



Barsky, Andrés

# Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado : análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Barsky, A. (2015). *Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado : análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015)*. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* 28, 33-47. Bernal, Argentina : Universidad Nacional del Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1631>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Andrés Barsky

---

# Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
EL SOSTENIMIENTO DE LA AGRICULTURA  
PERIURBANA EN LA REGIÓN METROPOLITANA  
DE BUENOS AIRES (2000-2015)

---

## Introducción

En los últimos cuarenta años, el cinturón productivo alimentario que rodea al Gran Buenos Aires ha experimentado cambios muy profundos en lo concerniente tanto a la *performance* económica de las explotaciones hortícolas como a la composición étnica de sus actores sociales. Por un lado, las producciones familiares tradicionales a cargo de italianos y españoles primero, y de portugueses después –que habían sido características durante la primera y segunda mitad del siglo XX, respectivamente–, entran en una fase de declive; mientras que, por el otro, se produce un reemplazo generacional protagonizado por inmigrantes de origen boliviano, quienes dotaron de su impronta cultural tanto a las prácticas productivas como a las de comercialización, y alcanzan a ser, hoy en día, agentes económicos fundamentales que operan en red y son responsables de gran parte del abastecimiento de verduras y hortalizas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

Sin embargo, esa intensa reconfiguración socioespacial que se produjo en el periurbano durante el período no puede ser

explicada únicamente como un fenómeno de carácter demográfico. Esta se produjo en el marco de profundos cambios en el accionar del Estado, el cual, tras procurar ordenar la comercialización hortícola a través de un mercado concentrador en los años ochenta, el Mercado Central de Buenos Aires, debilita su accionar en la década siguiente, dejando el borde de la ciudad –un territorio periférico que de por sí presenta débil institucionalidad– librado al juego de la desregulación económica. Por lo tanto, ese “desierto institucional” en el que se sumergió la horticultura periurbana vino a ser ocupado por el agente económico boliviano a través de mecanismos de informalidad, como un emergente que respondió a dicha retirada de las instituciones estatales (Barsky, 2013b).

En los últimos quince años, período que coincide con la consolidación definitiva de las producciones bolivianas en los alrededores de Buenos Aires, el Estado retomó un rol más activo de intervención en el territorio metropolitano. En un contexto de profunda crisis económica primero y de recuperación después, distintas políticas de origen municipal, provincial y nacional fueron, crecientemente, dándole un lugar a la agricultura periurbana en la agenda pública. Una evaluación de lo acontecido en este período ha sido realizada por el autor de este trabajo, que culminó en una tesis de doctorado (Barsky, 2013a).

Sin embargo, durante el transcurso de esa investigación la mirada estuvo puesta en “la eficiencia y coherencia del aparato estatal a la hora de implementar políticas estatales desde diferentes niveles y en un espacio de tanta complejidad como el periurbano. Y en la eficacia del componente territorial, más o menos explícito, de tales medidas de gobierno para incidir en la preservación de la agricultura periurbana” (Barsky, 2013a, p. 25). En aquella oportunidad, el rol del horticultor boliviano como sujeto de política pública quedó relegado a un lugar secundario como tema de estudio. El presente artículo se propone ampliar la mirada sobre el papel que las comunidades bolivianas han jugado a la hora de efectivizarse tales iniciativas públicas que los comprendieron, incorporándolos dentro del universo de la denominada “agricultura familiar”.<sup>1</sup> Si bien el análisis del tema tendrá como marco general las políticas de alcance sectorial hortícola y metropolitano, se mencionará la experiencia de vinculación entre instituciones y migrantes llevada a cabo en el partido de Pilar, distrito del periurbano norte de la RMBA, donde acontecieron importantes articulaciones entre los actores sociales presentes en el territorio para emplazar allí el mercado cooperativo “2 de Septiembre”.

<sup>1</sup> Una primera aproximación a la temática formó parte de un libro editado por María Carolina Feito y publicado en 2013 por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Argentina y la Fundación Xavier Albó de Bolivia (Barsky, 2013b). Muchas de las ideas allí vertidas son retomadas en el presente trabajo.

