

Paper - Comunicación

La escala regional aplicada para definir estrategias de intervención en el periurbano agrario en la Provincia de Buenos Aires.

Autor/es: VEGA, Ernesto Julio Eloy; SZAJNBERG, Daniela, FERNANDEZ CITTADINI, Rosario, GIL PALACIOS, Jimena.
ernestovega84@gmail.com; danielaszajnberg@gmail.com

Sede de investigación y/o pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo. Cátedra "Gestión Urbana Contemporánea (cátedra GUC Szajnberg) + Instituto de Urbanismo, Territorio y Ambiente e Instituto de la Espacialidad Humana. Buenos Aires; Argentina.

Línea temática 2. Escalas, proyectos y propuestas

Unidad de investigación: Planeamiento urbano y regional

Palabras clave

Escala de intervención regional / Instrumentos de gestión territorial / Periurbano agrario / Provincia de Buenos Aires

Resumen

La presente ponencia pretende llevar a cabo un análisis crítico sobre el término “escala”, aplicado en la planificación Urbana y Regional en sus diversas formas. En tal sentido, en urbanismo, la “escala” no da la medida de las cosas (como sucede con la arquitectura), sino el carácter de los fenómenos y/o paradigmas. En el caso bajo análisis intenta demostrar el fenómeno de la expansión urbana registrada a partir de los años '80 en ciudades metropolitanas -la que ha sido fragmentaria y dispersa-, provocando una reducción progresiva de las explotaciones agrícolas. Sin duda alguna, la agricultura periurbana ha sido –y sigue siéndolo– la estructura productiva más vulnerable en este proceso de reestructuración territorial.

Por otro lado, el término “escala” en urbanismo también es implementado para definir el tipo de instrumento de gestión a desempeñar; es decir, en un área metropolitana –como la que el presente trabajo desarrolla– requiere una estrategia de escala regional que busca implementarse en territorios periurbanos agrarios de la Provincia de Buenos Aires.

De este modo, con la presente investigación se procura evidenciar el potencial de los diferentes instrumentos de gestión territoriales referidos al ámbito específico del periurbano agrario y, a la vez, resaltar aquellos que resulten más pertinente, según la escala de intervención.

Por último, en el marco general del Proyecto de Investigación Ubacyt -“Gestión Urbana Contemporánea y Justicia Socio-Espacial” y, en particular, en la línea temática de investigación enfocada a “escalas, proyectos y propuestas”, se pretende evidenciar la importancia de la escala relacionada al paradigma desarrollado. De este modo, con una bajada a un recorte territorial dentro de la Provincia de Buenos Aires, esta presentación –que, a la vez, es parte de los trabajos preliminares de la tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional del alumno Ernesto Vega–, se analiza la problemática en cuestión, con el fin de dimensionar

sus impactos negativos y postular algún instrumento de ordenamiento territorial pertinente, que ayude a revertir las consecuencias negativas que se vienen llevando a cabo.

Escala temporal y regional

El término escala es asociado a la proporcionalidad cuando hablamos de Arquitectura, pero cuando lo aplicamos a la Planificación Urbana y Regional puede adoptar diferentes interpretaciones, según el contexto de aplicación. Es decir, en Urbanismo, la “escala” no da la medida de las cosas (como sucede con la arquitectura), sino el carácter de los fenómenos y/o paradigmas. Su rasgo distintivo es una escala de tiempo.

Por otro lado, el término “escala” en urbanismo también es implementado para definir el tipo de instrumento de gestión a desempeñar; es decir, en un área metropolitana, demanda una estrategia que incida en el territorio en escala regional. En este caso, la escala es proporcional.

De este modo, se pretende analizar el aquí y ahora de un territorio -el periurbano agrario de la Provincia de Buenos Aires- y demostrar el fenómeno de la expansión urbana, registrada a partir de los años ´80 en ciudades metropolitanas -que se viene configurando de manera fragmentaria y dispersa-, provocando una reducción progresiva de las explotaciones agrícolas. Sin duda alguna, la agricultura periurbana ha sido –y sigue siéndolo– la estructura productiva más vulnerable en este proceso de reestructuración territorial.

Un creciente número de países de la región están impulsando el diseño de políticas y planes de ordenamiento territorial tanto a nivel nacional como a nivel intermedio o local. Estos procesos responden a la necesidad de resolver complejos desafíos, como son: los conflictos por el uso del suelo, la localización de infraestructura, la zonificación de las actividades productivas o las medidas para enfrentar el cambio climático entre otras.

El ordenamiento territorial refiere a la planificación de los usos del territorio. Por lo que busca organizar el suelo de forma que se consiga integrar de manera armoniosa el conjunto de usos y actividades a llevar a cabo en ese territorio, considerando las necesidades, presentes y futuras, de la población, la economía y el medio ambiente.

