidades básicas consagradas en la Constitución Nacional y en los Pactos Internacionales a los que ésta adhiere en materia de defensa de los derechos vulnerados a familias cuya urgencia amerita la intervención del Estado de forma inmediata.

A lo largo de estos años, la marca identitaria del Estado ha sido la de tomar la iniciativa en favor de los sectores sociales vulnerables. El Estado posee numerosos recursos institucionales tanto en el ámbito provincial como en el ámbito nacional para socorrer a los afectados. A través de la articulación de estos órganos competentes, la aplicación de dichos instrumentos propicia la materialización de la solución habitacional de las familias afectadas.

En esta dirección, un Estado que ha sabido recomponer su rol social en detrimento de los intereses de particulares, tiene en sus manos la posibilidad de resarcir a los actuales ocupantes de los derechos sociales y económicos que les han sido conculcados, conforme lo establece el art. 5 de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat Urbano.

Por todo lo expuesto que solicito a los senadores nos acompañen en el urgente tratamiento y sanción del presente proyecto de ley.




EMILIO LÓPEZ MUNTANER
SENADOR
Bloque FPV-PJ
H. Senado de Buenos Aires

Anexo 5

Ordenanza Municipal N° 11.277/15 de re zonificación. Partido de La Plata. Junio de 2015. Allí se indica que parte del predio expropiado será para uso rural-intensivo.

15/11/2019

...:Concejo Deliberante - La Plata |Home:...

Digesto Municipal de La Plata

Expte. 59817

La Plata, 10 de Junio de 2015.

El Concejo Deliberante, en su Sesión Ordinaria N° 10, celebrada en el día de la fecha, ha sancionado la siguiente:

ORDENANZA 11277

ARTÍCULO 1°. Desaféctanse del ÁREA ZONA RURAL INTENSIVA (R/RI) a las parcelas denominadas catastralmente como: Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503j, Partida 311223, Matrícula 99390; Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503k, Partida 311224, Matrícula 99391 y Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503m, Partida 311225, Matrícula 99392.

ARTÍCULO 2°. Aféctanse las parcelas designadas en el Artículo precedente al AREA URBANA como AREA URBANA ZONA RESIDENCIAL DE PROMOCION (U/R3), con la caracterización, indicadores, premios y usos permitidos correspondientes, según queda establecido en el Artículo 261 ° y Tablas N° 1 y 2 de la Ordenanza N° 10703/10.

ARTÍCULO 3°. Desaféctanse del ÁREA URBANA ZONA DE ARTICULACION RESERVA URBANA (RU) a las parcelas denominadas catastralmente como: Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503f, Partida 311220, Matrícula 99387; Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503g, Partida 311221, Matrícula 99388 y Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503h, Partida 311222, Matrícula 99389.

ARTÍCULO 4°. Aféctanse las parcelas designadas en el Artículo precedente al AREA URBANA como AREA URBANA ZONA RESIDENCIAL DE PROMOCION (U/R3), con la caracterización, indicadores, premios y usos permitidos correspondientes, según queda establecido en el Artículo 261 ° y Tablas N° 1 y 2 de la Ordenanza N° 10703/10.

ARTÍCULO 5°. Desaféctase del ÁREA URBANA ZONA DE ARTICULACION RESERVA URBANA (RU) y del AREA COMPLEMENTARIA ZONA INDUSTRIAL MIXTA a la parcela denominada catastralmente como: Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503e, Partida 83404, Matrícula 99386.

ARTÍCULO 6°. Aféctase la parcela designada en el Artículo precedente al AREA URBANA como AREA URBANA ZONA RESIDENCIAL DE PROMOCION (U/R3), con la caracterización, indicadores, premios y usos permitidos correspondientes, según queda establecido en el Artículo 261 ° y Tablas N° 1 y 2 de la Ordenanza N° 10703/10.

ARTÍCULO 7°. Desaféctase del ÁREA COMPLEMENTARIA ZONA INDUSTRIAL MIXTA a la parcela denominada catastralmente como: Circunscripción VIII, Sección 9, Parcela 2503d, Partida 303805, Matrícula 57224.

ARTÍCULO 8°. Aféctase la parcela designada en el Artículo precedente al AREA RURAL ZONA RURAL INTENSIVA (R/RI), con la caracterización, indicadores, premios y usos permitidos correspondientes, según queda establecido en el Artículo 261 ° y Tablas N° 1 y 2 de la Ordenanza N° 10703/10.

