Pre Congreso ALASRU (Asociación Latinoamericana de Sociología Rural) “La sociología rural en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región”. Del martes 18 al viernes 21 de octubre de 2016, UNSE (Universidad Nacional de Santiago del Estero), Provincia de Santiago del Estero

GT Nº 5: “Territorios en transición: la conformación de vínculos rurales y urbanos y la presencia de los nuevos actores"

Valeria Ana Mosca[1], UBA – CONICET
valeriamos@gmail.com

Territorialidades en tensión en áreas periurbanas: aproximación a un caso de toma de tierras en la localidad de Abasto.[2]

a) Introducción

Las áreas periurbanas se caracterizan por ser espacios con pujas por el uso del suelo, ya que son espacios en transición y revisten una gran complejidad. Buscamos en este trabajo comprender mejor los procesos y lógicas que intervienen en la conformación del territorio periurbano.

Desde una perspectiva productiva el periurbano alberga un tipo de agricultura que ha sido reconocida a nivel nacional e internacional por su rol en la provisión de alimentos frescos para las ciudades. De hecho, en nuestro país se reconoce que allí se produce el 70% de los alimentos frescos que se consumen en zonas urbanas, lo cual ha motivado un aumento en las iniciativas del Estado para fortalecer dicho sector en los últimos años. La complejidad del espacio donde se emplaza, que reviste cambios constantes y presiones de dinámicas que le son externas, condicionan el desarrollo de la actividad productiva. En este contexto partimos de reconocer que

1 Becaria doctoral del CONICET en el Instituto de Geografía – UBA. Programa de Estudios Regionales y Territoriales. Lic. en Ciencia Política y doctoranda en Geografía - UBA

2 Esta ponencia se inserta en el proyecto PICT 2015- 0653 y UBACyT 2015 “Política y Territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde el 2003.”

es principalmente el crecimiento de la ciudad el que genera dinámicas que desplazan constantemente la producción. El avance se evidencia en el aumento de los emprendimientos inmobiliarios o de asentamientos y barrios precarios en zonas de transición urbana.

Proponemos un marco teórico donde abordamos a la territorialidad como la estrategia de un actor para ejercer control sobre elementos y relaciones en un área de acuerdo a sus propios intereses. Consideramos que el periurbano es, entonces, construido a partir de la interacción de diversas territorialidades, entre las cuales emerge una hegemónica, que si bien domina o integra a otras, lo hace en el contexto de una constante puja con otras territorialidades que pretenden dominar el espacio para sus propios fines. Desde esta perspectiva el territorio será el resultado de esa puja constante, y por ello se irá transformando constantemente. En este proceso de transformación constante interviene el Estado, a través de las políticas públicas que transforman, y se transforman, a partir de su interacción con el territorio.

Para ahondar en el conocimiento de la producción del territorio periurbano, nos aproximaremos al análisis de una toma de tierras en la localidad de Abasto, La Plata -zona periurbana- por parte de sectores movilizados por la necesidad de acceder a tierra para vivienda. Se trata de tierras que, al mismo tiempo, estaban siendo arrendadas por pequeños agricultores para la producción de alimentos frescos. Consideramos que una aproximación a este caso nos permitirá reflexionar sobre la tensión entre dos estrategias diversas de dominio sobre el espacio, expresadas desde sectores excluidos, considerando que se expresan en el contexto de un modelo de desarrollo urbano que excluye del acceso a la tierra a vastos sectores de la sociedad.

En un primer apartado expondremos nuestra perspectiva analítica que busca comprender la interacción entre las políticas públicas y las territorialidades que intervienen en la producción del territorio periurbano. En un segundo apartado daremos cuenta de la configuración territorial resultante de los cambios en las normativas de los usos del suelo de la provincia de Buenos Aires a partir de la década del 70, que generaron transformaciones territoriales que trastocaron las relaciones de poder a nivel local, permitiendo el despliegue de una territorialidad hegemónica ligada al desarrollo inmobiliario para clases medias y altas. En un tercer apartado analizamos el caso de la toma de tierras, con el fin de ahondar en el análisis de una situación en la cual las políticas públicas y el territorio interactúan, transformándose mutuamente, trastocando las relaciones locales, favoreciendo a ciertos sectores y perjudicando a otros.

b) Perspectiva Analítica

En este trabajo buscamos abordar al territorio como una construcción social, estableciendo una diferencia con aquellas nociones y perspectivas que lo asumen de forma

simplificada, como escenario físico, estático, donde ocurren las relaciones sociales. Consideramos que es "a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente" (Manzanal, 2007:33), lo cual nos lleva a distinguir entre espacio y territorio. Retomando los aportes de Raffestin (1980) consideramos que "el territorio es generado a partir del espacio, es el resultado de la acción de un actor sintagmático" (p.138). Al apropiarse de un espacio el actor lo "territorializa", es decir, lo organiza a través de una serie de códigos, dotándolo de una regulación acorde a sus fines. Para territorializar un espacio, se emplean estrategias que se encuentran inmersas en las condiciones socio-históricas del contexto. Dichas estrategias, las territorialidades, son comprendidas como una modalidad de ejercicio de poder, "una estrategia en la que un sujeto o grupo social traza su proyecto de influencia y dominio sobre otros grupos de población por medios indirectos, (...) que instrumentalizan el espacio para dichos fines" (Sevilla Buitrago, 2014: 63). De esta forma el territorio sería la cristalización de una conjunción de territorialidades, de estrategias de diversos actores por apropiarse del espacio ya que se desenvuelve en un contexto en pugna. Así, si bien el territorio es una producción social, podemos enfatizar su dimensión política, al reconocer la existencia de pujas por codificar el espacio y territorializarlo, apropiarlo. Todo territorio se encuentra, por tanto, en una constante dinámica de producción, erosión, destrucción, sustitución de las relaciones que lo constituyen ya que "El territorio no es un objeto, sino un proceso en evolución perpetua" (Sevilla Buitrago, 2014: 62).