## La evolución territorial del periurbano de la RMBA en las últimas décadas y la inserción de las comunidades bolivianas

Con una población cercana a los 15 millones de habitantes, la RMBA es una de las áreas urbanizadas más importantes de América Latina. En sus bordes periurbanos, alrededor de 2.200 establecimientos se emplazan en unas 12.000 hectáreas productivas que conforman su cinturón verde, de las cuales unas 6.500 son netamente hortícolas (Censo Hortiflorícola Bonaerense, 2005).<sup>2</sup> De acuerdo a estimaciones más actualizadas elaboradas por Matías García (2011), unas 8.400 hectáreas de producciones intensivas rodean a Buenos Aires y 5.000 a La Plata. Cultivados en su mayoría por productores de origen boliviano,<sup>3</sup> estos espacios abastecen aproximadamente con 350.000 toneladas anuales de los 2 millones que componen la demanda alimenticia urbana (cerca del 20%).<sup>4</sup>

El cinturón verde de Buenos Aires se desarrolló desde fines del siglo XIX. Hasta la primera mitad del siglo XX fue altamente significativa la presencia de españoles e italianos. A mediados de siglo, los portugueses ocuparon un lugar de relevancia en la horticultura, hasta que –como ya se ha mencionado– desde la década del setenta en adelante comenzaron a ser gradualmente reemplazados por migrantes de origen boliviano, llegados fundamentalmente de las regiones de Potosí y Tarija. Desde principios de los años setenta, Escobar primero y La Plata después conformaron potentes núcleos de recepción migrante en los alrededores de Buenos Aires. Desde entonces, las redes de producción y comercialización hortícolas han sido crecientemente alcanzadas por el accionar de agentes económicos de origen boliviano. Los productores y sus familias se han mostrado como sujetos activos en su despliegue territorial, y aprovechan muchos de los intersticios o vacancias que ofrecen “los fondos” del suburbio, es decir, el periurbano. Sin embargo, en los últimos años diversos fenómenos de urbanización se han visto potenciados por un nuevo ciclo económico expansivo, que avanza a gran velocidad sobre el entorno semirural.

En este sentido, Le Gall y García (2010) sostienen que durante la primera mitad del siglo XX, en la que los españoles e italianos cultivaban las quintas periurbanas de Buenos Aires, el borde productivo poseía una estructura territorial conformada por islas productivas; en la segunda etapa, situada entre 1940 y 1990, el espacio hortícola adquiere una conformación más homogénea y compacta asimilable a un “cinturón productivo”; y en la última etapa, coincidente con el avance de la colectividad boliviana sobre el periur-

<sup>2</sup> Según el Censo Nacional Agropecuario 2008, unas 3.000 explotaciones agropecuarias se situaban en los alrededores de Buenos Aires, en el marco de una caída sostenida en su número desde la década del sesenta (Lípori *et al.*, 2011, p. 247).

<sup>3</sup> Utilizando los censos hortícolas 1998 y 2001, Roberto Benencia y Germán Quaranta (2005) determinaron que de 1.253 explotaciones hortícolas del cinturón del Área Metropolitana de Buenos Aires, 39,3% eran manejadas por bolivianos. El Censo Hortiflorícola Bonaerense 2005 estimó que de un total de 2.934 explotaciones de toda la provincia de Buenos Aires, 893 casos (30%) correspondían a titulares o encargados bolivianos (el 60% restante, a argentinos, y el otro 10%, a otras nacionalidades), cuantificando la magnitud del fenómeno de “bolivianización” en la horticultura a nivel provincial. Diego Palacios (2015) establece que “actualmente más del 80% de la producción de verduras (de la Región Metropolitana) está trabajada por manos bolivianas o sus descendientes argentinos, quienes comenzaron como peones y medieros, algunos ya son propietarios y puesteros de mercados”.

<sup>4</sup> Oscar Liverotti, técnico del Mercado Central, estima que para 2010 se comercializaron allí 840.000 toneladas de hortalizas. Asimismo, calcula que ese volumen es el 40% de lo que ingresa a Buenos Aires, y el total que comercializa la ciudad es de unos 2 millones de toneladas anuales de hortalizas (Barsky, 2013a, p. 210).

Por lo tanto, si la productividad promedio de una hectárea hortícola es de 27 toneladas (García, 2011) y unas 13.000 hectáreas componen el cinturón, la producción aportada por el periurbano se situaría en unas 350.000 toneladas. A su vez, si de acuerdo a distintas estimaciones los bolivianos producen entre el 40% y el 80%, podría situarse su producción entre 150.000 y 280.000 toneladas.

<sup>5</sup> “Conviene abordar el término ‘fragmentación’ con la distancia crítica suficiente y tener cuidado con las proyecciones demasiado simplistas desde lo espacial hacia lo social. Lo importante en esta definición es que destaca la complejidad de los cambios operados en la gran ciudad latinoamericana, y la idea es que una sociedad en archipiélago produce un entrelazamiento de diferentes espacios y otorga una visibilidad acrecentada a las diferencias, los repliegues y los comunitarismos de todo tipo, lo que pone en peligro las formas de urbanización pasadas ampliamente construidas sobre la existencia de un espacio público” (Prévôt Schapira, 2002). Por otra parte, “un concepto que suele ligarse al de ciudades-archipiélago es el de ‘territorios en insularización’”, que Soldano caracteriza “por su capacidad para condicionar territorialmente las formas de la sociabilidad. La posibilidad de resistir –individual, familiar y colectivamente– en un contexto de creciente adversidad sistémica se encuentra circunscripta hacia el interior

bano, la desregulación de los mercados hortícolas y una expansión urbana ampliada, el cinturón se fragmenta intensamente y tiende hacia una “archipelaguización”, aunque con flujos de intercambio de distinto tipo protagonizados por los actores sociales bolivianos (productores, comercializadores, mano de obra, etc.) que continúan vinculándolos funcionalmente.<sup>5</sup>