Contexto

La población mundial aumenta, de acuerdo a cifras de la ONU¹, 84 millones de personas por año. Esto significa que hay más personas que requieren alimentos. Entonces, para dimensionar esta situación, es importante entender

¹ El 15 de noviembre de 2022 la población mundial alcanzó los 8000 millones de personas: todo un hito en el desarrollo humano. En tan solo doce años la población mundial ha pasado de 7000 a 8000 millones de habitantes <https://www.un.org/es/global-issues/population>

que en tan solo doce años la población mundial ha pasado de 7.000 a 8.000 millones de habitantes.

En referencia a la Argentina, el INDEC detectó que 32,2% de la población de los 31 aglomerados urbanos relevados es pobre, con un desagregado de 31,8% para las áreas con más de 500 mil habitantes y 34,2% para las regiones de menor densidad demográfica².

En síntesis, este contexto de crisis conlleva a buscar estrategias de gobernabilidad que colaboren en dar respuestas a los gobiernos locales ante la necesidad de planificar el crecimiento de las ciudades, considerando proyectos agrarios.

Según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) -citado por el INTA Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)-, la agricultura periurbana aporta hasta un cuarto del 80% de los alimentos que produce la agricultura familiar a escala mundial.

Gustavo Tito (Director del INTA, 2022) plantea que: "*La población se radicará cada vez más en la ciudad y el acceso de los alimentos dependerá de la logística y costos de distribución y de la cercanía de los canales de comercialización con los centros de consumo; los territorios periurbanos están llamados a aprovechar esta oportunidad jugando un rol preponderante*".

En relación a ello, resulta importante instalar en la agenda pública el debate sobre la importancia del desarrollo de proyectos de escala regional en aquellos territorios con vocación agraria, el cual ayude a preservar los cinturones verdes productivos.

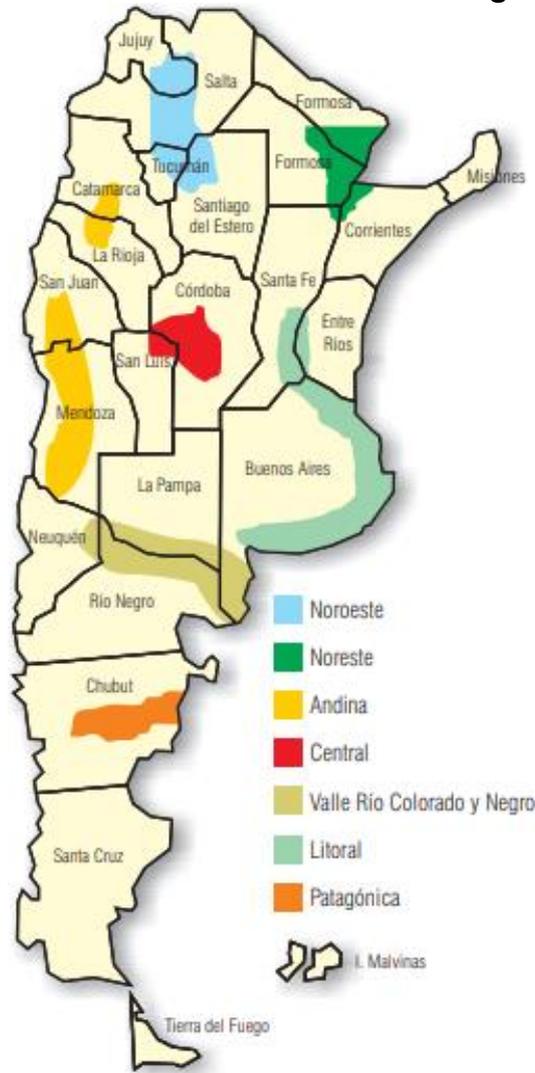
Cinturón verde productivo

Se denomina cinturón verde productivo a aquellas áreas periurbanas de escalas regional que cuentan con valor productivo, económico y ambiental, de vegetación natural o terreno agrícola de cultivo y producción primaria de alimentos derivados de su agricultura.

Los cinturones verdes en las ciudades comprenden áreas de borde de escala regional donde se desarrolla la agricultura con fines de abastecimiento de alimentos frescos de proximidad a la población de las ciudades cercanas.

Argentina cuenta con diferentes regiones productivas (hortícolas). La mayor parte de las frutas y verduras que se consumen en los centros urbanos del país provienen de los "Cinturones Hortícolas", aquí radica la importancia de los mismos.

² Encuesta Permanente de Hogares para el primer trimestre de 2016 <https://drive.google.com/file/d/0BxCBD5ri9y9UcUNBY3Q0U1JOVIU/view>

Figura 1: Principales cinturones hortícolas en las regiones argentinas.