En este proceso constante que es un territorio, intervienen actores que despliegan sus territorialidades y el Estado a través de las políticas públicas. El análisis de las políticas públicas entendidas desde la perspectiva que en adelante desarrollaremos, nos permitirá comprender mejor los mecanismos y procesos a través de los cuales el Estado transforma y se transforma en su interacción con el territorio. Es por ello que analizar políticas públicas implica analizar y avanzar en el conocimiento del Estado, de lo político y la política[3]. Consideramos que en este análisis es fundamental incorporar al territorio, y no en un sentido ligado a la concepción que lo asocia al control del Estado Nación sobre las fronteras, sino entendido a través de las relaciones de poder conjugadas a nivel local que controlan determinada área, con sus recursos, sus poblaciones, sus imaginarios. A través del proceso que implica una política pública se distribuyen recursos que permiten o restringen el despliegue de las territorialidades.

Ahora bien, cuando hablamos de políticas públicas, nos referimos a un proceso que surge en torno a una cuestión socialmente problematizada, es decir posicionada por actores que ponen

3 Esta distinción nos remite a las definiciones de Poulantzas (1980) donde *lo político* se define como el poder del Estado, entendido como la utilización de los aparatos del Estado de acuerdo a objetivos de clase, y *la política* como la práctica política de clase (o lucha política de clases) que tiene como objetivo especifico, el poder del Estado, es decir *lo político*.

en juego sus recursos para visibilizar una problemática y lograr una resolución favorable por parte del Estado. Las políticas públicas se constituyen como una suma de acciones manifiestas o implícitas por parte de las instituciones gubernamentales, que permiten determinar la posición predominante del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O ´Donnell, 1995:111). En los procesos de políticas públicas intervienen actores gubernamentales y de la sociedad civil generando un entramado de intereses alrededor de una cuestión. Las acciones de cada actor interviniente generan repercusiones en el resto de los implicados, y por tanto, modificaciones en el proceso de la política pública. En definitiva, "las opciones específicas adoptadas para resolver (…) cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos, confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias" (Oszlak, 2006:5). Si bien nos referimos aquí a un análisis de política pública (ligado a la acción estatal), ésta se ve constantemente modificada y resignificada por la intervención de las decisiones y acciones de otros actores que se encuentran interesados e involucrados allí. Obtener una resolución favorable a ciertos intereses por parte del Estado, implicará relegar otros intereses y dar prioridad a cierta perspectiva por sobre otras. Por ello imponer determinada perspectiva de una problemática supone una superioridad de recursos y capacidad de acción e intervención de un actor por sobre otro. Se tratará, por tanto, de una puja entre capacidades diferenciales para imponer acciones y voluntades, y por tanto, para transformar y producir la realidad de acuerdo a fines y objetivos determinados. En esta puja por dominar el sentido de la acción estatal, los actores hacen uso de recursos a su alcance, sin embargo, existen recursos que resultan más efectivos que otros, tales como el control de los medios de coerción física, el control de los recursos económicos, el control de información o el control ideológico (O´Donnell, 1977:4). En definitiva, "el resultado final de una política parece ser una construcción tejida desde las estrategias de los actores, en torno a las condiciones sociopolíticas del contexto (del cual son producto y productores en un contexto en pugna bajo desiguales relaciones de poder)" (Rodriguez et al, 2007:15). Con lo cual, resulta clave comprender este proceso de forma contextualizada en tiempo y espacio

A través de las resoluciones estatales, en un proceso de política pública que en muchas ocasiones (sino siempre) resulta contradictorio y refleja la contradicción misma del Estado, se transfieren recursos, se garantiza con el uso de la coerción física determinadas situaciones, al tiempo que se deslegitiman otras; en definitiva se viabiliza el despliegue de determinada territorialidad por sobre otra. El proceso que implica la política pública trastoca las relaciones de poder que conforman al territorio, restringen o motivan el despliegue de una territorialidad respecto a otra y cambian la ecuación inicial. Sin embargo, nos encontramos frente a un proceso circular, porque las territorialidades intervienen en el proceso de políticas públicas poniendo en

juego recursos territoriales para lograr una determinada definición estatal, por lo cual se trata de una transformación mutua y constante. En definitiva, el territorio "No es solo un fin en sí mismo (...) sino también el instrumento que (…) actores emplean para controlar y someter a otros individuos" (Sevilla Buitrago, 2014: 62). El territorio es al mismo tiempo una cuestión en disputa y un recurso de dominio.

Nos queda por último evidenciar que si la territorialidad es la estrategia de los actores por apropiarse del espacio y codificarlo de acuerdo a sus fines, podemos advertir que existen territorialidades como intereses sobre el espacio, las cuales interactúan, entran en tensión o se pliegan a una territorialidad hegemónica. Las territorialidades que no se pliegan a la hegemónica suponen una apropiación y codificación del espacio, de acuerdo a otros fines distintos del hegemónico. En ese sentido, puede hablarse de lucha de territorialidades por la apropiación y dominio de un espacio (Sevilla Buitrago, 2014: 64), pero también de su utilización para dominar a otro.

En este trabajo, buscaremos dar cuenta de este proceso, analizando el caso de una lucha entre actores para lograr una definición estatal, en un caso de toma de tierras en la localidad de Abasto, Partido de La Plata, donde efectivamente entran en juego estrategias para dominar un espacio, territorializarlo. Previo a ello consideramos que es necesario reconocer que dicha situación se inscribe en un proceso histórico de producción del territorio como parte de una lógica más amplia y que actúa en función de ciertas condiciones sociales, espaciales e históricas localmente específicas y que se modifican en el tiempo. Por ello, en el siguiente apartado, haremos un recorrido por el surgimiento del modelo de desarrollo urbano que prima en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA) desde la década del 70.

c) Territorio y políticas públicas: el desarrollo urbano del AMBA a partir de 1970

Para aproximarnos al caso de la toma de tierras en la Localidad de Abasto – La Plata, realizaremos un pequeño correlato histórico que dará cuenta de la transformación del territorio del AMBA, facilitando la expansión urbana ligada a las clases medias y altas en zonas periurbanas. Esta transformación fue producto y a su vez productora de las políticas públicas que se llevaron a cabo y su seguimiento nos permitirá reconocer qué actores encarnan actualmente una territorialidad hegemónica y cuales encarnan otro tipo de territorialidades subalternas y excluidas en el AMBA. La necesidad de analizar el desarrollo urbano del AMBA para determinar las pujas en el periurbano, radica en que la expansión de la ciudad es el principal motor de las transformaciones constantes en estos territorios, y las políticas públicas ligadas al uso del suelo a partir de 1970 explican la forma de crecimiento que evidenció el área metropolitana.