Por lo tanto, en las últimas dos décadas, el *rural urban belt* “ha sufrido una intensa desestructuración territorial, en el marco de una caída del número de las explotaciones hortícolas, dividiéndose entre el periurbano sur (La Plata), zona que ha concentrado la operatoria más intensiva y capitalista de la horticultura (firmas argentinas especializadas que trabajan el invernáculo ‘conviviendo’ con productores bolivianos tarijeños de capitalización media y baja), y el periurbano norte, que aún conserva islas de producción pero cuya subsistencia está menos asegurada, debido a que sus actores sociales, agricultores bolivianos familiares potosinos que mayoritariamente trabajan en pequeña escala y a campo, bajo modalidades precarias de acceso a la tierra, son vulnerables al avance de la urbanización. El periurbano oeste, donde la presencia de los bolivianos es menor, también ha experimentado un marcado retroceso” (Barsky, 2013b).

En definitiva, y tal como advierte Matías García (2011), el cinturón verde ha evolucionado hacia la fragmentación social y espacial por el camino de la intensificación. Son protagonistas principales de este proceso los productores bolivianos quienes, para enfrentar las oscilaciones del mercado recurrentes en la actividad, han llegado a situaciones de internalización de todos estos ajustes del sistema a través de la utilización de la mano de obra familiar o contratada bajo relaciones sociales de mediería.<sup>6</sup> Caracterizándose la actividad hortícola por ser una tarea que presenta un alto nivel de vulnerabilidad, en el marco de un esquema general altamente desfavorable para la horticultura familiar durante las últimas décadas, los bolivianos han resultado altamente adaptativos y persistentes en la actividad.<sup>7</sup> El fenómeno de ascenso social de los migrantes bolivianos, estudiado por primera vez en 1990 por Carolina Feito, ha sido denominado por Roberto Benencia como “escalera hortícola boliviana”.

A partir de la información proporcionada por el cuadro 1, vale señalar que el segmento de las explotaciones familiares con menos de cinco hectáreas es donde se registra la expansión de productores bolivianos que emplean mano de obra familiar y diversifican cultivos a campo. Son activos procesos de reemplazo generacional mediante los cuales las camadas de bolivianos vienen sucediendo a productores portugueses e italianos desde la década del setenta

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

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

Fuente: Pizarro (2008).

arrendándoles la tierra. Productores estos últimos que, en el mejor de los casos, persisten –envejecidos o con sus hijos a cargo– con bajos niveles de tecnología y capital.

Las situaciones que se registran en los siguientes segmentos suponen distintos grados de articulación entre lógicas familiares que

del barrio. [...] Problemas de acceso al empleo y de consecución de ingreso, baja capacidad de consumo de bienes alimentarios y no alimentarios, graves problemas de traslado hacia sitios extrabarriales son solo algunas de las dimensiones de las experiencias en estos territorios” (Fournier y Soldano, 2001; Spina, 2013, p. 24).

<sup>6</sup> Mediería: los migrantes arreglan con los patrones un contrato por el cual reciben un lote dentro de una quinta, para producir una verdura con su propia mano de obra, recibiendo 50% o menos de lo ingresado (generalmente 40%) por ventas al mercado cuando el patrón comercialice lo producido. No constituye una instancia de trabajo asalariado ni supone la conformación de una sociedad: es un arreglo de palabra. El patrón tiene como obligaciones dejar la tierra preparada y proporcionar insumos, y se ocupa de la venta. El mediero aporta su propia mano de obra, la de su familia (mujer y niños) y contrata eventualmente a otros peones medieros (en ese caso, se diferencia un capataz mediero del resto de los medieros). De esta forma, el patrón minimiza riesgos, pues no tiene que controlar ni supervisar el proceso productivo, mientras que al mediero este esquema económico basado en la autoexplotación le permite acumular capital (Benencia, 2006; Pizarro, 2008).