ARTÍCULO 9°. Los inmuebles resultantes de la re zonificación realizada a través de la presente Ordenanza estarán afectados a cumplimentar lo impuesto por la Ley Provincial de expropiación de dichos inmuebles, sancionada en el expediente E-102/15-16 con fecha 13-05-2015. La re zonificación dispuesta por la presente Ordenanza es bajo la condición resolutoria de que se concrete la referida expropiación provincial y de darse cumplimiento a la asignación de parcelas a las personas censadas.

ARTÍCULO 10. Los lotes resultantes de la subdivisión serán destinados a la vivienda única, familiar y de ocupación permanente, no debiendo los beneficiarios ser propietarios de otro/s bienes inmueble/s, siendo aquellos los surgidos del censo que realice oportunamente la Autoridad de Aplicación, en cumplimiento de lo establecido por el Artículo 5° del Decreto 4217/91 del Gobierno de la Pcia de Bs. As.

ARTÍCULO 11°. De no cumplirse los requisitos planteados en la presente en un plazo de tres (3) años, quedará sin efecto recuperando los lotes la zonificación actual.-

ARTICULO 12°. El Departamento Ejecutivo deberá informar al Concejo Deliberante, en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses, lo siguiente: censo definitivo de los adjudicatarios, Plano/s del Proyecto de Mensura y División debidamente acotados y firmados por profesional autorizado, Certificado de aptitud hidráulica aprobado por la Dirección Provincial de Hidráulica, Proyecto de desagües pluviales y tratamiento de calles, Certificados de factibilidad de prestación y/o explotación de los servicios de infraestructura: electricidad, agua corriente, desagües cloacales y/o prolongación de redes de infraestructura, extendidos por los organismos competentes.

ARTÍCULO 13°. El Anexo I forma parte integrante de la presente Ordenanza.

ARTÍCULO 14°. De forma.

Anexo 6¹⁴⁰

Contrato de arrendamiento rural tipo en la zona del CHP

****CONTRATO DE ARRENDAMIENTO RURAL****

Entre el señor _____, titular del DNI _____, quien establece domicilio legal en la calle _____, por una parte en adelante llamado **EL ARRENDADOR** y los señores _____

_____ quienes establecen domicilio legal en la calle _____

_____ por la otra parte, en adelante llamados

LOS ARRENDATARIOS, todos mayores de edad y hábiles para contratar convienen celebrar el presente contrato con las condiciones y reconocimientos que a continuación se detallan:

***PRIMERO:** El Arrendador cede en locación a Los Arrendatarios y éstos aceptan de conformidad una fracción de tierra de aproximadamente 32.000 m2. de tierra, que forman parte de una superficie mayor sita en la calle 520 entre 214 y 216 de la localidad de Abasto, Pdo. de La Plata. **NOMENCLATURA CATASTRAL: Circunscripción: VIII; Sección: A, Parcela: 2503-f.-**

***SEGUNDO: (Del destino)** Los Arrendatarios aceptan el bien motivo del contrato en las condiciones que declaran conocer y aceptar, destinándolo exclusivamente para **EXPLOTACION HORTICOLA y ASIEN TO FAMILIAR**, propio y de sus grupos familiares compuestos por _____

_____ siendo estos destinos excluyentes de cualquier otro, quedando terminantemente prohibido cambiarlos a otros usos o actividades, subarrendar y/o transferir la locación sean totales o parciales y en cualquier forma que se opere y tomar como conviventes a otras personas no declaradas en el presente.-

***TERCERO: (Del Plazo)** La vigencia del presente contrato de arrendamiento será de **36 meses** a contar desde el día 10 de Diciembre de 2.014 por lo que su vencimiento se producirá el día 9 de Diciembre de 2017, sin necesidad de notificar que fenece, la mora de producirse será automática. Los Arrendatarios no podrán permanecer vencido el mismo, aduciendo "locación verbal", caso contrario los arrendatarios abonarán una cláusula penal de U\$S 20.- (veinte) diarios, por cada día que permanezcan sin contrato, además de seguir cumplimentando todas las cláusulas del presente. En caso de resolución anticipada la misma se registrá por el art. 8vo. de la Ley No: 23.091, que dice: "El locatario podrá transcurridos los seis primeros meses de vigencia de la relación locativa, resolver la contratación debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador, con una antelación mínima de 60 (sesenta) días de la fecha en que reintegrará lo arrendado. El locatario de hacer uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa debe abonar al locador en concepto de indemnización, la suma equivalente a un mes y medio de alquiler al momento de desocupar la vivienda y la de un solo mes si la opción se ejercita transcurridos dicho lapso.-