La ciudad capitalista, como hoy en día la conocemos, es consecuencia de una gran complejidad de factores. Consideramos que es el resultado de la interacción de una variedad de lógicas: la de la ganancia que aborda a la ciudad como objeto y soporte de ganancias; la de la necesidad que es impulsada por grupos y sectores sociales que no logran acceder a condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil; la de lo público donde el Estado actúa, a través de políticas y regulaciones, proveyendo el sustento para el despliegue de las otras lógicas (Rodríguez et al, 2007:12). Estas lógicas, mencionadas, estarán encarnadas por actores que despliegan sus territorialidades y cuyo equilibrio de fuerzas configura el territorio.

Partiendo de ello, diversos autores (Garay, 2002; Gorelik, 2015; Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2015; entre otros) coinciden en que el desarrollo del AMBA recorrió diversos momentos, en los cuales se conjugaron de diversas formas las lógicas anteriormente mencionadas. Lo cual equivale a afirmar que el territorio, en tanto cristalización de equilibro de fuerzas entre estrategias por apropiarse de un espacio para utilizarlo de acuerdo a fines, se produce y reproduce constantemente. Con cierta distancia, sin embargo, se pueden observar procesos más amplios y estructurales que indican una determinada tendencia.

La producción del suelo urbanizado en el AMBA hasta 1970, se desencadenó a través de un procedimiento simple, permitido por el marco normativo: subdivisión del suelo con escasos estándares de urbanización. Hasta esa década, hubo facilidades para el acceso a la tierra urbana y a la vivienda, encarnadas por una permisividad en la urbanización y una libertad respecto al uso del suelo, sumado a que la ampliación de la red ferroviaria hizo factibles las viviendas más distantes de la ciudad, a lo cual se sumó en algunos periodos el subsidio en el transporte por parte del estado (Di Virgilio et al, 2015). El tipo de 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 (ubicados a la vera de los caminos y en torno a las estaciones del ferrocarril). Los bajos costos de loteo se trasladaron, sin embargo, a largos tiempos de viaje, la calidad en la urbanización y los costos en la construcción de la vivienda. En todos los casos se potenció la centralidad de la Ciudad de Buenos Aires que se consolidó como centro neurálgico del país.

Para 1970, el modelo de crecimiento de la ciudad era percibido desde algunos sectores como un problema de desarrollo, pero también de gobernabilidad debido a las múltiples demandas en torno a las condiciones de vida y hábitat. Ya desde mediados de los sesenta se da una disminución en los subsidios al transporte que en los períodos anteriores habían favorecido el asentamiento y construcción de viviendas en los partidos de Gran Buenos Aires. Di Virgilio et al (2015: 87) afirmarán que entre 1970 y 1990 se dará un periodo de transición entre dos modelos distintos de crecimiento y expansión del área metropolitana. Dicha transición se da en el contexto de la crisis

del Estado de bienestar y la introducción de reformas neoliberales estructurales a nivel general. Particularmente en esta etapa, en el contexto de un régimen represivo, se llevan adelante medidas que regulan el suelo urbano y que por tanto generan nuevas características en el modelo de urbanización: relocalizaciones industriales, construcción de autopistas, liberalización de los alquileres, erradicación y traslado de villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras. Entre las numerosas medidas, diversos autores (Garay, 2002; Girola, 2006; Gorelik, 2015; Di Virgilio et al 2015; entre otros) centran su atención en el Decreto - Ley n°8912/77 sobre usos del suelo en la provincia de Buenos Aires como el punto de inflexión en el modelo de desarrollo urbano en el AMBA. Dicha ley tuvo como impulso justamente las críticas a la calidad de la urbanización que se reproducía hasta ese momento, y, a partir de su sanción se exigirá la construcción de infraestructura como condición previa para el loteo. Uno de los tantos efectos de esta ley, aunadas a otras circunstancias y regulaciones, fue que facilitó la instalación de proyectos inmobiliarios de tipo Country o Club de Campo, ligados a los fenómenos de nueva ruralidad. Debido a la nueva normativa resultó más fácil enfrentar los costos de infraestructura previa para el loteo en este tipo de emprendimientos, sumado a que, promocionados por un sector privado de gran capital y en coordinación con el Estado, contaban con esa primera inyección de inversión para infraestructura. 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 (como shopping center, centros de entretenimiento, etc) para satisfacer nuevas demandas en las zonas periféricas. Todo ello generó una “penuria de tierras” para los sectores populares (Garay, 2002, p.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 desarrollo de asentamientos y fenómenos de producción social del hábitat[4] como forma de acceso al suelo urbano. Al tiempo que se desmantelan las instancias gubernamentales que buscaban dar respuesta a las problemáticas de urbanización y hábitat, planteando un abordaje del AMBA en tanto región. Justamente es el mismo decreto/ley el que definirá que la responsabilidad sobre la planificación territorial recae sobre cada municipio, disparando dinámicas contradictorias y de competencia intermunicipales. Los cambios acaecidos, actuaron como un conjunto de condiciones económicas que indujeron procesos de transformación territorial (Garay 2002: 18). Ello generó un contexto propicio para que el capital

4 Dentro de las diversas modalidades de autoproducción se distingue a la Producción Social del Hábitat como el proceso a través del cual las ciudades son producidas por sus propios habitantes atendiendo a sus necesidades, no priorizando una finalidad lucrativa (Rodríguez et al, 2007).

actúe con amplia libertad en la búsqueda de ventajas diferenciales en cada territorio, plasmando la hegemonía de la lógica del mercado en el desarrollo urbano del AMBA.