<sup>7</sup> Matías García señala que, con el paso del tiempo, los bolivianos pasaron de una primera etapa de “unión defensiva” a otra de “organización ofensiva” (2011, p. 73).

van confundiéndose con lógicas empresariales, a medida que el tamaño de las explotaciones aumenta y aumenta también el grado de intensificación (cultivos bajo cubierta), y en los que el trabajo asalariado y la mediería aparecen articulando y complementando esas estrategias, especialmente en el periurbano sur. Los bolivianos tienen, en cada caso, diferentes tipos de participación que a su vez varía de acuerdo a cada zona del periurbano.

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

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

Para realizar una síntesis de lo tratado hasta aquí, es posible comprender la consolidación de los archipiélagos hortícolas en términos de la materialización de una territorialidad particular llevada adelante por los horticultores bolivianos. A su vez, un rasgo distintivo de muchos agricultores es su procedencia campesina y a continuación se discutirá este punto, tomando determinadas ideas de un trabajo anterior (Barsky, 2013a). En términos de Sevilla Guzmán y González de Molina (2004), es posible definir al campesinado más que en términos de categoría

histórica o un sujeto social, como una forma de manejo de los recursos naturales vinculada a los agroecosistemas específicos de cada zona, utilizando un conocimiento sobre el entorno condicionado por el nivel tecnológico de cada momento histórico y el grado de apropiación de tal tecnología, generándose así distintos grados de *campesinidad*. De modo que en la territorialidad construida es posible encontrar rasgos que remiten a grados de campesinidad relacionados con la historia social y cultural de los migrantes bolivianos.

La quinta funciona como un espacio de producción y reproducción de la vida. En ella los trabajadores desarrollan tanto sus actividades de subsistencia (cultivo de plantas aromáticas, cría de animales de granja) como aquellas referidas a los cultivos de renta (producción de hortalizas, frutillas). Podría decirse que si bien estos horticultores se insertan en la lógica monetaria, no prima inicialmente una racionalidad totalmente capitalista en su comportamiento. Poseen un saber práctico de manejo de los recursos bióticos de la quinta relacionado con la cultura de sus lugares de procedencia. Sin embargo, en su adaptación a la producción de hortalizas en el periurbano de la RMBA van incorporando las prácticas productivas y de manejo de agroquímicos previamente existentes en la región. El transcurrir por la “escalera hortícola” implica una lógica adaptativa (aprendizaje) a las reglas del mercado, pero conservando elementos de campesinidad que les son propios.<sup>8</sup>

Esta última discusión sobre el grado de campesinización que presentan los productores bolivianos cobra sentido en la medida en que el Estado los ha ido visualizando —en los últimos años— como parte del universo de la llamada “agricultura familiar”. Como bien señala María Eugenia Ami (2015), este intento por “campesinizar” de alguna manera a estos actores sociales del periurbano se produce luego de muchos años de resistencia, por parte del aparato estatal y de la literatura académica especializada, a tratar en términos *desfarmerizados* a las producciones familiares de la pampa húmeda. Se volverá más adelante sobre este punto.

## Políticas públicas con impacto en la agricultura periurbana de la RMBA

Como se ha mencionado, en la última década y media la agricultura periurbana ha ganado crecientemente un lugar en la agenda pública. Desde distintos niveles del Estado argentino

<sup>8</sup> “No se observa una descampesinización en el proceso de acumulación de capital y ascenso social logrado por el horticultor boliviano, con la emergencia de un capitalista puro. Aun en el estrato de productor, se evidencia la conservación de elementos campesinos, como el aporte del trabajo físico por parte del productor o bien la persistencia del papel decisivo de la mano de obra familiar directa en la explotación. Por lo tanto, en la actualidad se estaría en presencia de un sujeto con características intermedias entre un capitalista/proletario y un campesino, proceso que habría llegado tras lo que Miguel Murmis denomina descomposición. Es decir, la resultante de una mutación en la cual los elementos capitalistas adquieren preeminencia por sobre los elementos campesinos, generando semiproletarios campesinos o bien capitalistas campesinos. Ahora bien, para categorizar a un productor que no es típicamente campesino, pero que tampoco llega a ser un capitalista puro, se podría optar por una nueva tipificación o bien por una intermedia, acorde a los cambios observados en el sujeto y su significancia” (García, 2011, p. 160). Asimismo, Benencia los denomina “productores capitalistas con rasgos campesinos” y el cónsul adjunto de Bolivia en la Argentina, Antonio Abal Oña, prefiere hacer referencia a “grupos con arraigo a la tierra” antes que a campesinos propiamente dichos (Barsky, 2013a, p. 144).