***CUARTO: (Del Precio)** El alquiler queda pactado en \$ 4.800.- (pesos cuatro mil ochocientos) mensuales, reajustables anualmente de común acuerdo entre las partes, pagaderos por períodos adelantados del 1 al 10 en el _____, quien se encuentra facultado expresamente por la parte Arrendadora a recibir los pagos y extender recibos a su cuenta y cargo. El atraso en el pago en las fechas fijadas dará lugar al cobro de un interés punitivo del 0,50 % diario y acumulativo al valor del arrendamiento, sin perjuicio de ello podrá el arrendador accionar judicialmente para su cobro ejecutivo y/o iniciar desalojo, por falta de pago, siendo todos los gastos, las costas y los costos por cuenta de los arrendatarios.-

***QUINTO:** Los Arrendatarios no podrán efectuar modificaciones, de carácter permanente o transitorio en el inmueble, sin la debida autorización del arrendador, por escrito, las mejoras que incorporen con la

¹⁴⁰ En el documento se borró a los titulares del contrato para preservar la identidad de los mismos.

anuencia del propietario, quedarán a beneficio de la propiedad sin que por ello se deban aplicar quitas en las mensualidades y/o deberle indemnizaciones por la inversión practicada, siendo igualmente responsable de mantener en estado óptimo el inmueble arrendado, asimismo No podrán realizar construcciones precarias, que atenten contra la higiene y salubridad de las personas que allí habiten, deberán mantener en predio libre de malezas, residuos orgánicos e inorgánicos. Deberán contar con letrina o baño construido con ladrillo a la cal, inodoro con sus respectivo tanque de agua de descarga; el pozo de baño deberá ser construido con cámara séptica y de acuerdo a las reglas de arte que determine éste tipo de construcción y a una distancia no menor 50 metros de la bomba de extracción de agua.-

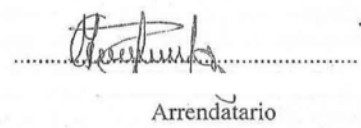
***SEXTO:** La falta de cumplimiento de cualesquiera de las cláusulas del presente contrato, facultará al arrendador a exigir el inmediato desalojo del inmueble, pudiendo actuar judicialmente si hubiere lugar.-

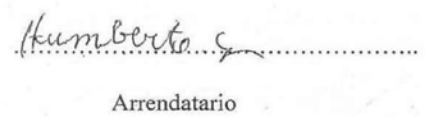
***SEPTIMO:** El arrendador no se responsabiliza por los hechos o eventos que ocurran en el inmueble, en las personas de los arrendatarios, familiares, amigos, clientes, empleados o cualquier otra persona que visite el lugar, tanto en ellos como en sus efectos personales, debiendo los arrendatarios dar cumplimiento a todas las normas vigentes creadas y a crearse con que se grave su actividad laboral, por los organismos gubernamentales, municipales, provinciales y/o nacionales y para las personas que trabajen en relación de dependencia con ellos.-

***OCTAVO: Cláusula especial:** Si el inmueble presentara evidentes signos de abandono, en un plazo de 60 días consecutivos: Los arrendatarios **AUTORIZAN EXPRESAMENTE**, al arrendador a entrar en el inmueble motivo del presente, con un cerrajero, hacer toma de inventario mediante acta certificada, retirar los objetos que pudieran estar allí y dejarlos en depósito, para ser retirados, por los arrendatarios oportunamente, quienes deberán asumir los gastos que ello halla representado; siendo igualmente exigible a la garantía .-

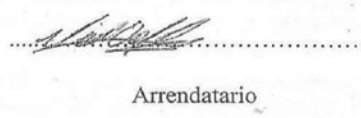
***NOVENO:** Los arrendatarios abonarán el importe del sellado. Las partes constituyen domicilios legal en los declarados en primer término, donde serán válidas todas las notificaciones y diligenciamientos, que por cualquier índole deban practicarse, debiéndose notificar fehacientemente cualquier cambio de domicilio y en caso de divergencias y/o aplicación del contrato se someterán a la Jurisdicción de los Tribunales Ordinarios del Departamento Judicial de La Plata, renunciando a otro fuero, leído que les fue lo ratifican en su contenido y en prueba de conformidad se firman cinco ejemplares de un mismo tenor, quedando uno para cada una de las partes, en Lisandro Olmos, Pdo. de La Plata, a los 2 días del mes de Diciembre de 2.014. --