Cómo podemos observar en este caso, la cuestión del desarrollo urbano del AMBA fue abordada a través de políticas públicas que dieron lugar al despliegue de territorialidades ligadas al negocio inmobiliario para clases medias y altas en zonas periféricas. El Estado, actuó, así, facilitando el despliegue de una territorialidad determinada. Es necesario contextualizar dicho proceso en el contexto de un régimen represivo que restringió a través de la coerción las estrategias de los sectores populares por desplegar sus intereses y su territorialidad.

Estas transformaciones estructurales, impactan de formas desiguales a la hora de abordar los fenómenos de forma local, a pesar de lo cual se observa un empoderamiento, en general, de actores ligados al desarrollo inmobiliario para clases medias y altas. En el AMBA existe un modelo de desarrollo urbano dominante que se valoriza a través de la conversión de espacio rural en urbano[5] ya que existe una preferencia del mercado inmobiliario por un segmento de la interfase rural-urbana que según Abba (2010) se puede denominar "natural-urbano" y que justamente se corresponde con la periferia que se aprovecha de las infraestructuras viales y de comunicación. Todo ello motiva un aumento en la conflictividad por usos del suelo en espacios de amplia demanda ya que dichos cambios dislocan lo usos tradicionales de cada espacio y desplazan la población pre-existente a estos fenómenos. En las zonas (aún) no atractivas para este tipo de inversiones, se condensan los sectores urbanos de bajos recursos que no pueden acceder a una mejor locación, y los sectores productivos que no pueden competir con el uso urbano del suelo, pero que por las características de su actividad deben ubicarse cercanos a la ciudad.

A raíz de estos procesos, de este despliegue de territorialidades contradictorias, podemos advertir que en la actualidad el territorio del AMBA se caracteriza por una gran complejidad ya que viven cerca de 15 millones de personas, lo cual representa el 36% del total del país y el 74,3% de la población de la provincia de Buenos Aires según el Censo 2010 (INTA, 2012: 3). Es así que "La coexistencia de distintos estratos de la población con importantes diferencias socio-económicas, en un espacio geográfico relativamente pequeño, contribuye a generar un contexto de alta complejidad y conflictividad social" (INTA, 2012: 28). Hay que sumarle a esta complejidad el hecho de que en el AMBA se emplaza el principal cinturón verde del país caracterizado por la producción de hortalizas para consumo fresco del área urbana, actividad tradicionalmente desarrollada por horticultores inmigrantes, en la que actualmente se destacan aquellos de origen boliviano (Benencia *et al.*, 2009). Las explotaciones son mayoritariamente de tipo familiar -4 a 10 ha.- y en menor medida empresarial -de 10 a 25 ha.- (Benencia *et al.*, 2009). Desde el ámbito público se reconoce la

5 Ver Garay, "Dimensión territorial de lo local" p.24, dónde afirma 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 los sumo triplica el valor.

existencia de cerca de 2.500 establecimientos que ocupan 10.000 has dedicadas a horticultura y 60.000 unidades de producción de autoconsumo (Sangiacomo, 2012: 7). Incluyendo al resto de las actividades productivas se estima que en la actualidad existen cerca de 4.500 establecimientos agropecuarios, de los cuales el 60% son de tipo familiar, y ocupan el 13% de la superficie en producción (INTA, 2012: 3). Por todo ello, en los últimos años han sido objeto de política para fortalecerlos[6].

En este contexto de alta competencia en los usos del suelo se despliega una territorialidad hegemónica ligada a los negocios inmobiliarios para clases medias y altas. Esta territorialidad que avanza sobre ciertos territorios con determinadas condiciones, desplaza y excluye población a otros espacios generando nuevas dinámicas y nuevas tensiones, nuevos equilibrios de fuerza entre territorialidades; en definitiva, nuevos territorios.

d) Territorialidad en tensión: Aproximación a una toma de tierras en la localidad de Abasto – La Plata.[7]

La localidad de Abasto se encuentra ubicada en el oeste del Partido de La Plata. La actividad característica en esa zona del partido es la producción de hortalizas, siendo esta una zona de producción con invernáculo. Es necesario resaltar que el cinturón hortícola platense es reconocido a nivel nacional como un modelo pujante e insertado en la lógica capitalista debido a su alta productividad. Este cinturón aprovecha las ventajas de ser una economía de aglomeración es decir, un proceso de centralización y especialización de la producción en un espacio determinado (García, 2013). Este hecho que conjuga una serie de características y circunstancias en la ubicación de la producción, redunda en los precios exorbitantes que reviste la hectárea de tierra allí. La compra de tierra para producir por tanto resulta difícil, sino imposible, para los pequeños productores quienes suelen desempeñar su actividad arrendando la tierra. Este "exitoso"[8] modelo que se basa en una fuerte intensificación en el uso del capital y una gran explotación de la mano de obra, ha logrado 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" (Garcia, 2015: 20). Por otra parte, Abasto es una localidad próxima a la Ciudad de La Plata, la

6 Algunos hechos significativos son 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 del AMBA y la creación en el año 2010 del Programa Nacional de Agricultura Periurbana bajo órbita del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca – MAGyP (Actualmente Ministerio de Agroindustria)

7 Este análisis corresponde a entrevistas y revisión de notas en diarios hasta octubre del 2015. Hemos limitado nuestra aproximación al caso a esa fecha, y procuramos profundizar el análisis en próximas visitas a campo.