(nacional, provincial, municipal) se ha procurado promoverla con iniciativas específicas. A continuación, se realizará un sintético *racconto* de estas.<sup>9</sup>

Como primer antecedente indirecto, vale señalar que en 1999 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación determinó la obligatoriedad de que el sector frutihortícola incorpore gradualmente las denominadas Buenas Prácticas Agropecuarias. Hacia el año 2000, el Municipio de Moreno promulga la creación del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y del Instituto de Desarrollo Urbano-Regional (IDUAR), dos organismos descentralizados que se propusieron gestionar sobre suelo urbano y periurbano mediante determinados instrumentos de intervención territorial, agenda que incluye el tema del acceso a la tierra y a los mercados para los horticultores de esa jurisdicción. En 2002, la Municipalidad de Florencio Varela implementa el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), en el cual se incorpora en 2003 el Programa “Tierras Productivas”. En un contexto de crisis económica y social, ese mismo año el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires implementa el Cambio Rural Bonaerense, una iniciativa destinada a organizar a la pequeña explotación agropecuaria que alcanza –dentro del periurbano de la RMBA– a los partidos de La Plata, Luján y Pilar. En el año 2004, la Municipalidad de Pilar realiza un convenio con INTA-Cambio Rural y reglamenta, mediante una ordenanza municipal, el Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable (PROAAS) –que rige en el distrito entre 2007 y 2010–, el cual tiene la particularidad de ser la primera experiencia de aplicación de una iniciativa de asociativismo en agricultura periurbana generada por el INTA, aunque constituye para Pilar la segunda experiencia tras la implementación del Cambio Rural Bonaerense. Se volverá más adelante sobre este punto.

En 2006, el INTA genera una línea de investigación inédita, poniendo en funcionamiento el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNTER). Entre sus primeras acciones, financia el proyecto del Programa Nacional Hortalizas, Flores y Aromáticas “Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas”, que apunta a realizar una caracterización de las tecnologías que se aplican en horticultura periurbana y los impactos ambientales que se registran en las periferias de Buenos Aires y de otras ciudades del país. En 2007, la provincia de Buenos Aires determina, por primera vez en su organigrama, la creación de la Dirección de Agricultura Periurbana, en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

<sup>9</sup> Las ideas aquí vertidas están desarrolladas en Barsky (2012).

Asimismo, y considerando otra medida de corte general pero con impacto en el sector, la Secretaría de Agricultura promueve ese mismo año la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar, así como durante 2008 el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) procede a realizar la apertura del Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA). También en 2008 la Presidencia de la Nación subsidia explícitamente la agricultura periurbana de los partidos del norte y oeste de la RMBA, promoviendo el desarrollo del invernáculo. Para finalizar, durante 2009 y 2010 se llevan a cabo dos iniciativas de gran importancia: la institucionalización de una nueva estación experimental del INTA especializada en agricultura urbana y periurbana del Área Metropolitana de Buenos Aires: la Estación INTA AMBA; y el lanzamiento, por parte del Ministerio de Agricultura de la Nación, del Programa Nacional de Agricultura Periurbana, una iniciativa que replica la experiencia de 2008 en los partidos de la RMBA y propone ampliar la oferta de crédito subsidiado de los productores ubicados en periurbanos de distintas zonas del país. Asimismo, durante 2014 y 2015 se lleva a cabo, por parte del INTA, el lanzamiento de la segunda etapa del programa asociativista Cambio Rural.

En función de lo hasta aquí descrito, se puede concluir que el Estado, desde distintas instancias institucionales, ha procurado en los últimos años gestionar sobre el cinturón productivo de Buenos Aires con mayor especificidad territorial. Es decir, identificando una temática que de por sí tiene un componente geográfico en su definición (la agricultura periurbana) y estableciendo, para varias de las iniciativas mencionadas, un ámbito de intervención espacialmente definido, el Área Metropolitana (Barsky, 2012).

## **El horticultor boliviano como sujeto de la política pública: el caso del mercado cooperativo “2 de Septiembre” de Pilar**

En el partido de Pilar las iniciativas locales en agricultura periurbana se remontan al año 2002, cuando se logra constituir la Cooperativa de Provisión de Horticultores “2 de Septiembre” (identificada como el mercado frutihortícola de la localidad), gracias a iniciativas de técnicos municipales, provinciales y de la Universidad Nacional de Luján (Alfredo Soto, Diego Castro y Cristian Avaca, respectivamente), de activos dirigentes potosinos de la comunidad boliviana de tradición cooperativista minera en su país de origen (Cristóbal Alejo, Justino Fuertes y Marcos Gómez) y de organizaciones bolivianas que

operaban en ese momento en el territorio (Asociación Boliviana de Derqui, dirigida por Humberto Herbas, y Asociación Villa Imperial de Villa Rosa, a cargo de Pedro Gutiérrez).