.....
Arrendador


.....
Arrendatario


.....
Arrendatario


.....
Arrendataria


.....
Arrendatario

Impuesto de Sellos
Liquidación de Instrumentos Privados

R-550P



C.U.I.T. DECLARANTE:
Ap. y Nom. o Razón Social:

Número de comprobante: 8500195125305

Tipo de contrato: LOCACION/SUBLOCACION/TRANSFERENCIA INMUEBLES

Fecha de contrato: 02/12/2014

Fecha de expedición: 04/12/2014

Monto del Contrato:	172800.00
Porcentaje de Exención:	0.00
Monto Imponible:	172800.00
Alicuota:	0.0120
Impuesto Determinado:	2073.60
Pagos Realizados:	0.00
Impuesto Final:	2073.60

Intereses:	0.00
Coficiente de interés:	1.0000

Total a pagar al 24/12/2014	\$ 2073.60
-----------------------------	------------



2094813971641518000000114358141295125305000207365

Anexo 7

Imágenes del trabajo de campo

Avance de urbanización del Barrio Nuevo Abasto en 2017



Imagen propia (2017)

Avance de urbanización del Barrio Nuevo Abasto en 2017



Imagen propia (2018)

Vista desde las quintas de la AC15A hacia el Barrio 'Nuevo Abasto'



Imagen propia (2017)

Primera construcción de la sociedad de Fomento del Barrio 'Nuevo Abasto' construida por la ALPA



Imagen propia (2017)

Primer plano del loteo del barrio 'Nuevo Abasto' atravesado por el Arroyo Abascay, 2016

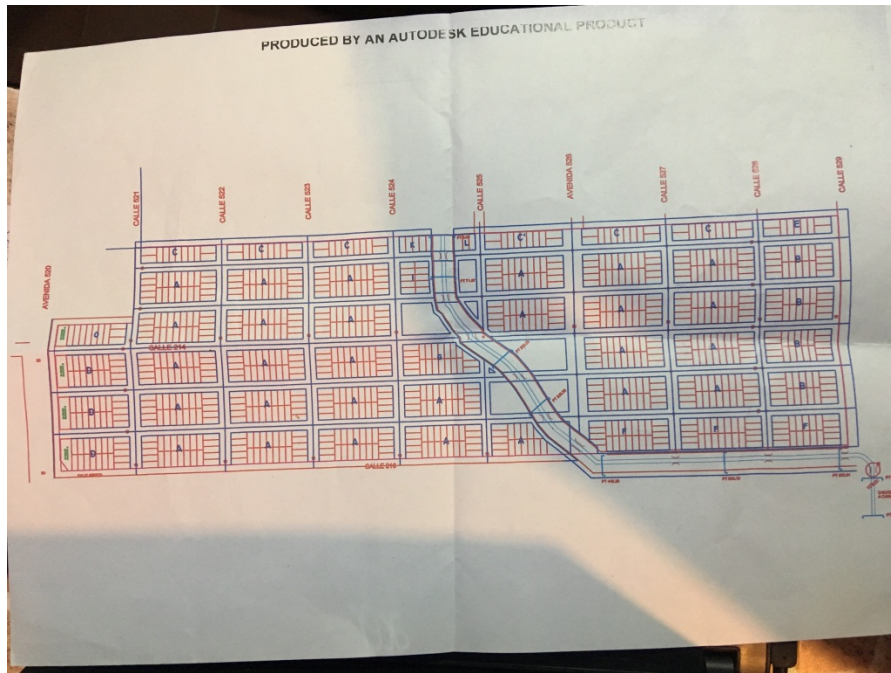


Imagen propia (2018)

Vista desde el barrio 'Nuevo Abasto' hacia las quintas de los productores de la AC15A



Imagen propia (2018)

Calle que separa el uso productivo del uso residencial dentro del predio expropiado, 2018



Imagen propia (2018)

Acampe sobre Av. 530 de los nuevos ocupantes en 2018



Imagen propia (2018)

“[...] y vendrán *nuevxs mujeres y hombres*
pidiendo panoramas.

Preguntarán qué fuimos,
quienes con llamas puras les antecedieron,
a quienes maldecir con el recuerdo.

Bien.
Eso hacemos:
custodiamos para *ellxs* el tiempo que nos toca”

(La cursiva es nuestra, extracto de ‘¿Por qué escribimos?’, Roque Dalton, 1961)