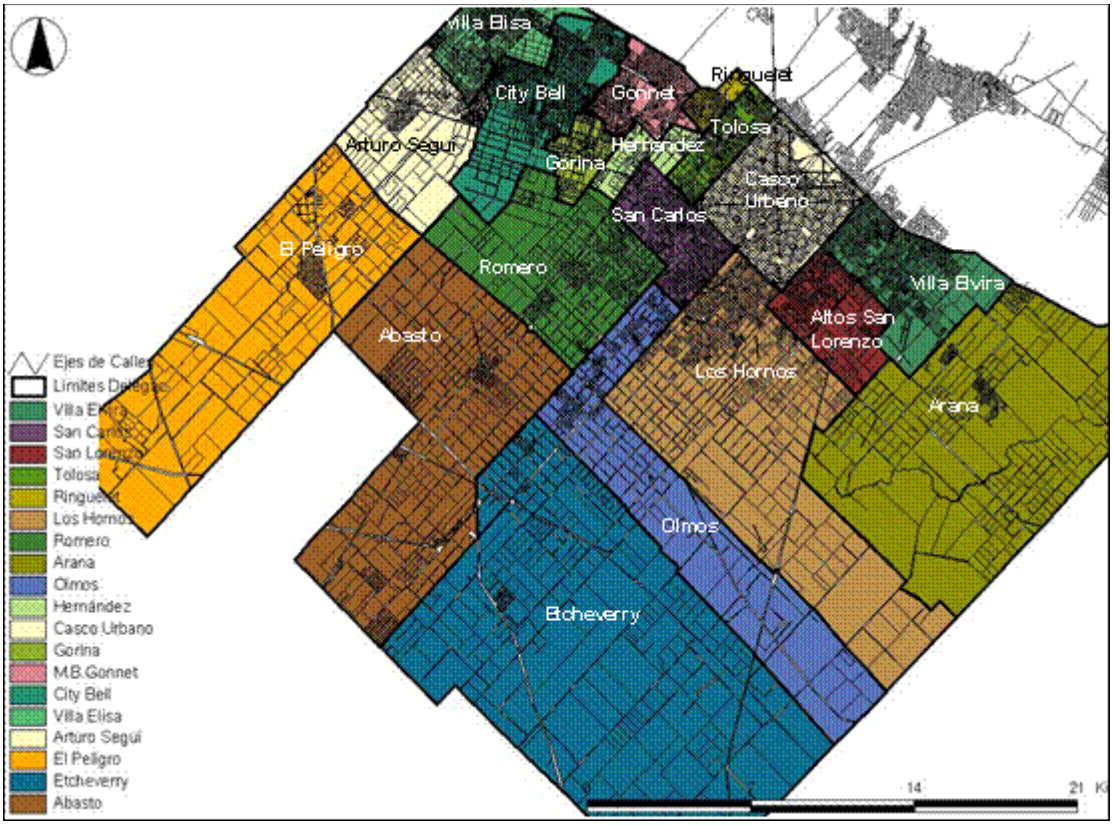
8 Ver García, "Colonia hortícola o Barbarie. Diagnóstico y propuestas de cambio para el área hortícola platense", para conocer los límites de este modelo productivo.

importancia de la actividad hortícola sumado a una deficiente conexión en transporte público, no la ha hecho foco para emprendimientos residenciales de clases medias y/o altas, aunque si para sectores excluidos que no pueden acceder a una mejor locación. Cabe, sin embargo, desatacar que el cinturón hortícola platense ha ido cambiando su ubicación, desplazándose por la periferia de la ciudad de La Plata, acomodándose al crecimiento urbano. En definitiva, el uso productivo del suelo, a pesar de su exitoso modelo, cede ante el avance urbano, por los motivos y procesos que ya hemos descripto a nivel general para el AMBA.

Como ya hemos mencionado, el acceso por parte de los productores a la tierra se da a través del arriendo e incluso, en algunos casos, en formas contractuales más irregulares. En este contexto, el rol de las inmobiliarias locales es central, las cuales en muchos casos son sospechadas de gestionar predios como dueños, siendo en verdad tierras fiscales o con problemáticas de sucesión. Las superficies en arriendo suelen ser pequeñas y surgen de subdividir antiguas quintas de producción. Si bien esto fue lo que permitió la transformación social que se dio en el sector durante la década del 90 posicionando a los bolivianos de trabajadores o medieros a productores independientes (modelo conocido como “escalera boliviana”), actualmente es fuente de irregularidades y perjuicios que afectan a los productores. El modelo en general ha sido el de una agricultura altamente capitalizada, con base en trabajo familiar y sumamente intensivo. Es en el marco de este contexto que se desarrolla el caso que analizamos en esta oportunidad donde se plantea la disputa por la tierra de agricultores familiares periurbanos, familias urbanas sin acceso a una vivienda y hábitat digno y una inmobiliaria local. Consideramos en el contexto de nuestra perspectiva analítica que se trata de actores que encarnan lógicas diversas y territorialidades disimiles.

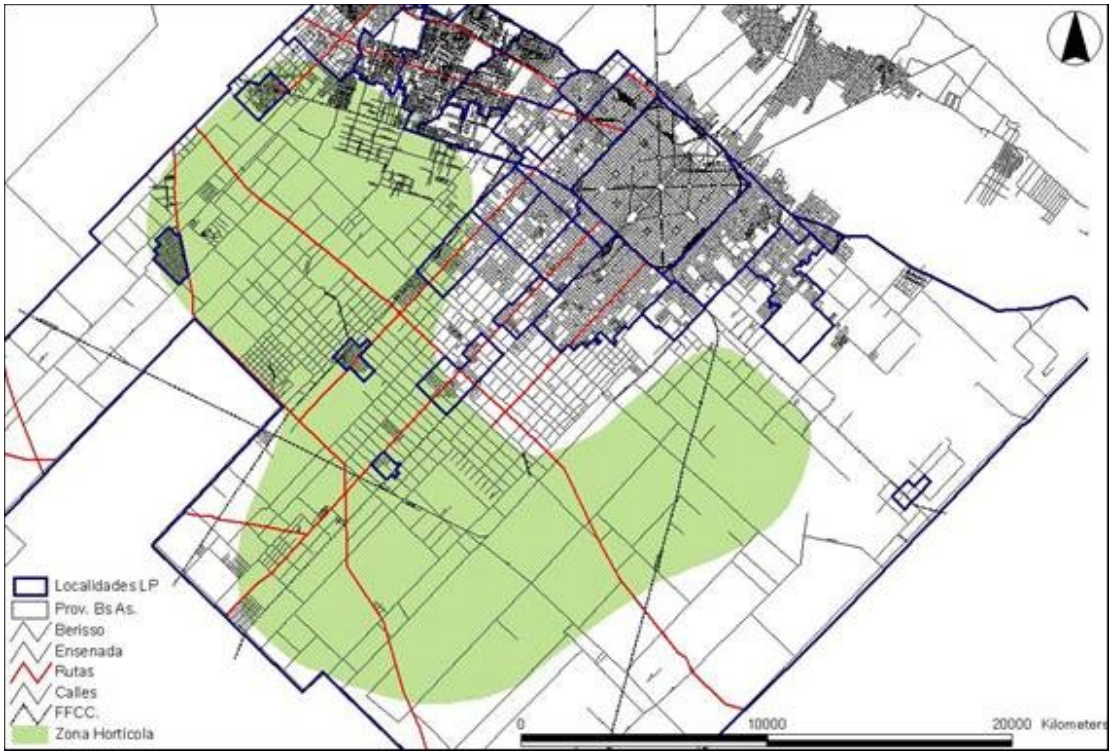
En el mapa 1 podemos observar las delegaciones que forman parte del Partido de La Plata, donde la localidad de Abasto se encuentra señalizada en color marrón. En el mapa 2, podemos observar el mismo mapa y coloreado en verde la zona de quintas del partido, donde puede observarse que la localidad de Abasto se encuentra en dicha área señalada.