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

La articulación entre funcionarios municipales y dirigentes de la colectividad boliviana permitió darle forma al proyecto del mercado y pedir un financiamiento de 500.000 dólares al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (motorizado por los funcionarios de esa cartera Jorge Williams y Alberto Gandulfo), para construir posteriormente una nave de 3.000 metros cuadrados cubiertos sobre una superficie de 2,5 hectáreas, adquiridas luego por la cooperativa. Todo ello se realizó en el marco de la importante crisis económica y social que se registraba en ese momento.

Ese mismo colectivo fue el responsable de acudir más adelante a la Estación Experimental INTA San Pedro (a cargo de Norberto Ángel), para solicitar asistencia técnica a los horticultores del periurbano. La respuesta institucional fue la bajada de Cambio Rural al territorio, a través de uno de sus agentes (Pedro Aboitiz), de la Subestación INTA Escobar, el cual debía ser refrendado por una ordenanza local de referencia. La respuesta fue la aprobación, por parte del Concejo Deliberante, del PROAAS. Su concreción fue gestionada por los mencionados Alfredo Soto, director del Departamento de Evaluación Ambiental y Desarrollo Productivo, perteneciente a la Secretaría de Medio Ambiente y Calidad de Vida de Pilar, y Diego Castro, técnico de CRB, quien provenía del IMDEL de Moreno. Para la implementación concreta del programa, Diego Castro y María José Aparicio, otra agente de CRB proveniente del IMDEL, armaron –en conjunto con Pedro Aboitiz– el equipo de técnicos que contrataría Cambio Rural.

Si bien una evaluación mucho más desarrollada de los alcances de estas iniciativas puede encontrarse en otros trabajos (Pizarro y Aboitiz, 2008; Feito, 2010; Barsky, 2013a), el autor de este artículo pudo comprobar, a través de salidas de campo realizadas durante los años que duraron las investigaciones, el compromiso social y profesional con el que se han desempeñado, estableciendo comunicación con los horticultores bolivianos en los momentos iniciales

de los programas, en los que se mostraban reacios a ser apoyados técnicamente por el Estado. Varios técnicos de Cambio Rural que se desempeñaron en Pilar y en zonas cercanas (la mayoría jóvenes o de mediana edad) terminarían desarrollando posteriormente actividades en la recientemente creada estación experimental INTA AMBA. La red de vinculaciones que se armó en el territorio a partir de aquel momento es uno de los principales activos con que cuenta hoy el Estado, a la hora de gestionar en el periurbano.

## **Conclusiones: generación de iniciativas y participación efectiva de los horticultores bolivianos en la política pública**

En la última década y media, una serie de políticas públicas municipales, provinciales y nacionales han procurado intervenir en la agricultura periurbana de la RMBA. Entre estas, se pueden destacar la conformación del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) de Moreno, el Instituto de Desarrollo Local (IDEL) de Florencio Varela, el PROAAS de Pilar; la conformación de la Dirección de Agricultura Periurbana en la Provincia de Buenos Aires; el Programa Nacional de Agricultura Periurbana del Ministerio de Agricultura de la Nación y la institucionalización de la nueva agencia experimental de agricultura urbana y periurbana AMBA del INTA. Como se ha analizado en otros trabajos (Barsky, 2012), a través de estas iniciativas diversos agentes públicos se han involucrado con productores de nacionalidad boliviana para ayudarlos a mejorar sus prácticas de producción, a conformar mercados de comercialización, a informarles cómo regularizar sus situaciones migratorias en el país, etc. En este sentido, se ha conformado un capital de relaciones y experiencias institucionales de muy alto valor en el territorio periurbano, así como la agricultura periurbana ha cobrado una importante visibilidad en la agenda pública (Barsky y Aboitiz, 2011).

En este sentido, y considerando que en el transcurso del año 2004 el Grupo Mercado Común (GMC) del Mercosur dispuso –a partir de la demanda de Brasil– la institucionalización de políticas enfocadas en la agricultura familiar, y que en mayo del año 2006 se realizó el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), “que convocó a 900 organizaciones de todo el país que representan a 180.000 familias rurales y solicitó su lugar en la agenda oficial” (Barsky, 2013a, p. 18), vale señalar que el Estado ha generado políticas diferenciadas sobre un sector que tenía escasa visibilización hasta ese momento. Por sus características, los productores bolivianos, de origen campesino pero transformados en actores diferentes

al desempeñarse bajo reglas de mercado en la horticultura bonaerense, aunque manteniendo rasgos culturales propios (grados de campesinidad) que le han permitido una expansión sostenida en el periurbano, han ingresado de manera “ideal” dentro del universo de la agricultura familiar pretendido por la gestión pública.