Mapa 1.Delegaciones del Partido de La Plata, al año 2009.



Fuente: Frediani. "Lógicas y tendencias en la expansión residencial en áreas periurbanas. El partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Disponible: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/

Mapa2. Zona Hortícola del Partido de La Plata



Fuente: Frediani. "Lógicas y tendencias en la expansión residencial en áreas periurbanas. El partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Disponible: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/

En abril del 2015 cobra visibilidad la cuestión del uso de la tierra en esta localidad, a partir de una toma realizada por organizaciones que reclamaban la utilización de un predio de alrededor de 60 hectáreas para instalar un barrio donde construir sus viviendas. El predio que inicialmente fue interpretado como un espacio "vacío", estaba siendo arrendado por pequeños agricultores de la zona. Por pedido de la inmobiliaria que se presentó como dueña de las tierras, utilizando como prueba el contrato de alquiler con los productores, se resuelve desalojar el predio. La fuerte exposición del caso a través de medios de comunicación y a través de las organizaciones y redes sociales, generó la intervención de diversas instituciones estatales y de la sociedad civil e, incluso, del ex Vice Gobernador. El desalojo se produce de todas formas, pero a la semana siguiente se define por ley la expropiación del predio para la construcción de un barrio para las familias ocupantes.

En este estudio de caso, podemos advertir la existencia de un territorio que cristaliza relaciones de poder donde existe un dominio del mismo por parte de la inmobiliaria local, la cual encarna una territorialidad dominante y hegemónica. Si bien dicha inmobiliaria ha sido acusada en diversas oportunidades de apropiarse de tierras fiscales o con problemas de sucesión para arrendarla en beneficio propio esta práctica es extendida en la zona, y no solo actúan naturalmente como dueños de la tierra, sino que a su vez, sus contactos políticos, generan que se obtenga el favor de las instancias coercitivas del Estado si eso fuese necesario. En ese sentido, los recursos con los que cuenta la inmobiliaria se conjugan en un territorio controlado por los intereses de gestores, que en algunos casos están ligados al arriendo de tierra para productores y en otros ligado a intereses de desarrollo urbano en zonas de transición. A contracorriente de esta lógica, podemos advertir que las organizaciones que reclaman tierra para vivienda y los productores que arrendatarios del predio encarnan una territorialidad distinta cuyas estrategias y fines no coinciden con los de inmobiliaria.

Aplicando nuestro marco analítico podemos establecer que en abril de 2015 a raíz de la toma de tierras emerge como cuestión socialmente problematizada el uso que se le da al predio ubicado en la localidad de Abasto (calles 520 y 213). Allí surgen principalmente tres actores involucrados en la cuestión: i) los ocupantes del predio, impulsados por su necesidad de tierras para edificar sus viviendas en un hábitat digno; ii) los pequeños agricultores, quienes arrendaban el predio para reproducir sus condiciones de existencia; iii) la inmobiliaria, la cual se presenta como dueña del predio ocupado y que lleva adelante actividades ligadas a la gestión de propiedades y desarrollo de emprendimiento residenciales. Estos tres actores expresan lógicas e intereses distintos respecto al uso que le dan a ese predio, y expresan territorialidades diversas, es decir diversas estrategias para codificar el espacio de acuerdo a sus fines. Mientras que los ocupantes del predio y los pequeños agricultores actúan desde la necesidad, la inmobiliaria lo

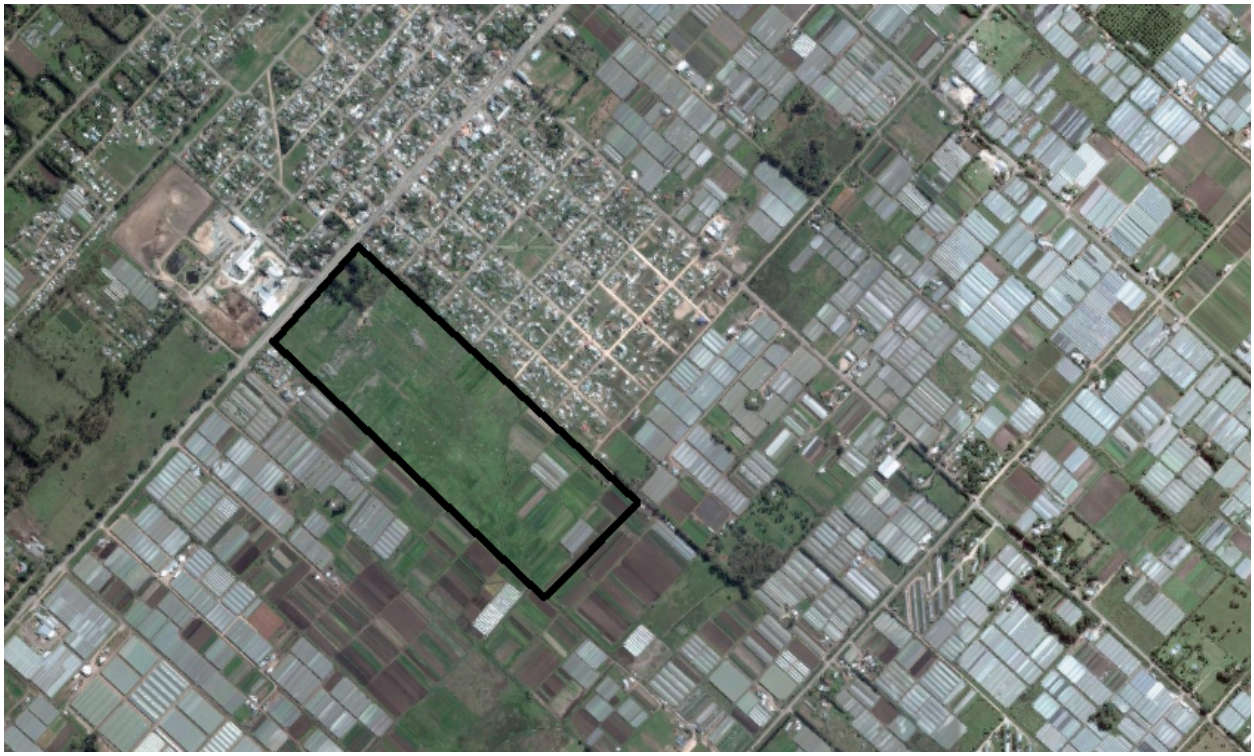
hace desde una lógica que prioriza la ganancia. El Estado actúa de forma contradictoria, lo que resulta característico en un proceso de políticas públicas: en un primer momento se ordena el desalojo por parte del juzgado de Garantías N°2, el cual se frena por una apelación de la Defensoría Oficial N°10. En ese contexto, intercede en la negociación el Vice Gobernador en ese entonces, Gabriel Mariotto, con el fin de llegar a un acuerdo entre partes. El desalojo finalmente se realiza, sin embargo la semana siguiente se presenta y se aprueba la expropiación del predio en la Cámara de Senadores y de Diputados de la provincia de Buenos Aires para el desarrollo de un barrio. Este vaivén en el proceso de políticas públicas que se monta alrededor de la cuestión surge porque dicho proceso no sucede en el vacío, sino que interactúa constantemente con el territorio.

Podemos determinar a través de la aproximación que hemos hecho a este estudio de caso que en esta puja por el predio, los pequeños productores fueron los principales damnificados. Desde el momento en que se toma el predio, ven detenida su actividad y destruida su producción, sus herramientas e insumos. Al mismo tiempo, eran quienes contaban con los recursos legales a su favor para hacer valer sus intereses respecto al predio ante el Estado o ante la inmobiliaria en última instancia, ya que se encontraban en posesión legítima del mismo. Sin embargo, los recursos que cada actor posee, deben ser analizados en un contexto determinado donde se conjugan las relaciones de poder históricamente determinadas y las territorialidades históricas dominantes que se despliegan. En este caso el rol de la inmobiliaria local resulta determinante y la dependencia que el pequeño productor tiene de ella para poder llevar adelante su actividad es motivo suficiente para que los productores damnificados no hayan iniciado reclamo alguno. No solo ello, sino que la inmobiliaria utilizó a los productores para dar cuenta de su propiedad sobre la tierra. En ese caso, podemos advertir que la inmobiliaria ha envuelto la territorialidad de los productores, es decir su propia capacidad de codificar y dominar un espacio, para utilizarla en beneficio propio. Por otro lado, y a pesar de encuadrar a los ocupantes y agricultores como excluidos del modelo de desarrollo urbano, y actuando desde una lógica distinta a la que encarna la inmobiliaria, ambos actores se han enfrentado por el uso del predio. Ello da cuenta de que incluso desde los sectores subalternos existen interesen disimiles, territorialidades en lucha por imponer su propia codificación del espacio, como da cuenta la tensión entre los usos del predio en este caso.

Consideramos necesario realizar una reflexión sobre las transformaciones territoriales que pueden llegar a desencadenarse a raíz de la expropiación del predio. En la Imagen 1 que aquí abajo hemos adjuntado, podemos observar que el espacio donde se afinca el predio expropiado está emplazado entre una zona urbana y una zona de producción con invernáculos. Trastocar el uso de un predio en una zona de estas características no supone una acción aislada, al contrario

dispara dinámicas urbanas en una zona donde prima la producción de alimentos. Sin ánimo de anticiparnos la instalación de un barrio en una zona de producción, suele desencadenar una serie de transformaciones que, lanzadas al territorio del AMBA pueden generar restructuraciones y dislocamientos, que, más tarde o más temprano, derivaran en un desplazamiento de los productores hacia tierras con menor disputa urbana.

Imagen 1. Vista satelital de la zona del predio ocupado en Abasto, La Plata



Fuente: Elaboración propia a partir de Google. (s.f.). [Mapa de localidad Abasto, La Plata, Argentina en Google maps]. Recuperado el 29/08/2016 de: https://www.google.com.ar/maps/place/Abasto,+Buenos+Aires/@-34.9937605,58.0871944,1476m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x95a2c360aab36cc1:0xecccbd9abff15e23!8m2!3d-34.9905128!4d-58.0925374

e) Conclusiones

En este trabajo hemos intentado aportar una reflexión al campo de las políticas públicas y el territorio. Como hemos insistido a lo largo del trabajo, consideramos de importancia relacionar ambos campos de estudio, en la medida de que dicha vinculación permite una mayor comprensión de la realidad social.