Por lo tanto, después de varios años de ausencia, en la última década y media el Estado ha recuperado capacidad de incidencia en la horticultura. Sin embargo, el territorio periurbano presenta notables heterogeneidades y fragilidades socioproductivas. El creciente peso que viene ganando La Plata en el sistema hortícola nacional se debe a su mayor perfil empresarial como *cluster* altamente competitivo. Pero, como se ha mencionado, lo ha hecho intensificando el uso de los factores, en el contexto de una competencia aguda de mercado y sin mecanismo de coordinación alguno entre zonas. Como bien señala Matías García, el resultado exitoso de la *performance* de este espacio productivo forma parte de un sistema que se asienta sobre “pies de barro”, con consecuencias negativas tanto en lo social (duras condiciones de trabajo en las quintas), en lo ambiental (utilización intensiva de agroquímicos y plásticos) y en lo territorial (fraccionamiento espacial del cinturón productivo y pérdida de la ruralidad) (García, 2011).

Con respecto a la situación del periurbano norte u oeste vale señalar que, a diferencia de La Plata, resulta habitual que, ante los avances de la urbanización, los productores se relocalicen en los bordes exteriores de la cuarta corona metropolitana para continuar produciendo o prefieran pasar al segmento mayorista o minorista de comercialización de frutas y verduras u otros empleos urbanos como la construcción o el sector textil, abandonando la actividad primaria propiamente dicha.

Sin embargo, la persistencia de ciertos espacios productivos del periurbano norte y oeste se relaciona con la reciente conformación de mercados hortícolas (se ha comentado brevemente aquí la experiencia de Pilar), en los que los quinteros bolivianos han accedido a tener puesto propio. En la última década y media se registró la apertura de mercados en Pilar, Escobar, Moreno y Luján con apoyo de los respectivos municipios. Diego Castro (2009) sostiene que estas importantes iniciativas, protagonizadas en distintos casos por actores potosinos con arraigo cooperativista minero, han conformado un “escudo de mercados bolivianos”, una potente organización comercial y política que no existe en el periurbano sur, y que constituye un mecanismo de salvaguarda que permite la continuidad de las producciones en el norte y el oeste.<sup>10</sup>

Las políticas municipales de estimular la apertura de mercados de comercialización hortícola resultaron decisivas para mejorar la

<sup>10</sup> “La cuestión étnica y el momento de arribo podrían tener algún peso si se considera que el mayor tiempo de arraigo de los bolivianos en el norte del cinturón habría fomentado un grado de desarrollo del enclave étnico superior al del sur, que les permitió un prematuro y/o mayor desarrollo en el eslabón comercial” (Castro, 2009, p. 14). Alfredo Soto, quien desde la Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Pilar colaboró activamente para el establecimiento del mercado cooperativo “2 de Septiembre”, sostiene que hoy en día “muchos productores se han mudado a localidades de la cuarta corona metropolitana como Parada Robles, Solís, Azcuénaga o Gaynor, unos kilómetros más hacia el norte de donde originalmente cultivaban, cuestión que en principio no los afectaría en seguir vendiendo en los mercados donde lo hacen actualmente” (Barsky, 2013a, p. 253).

inserción de los productores, pues pasaron de quinteros a productores con puesto. Como señala Roberto Benencia (2012), fueron las experiencias donde mayor capacidad de participación y movilización mostraron los agricultores bolivianos para la gestación y concreción de políticas que decidían sobre su propio destino.

(Recibido el 27 de abril de 2015.)

(Evaluado el 15 de mayo de 2015.)

## Referencias bibliográficas

- Ami, M. E. (2015), “La visibilización de los invisibles: tamberos en el partido de La Matanza”, proyecto de tesis doctoral, Los Polvorines, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- 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*, vol. 1, N° 11, disponible en <<http://www.cig.org.ar/docs/N%2011/Barsky.pdf>>.
- (2013a), “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 de doctorado, Barcelona, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en <<http://www.tdx.cat/handle/10803/129121>>.
- (2013b), “Los horticultores bolivianos como actores esenciales para la preservación de la ruralidad en el periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Feito, M. C. (comp.), *Migrantes bolivianos en el periurbano bonaerense. Memorias, producciones, trabajo y organizaciones*, Buenos Aires / La Paz, INTA Ediciones / Fundación Xavier Albó de Bolivia, disponible en <<http://inta.gob.ar/documentos/migrantes-bolivianos-en-el-periurbano-bonaerense>>.
- y P. Aboitiz (2011), “La agricultura periurbana en la agenda pública. Implementación de políticas municipales, provinciales y nacionales para el sostenimiento del cinturón verde en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010)”, Jornadas “Memoria y oportunidades en el agro argentino: burocracia, tecnología y medio ambiente (1930-2010)”, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 8 al 10 de junio.
- Benencia, R. (2006), “Bolivianización de la horticultura en Argentina”, en Grimson, A. y E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2012), “Los inmigrantes bolivianos en el mercado de trabajo de la horticultura en fresco en Argentina”, en OIM (ed.), “El impacto de las migraciones en Argentina”, Cuadernos Migratorios N° 2,

- Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones, disponible en <[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/OIM-Cuadernos-Migratorios-Nro2-El-impacto-de-las-Migraciones-en-Argentina.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/OIM-Cuadernos-Migratorios-Nro2-El-impacto-de-las-Migraciones-en-Argentina.pdf)>.
- y G. Quaranta (2005), “Producción, trabajo y nacionalidad: Configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, vol. 1, N° 23.
- Castro, D. (2009), “Consolidación de la organización para el desarrollo productivo de pequeñas explotaciones hortícolas. El caso de la Cooperativa 2 de Septiembre de Pilar”, tesis de grado, Luján, Departamento de Ciencias Básicas, Universidad Nacional de Luján.
- Feito, C. (1990), “Trabajadores rurales en la horticultura bonaerense: el caso de los migrantes bolivianos”, tesis de licenciatura, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- (2010), “Desarrollo rural para horticultores bonaerenses. El caso del Programa ‘Cambio Rural inta’ en el partido del Pilar (provincia de Buenos Aires, Argentina)”, *Campos*, vol. 11, N° 2, pp. 59-78, disponible en <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/campos/article/viewFile/26091/17360>>.
- Fournier, M. y D. Soldano (2001), “Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense. Una mirada al lugar de las manzaneras”, en II Jornada Anual de Investigación de la UNGS, Los Polvorines.
- García, M. (2011), “Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos”, tesis de doctorado, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, disponible en <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18122>>.
- Le Gall, J. y M. García (2010), “Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales. ¿Un archipiélago verde?”, *Echo-Géo*, vol. 1, N° 11, disponible en <<http://echogeo.revues.org/11539>>.
- Lípori, M. et al. (2011), “Agricultura familiar periurbana y ordenamiento territorial en el AMBA. Un análisis diacrónico”, *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*, vol. 3, N° 3, disponible en <<http://www.gesig-proeg.com.ar>>.
- Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (2006), Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005, La Plata, Dirección Provincial de Estadística.
- Palacios, D. (2015), “Abastecimiento alimentario en el AMBA, un sistema muy complejo”, Fundación Metropolitana, disponible en <<http://metropolitana.org.ar/idm/abasto-alimentario-en-el-amba-un-sistema-muy-complejo/>>.
- Pizarro, C. (2008), “Innovación tecnológica de los sistemas hortícolas. Una mirada social”, Jornada “Problemáticas del periurbano hortícola”, Escobar, Municipalidad de Escobar, 14 de mayo, disponible en <<http://www.slideshare.net/cpizarro/>>.
- y P. Aboitiz (2008), “Técnicos en la mira: entre los productores y las políticas de intervención en los sistemas hortícolas del noroeste del periurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires”, Buenos Aires, Cátedra de Extensión y Sociología Rurales, Facultad de Agronomía,

- Universidad de Buenos Aires, disponible en <<http://periurbanohorticultura.blogspot.com.ar/2008/08/tecnicos-en-la-mira.html>>.
- Prévôt Schapira, M. F. (2002), "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades", *Eure*, vol. 28, N° 85, disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500003](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500003)>.
- Sevilla Guzmán, E. y M. González de Molina (2004), "Sobre la evolución del concepto de campesinado en el pensamiento socialista. Un aporte para la vía campesina", documentos de seminarios organizados por Vía Campesina, Brasilia, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Desarrollo Agrario.
- Spina, V. (2013), "Un caso de gentrificación en Francisco Álvarez, Moreno. Análisis del proceso de crecimiento del área comercial del Barrio Parque Gorriti (1990-2012)", tesis de licenciatura, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- 

## Autor

**Andrés Barsky** es doctor en Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se desempeña como coordinador de investigación en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y profesor adjunto regular en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Actualmente investiga sobre migraciones bolivianas en el cinturón productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Publicaciones recientes:

- (2012), "La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Estudios Socioterritoriales*, vol. 1, N° 11.
- (2013), "Los horticultores bolivianos como actores esenciales para la preservación de la ruralidad en el periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Feito, M. C. (coord.), *Migrantes bolivianos en el periurbano bonaerense. Memorias, producciones, trabajo y organizaciones*, Buenos Aires / La Paz, INTA Ediciones / Fundación Xavier Albó de Bolivia.
- y M. Di Pace (dirs.) (2012), *Agua y territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones UNGS / CICCUS.
- 

## Cómo citar este artículo

Barsky, A., "Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado. Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015)", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 7, N° 28, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2015, pp. 33-47, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/-revista-de-ciencias-sociales-n-28.php>>.