A partir de nuestro marco analítico y la aproximación al caso que hemos realizado quisimos demostrar que el accionar de los actores enmarcado en un proceso de políticas públicas puede generar disputas territoriales. Una decisión política (la expropiación de un predio en una localidad del conurbano bonaerense) lleva a transformaciones en cadena. Porque esta expropiación favorece a los sectores que reclaman tierra para vivienda, y al mismo tiempo afecta

los intereses de otros actores que pujan por usos distintos en ese predio (por ejemplo inmobiliarios o residenciales para otros sectores sociales, o productivos). Este contexto necesariamente configura conflictos, latentes o emergentes, que pueden derivar en nuevas acciones, tendientes a consolidar la propuesta preexistente o a modificarla, en un movimiento continuado de transformación de las políticas públicas y del territorio. Cualquiera sea la situación particular, aparecerán transformaciones territoriales producto de este devenir, que se manifestarán a través de modificaciones en los usos del suelo y fortalecimiento ciertos actores frente a otros.

Consideramos que nuestra aproximación al caso de Abasto, ha sido útil para dar cuenta de esta perspectiva analítica y para hacer foco en tres conclusiones que consideramos clave para la comprensión de este tipo de fenómenos:

- Las territorialidades, y toda estrategia que despliegan los actores, se insertan en un devenir histórico de más larga data. Esto resalta la necesidad de realizar estudios de caso que puedan advertir las circunstancias y relaciones de poder específicas que configuran un territorio en un determinado momento histórico.

- Si bien existe una territorialidad hegemónica, la misma se reproduce en pugna con otras territorialidades. Las estrategias de la territorialidad hegemónica pueden incluir el envolver e invisibilizar otras territorialidades, como da cuenta el estudio de caso respecto a la territorialidad de los productores.

- Existen territorialidades como intereses respecto a un determinado espacio. Esto implica que desde sectores que pueden ser interpretados como de una misma extracción social, pueden surgir intereses diversos y contrapuestos, como podemos observar en el caso de la territorialidad de los ocupantes del predio y la territorialidad de los productores.

En el caso al que nos hemos aproximado, ha sido beneficiado un actor concreto por la expropiación del predio, y han sido perjudicados otros actores intervinientes. Consideramos que la propiedad de la tierra se establece hoy como un recurso clave para disputar el poder. En ese sentido, toda acción estatal que beneficie a sectores excluidos a través de acceso a tierra, aporta a que éstos se encuentren en mejores condiciones para defender y luchar por sus intereses. Será objetivo de próximos trabajos profundizar el análisis del caso de Abasto y establecer cuáles fueron las circunstancias que se conjugaron para que el Estado se pronuncie en ese sentido, analizando las estrategias de cada actor, el contexto socio histórico en el cual se desarrolla el caso, y el devenir de este proceso.

Bibliografía

- Abba, A. (2010): "Fascinación por los márgenes de la Buenos Aires metropolitana. La sobre-rentabilidad de los espacios anómicos de la interfase rural-urbana", en Revista Digital Café de las Ciudades n° 94, Buenos Aires.
Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_94.htm

- Barsky, A. Astelarra, S. y Galván, L (2010). "Horticultura perirubana: Implementación de un programa de buenas prácticas en Pilar". En: Apuntes de Investigación nº 17. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Benencia, R.; Quaranta, G. y Souza Casadinho, J. (2009). Cinturón hortícola de La ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos. Ed. Ciccus, Buenos Aires.

- Di Virgilio, M; Guevara, T y Arqueros Mejica, S. (2015) "La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense" En Kessler G. (Dir.) Historia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, UNIPE: Editorial Universitaria.

- Garay, A (2002) Dimensión territorial de lo local, Módulo 2, Curso de Posgrado Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas, Buenos Aires.

- García, M. (2015) "Colonia hortícola o Barbarie. Diagnóstico y propuestas de cambio para el área hortícola platense". En Boletín Hortícola Año 19, No. 53 Agosto 2015, 2ª etapa. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. pp.20-26.

- García, M. (2013) "Dinamismo y capacidad competitiva en la horticultura platense interpretada desde el enfoque de una economía de aglomeración.". En Actas de VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Octubre 2013, Buenos Aires.

- Girola, M. F. (2006) "Procesos de transformación urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada sobre el avance de la ciudad-negocio". En: Intersecciones en Antropología, N° 7, Buenos Aires.

- Gorelik, A. (2015) “Ensayo introductorio. Terra incógnita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires” en Kessler G. (Dir); Historia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Edhasa; UNIPE: Editorial Universitaria

- Gutman, P.; Gutman, G., y Dascal, G. (1987) El campo en la ciudad: la producción agrícola en el Gran Buenos Aires. Bs As: CEUR.

- INTA (2012) Agricultura Urbana y Periurbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Creación de la Estación Experimental Agropecuaria AMBA
Disponible en: http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp- creacin_eea_amba.pdf

- Manzanal, M. y González, F. (2010) “Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”. En Realidad Económica Nº 255-Diciembre 2010. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires.

- Manzanal, M. (2007) “Territorio, Poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”. En Manzanal, M. Arzeno, M. y Nussbaumer, B (Comps); Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflictos, Buenos Aires: Ediciones Ciccus. pp. 15-50

- O’Donnell, Guillermo (1977) “Apuntes para una teoría del Estado”. Documentos CEDES-CLACSO N° 9, 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, Universidad Nacional de Quilmes Argentina. pp. 99-128.

- Oszlak, O. (2006) “Burocracia Estatal: Política y políticas públicas.”. En: POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. IX, Buenos Aires.

- Poulantzas, N. (1980) Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Editorial S. XXI. 19a edición, 1980 [1969] .

- Raffestin, C. (1980) Pour une geógraphie du pouvoir, Paris, Litec.

- Rodriguez, M.; Di Virgilio, M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F; Mendoza, M.; Morales, B.; (2007) Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de Trabajo n° 49 – Instituto de investigaciones Gino Germani (IIGG) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Sangiacomo, Miguel Ángel (2012). Prólogo. En Manual de Horticultura Periurbana, Mitidieri, M.l y Corbino, G. Editores. Ediciones INTA. San Pedro, Buenos Aires.

- Sevilla Buitrago, A. (2013) "Hegemonía, gubermentalidad, 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