Fuente: INTA- Manual de buenas prácticas agrícolas en la cadena de tomate (2010)

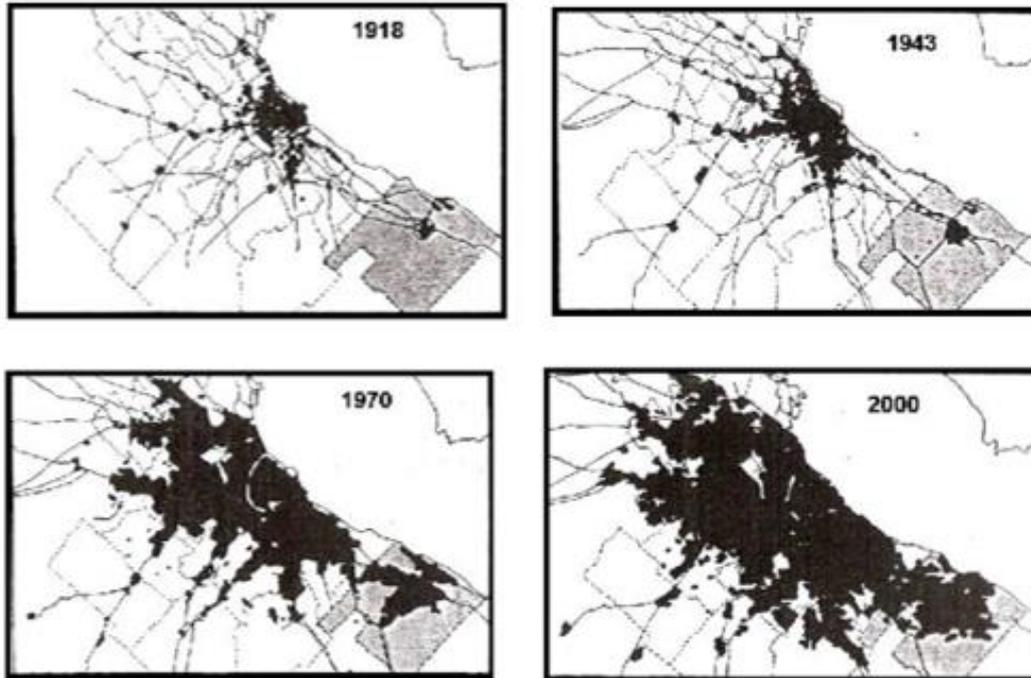
Periurbano agrario de la Provincia de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires, históricamente, fue circundada por una importante actividad agropecuaria, que incluía diferentes cultivos y producciones.

El cinturón verde bonaerense fue fuertemente influenciado por su relación con una ciudad que se transformaba en una gran metrópolis.

La expansión urbana fue conformando un conurbano que redujo sustancialmente la superficie agropecuaria. En los años ochenta, continuó el avance, dando como resultado el desplazamiento de las actividades agropecuarias hacia la tercera corona, pudiendo distinguir diferentes zonas.

Figura 2: Cartograma del aglomerado metropolitano y platense entre 1918 y 1970. El de 2000 es estimado.



Fuente: INTA, “Globalización y agricultura periurbana en la Argentina. Escenarios, recorridos y problemas”, 2007.

En el caso del Gran Buenos Aires, con un conglomerado de 15 millones de habitantes, se abastece en gran medida desde el sector de cinturones verdes del Área Hortícola Bonaerense, cuya mayor concentración se da en La Plata y demás áreas periurbanas.

Es así que, el Cinturón Hortícola de La Plata dispone de unas 3.700 hectáreas que producen 77.000 toneladas anuales de cultivos.

Resulta importante destacar, que la producción agraria de proximidad en periurbanos asegura la provisión de alimentos saludables, disminuyendo los costos de transporte hacia los centros urbanos. Desde el factor ambiental, los cinturones verdes productivos resultan de interés para la mitigación y adaptación del presente cambio climático, ya que colabora con servicios ecosistémicos, como la conservación de la biodiversidad, el resguardo de la calidad de las aguas y la regulación de inundaciones.

A pesar de la importancia de estos territorios, en el ámbito nacional, se cuenta con información limitada sobre los mismos, lo que dificulta la toma de decisiones para su protección y desarrollo, generando que las superficies de los cinturones verdes hayan sido afectadas por la expansión urbana.

Instrumentos de gestión a escala territorial

Las políticas públicas involucran la dinámica del Estado e intentan expresar las relaciones de poder y los intereses en el entramado social, que se generan alrededor de asuntos conflictivos. Según Oszlak y O'Donnell (1981), toda política pública es una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar.

En relación a esto, los instrumentos de gestión son herramientas que impulsan los entes gubernamentales para alcanzar metas para lograr los objetivos propuestos por las políticas.

Según la ONU (2016), los instrumentos se pueden clasificar en:

- Normativos: pactos internacionales vinculantes, leyes, ordenanzas, etc.
- Organizativos: vinculados a las formas de división del trabajo dentro de la Administración, a delimitar competencias, a establecer ámbitos de coordinación, cooperación, etc.,
- Pragmáticos: planes, programas, proyectos, entre otros.
- Financieros: impuestos, subsidios, subvenciones, créditos, asociaciones público-privadas, transferencias intergubernamentales específicas, creación de mercados, fondos concursales, etc.

Respecto a las propuestas de escala regional (como ser un parque agrario) se requiere la articulación de múltiples instrumentos -tanto para impulsarlos como para ejecutarlos-, y, por último, para darle sostenibilidad en el tiempo.

Figura 2: Esquema explicativo de la articulación de instrumentos para la implementación y funcionamiento de un Parque Agrario



Fuente: Elaboración propia (2023).

En el esquema se sintetiza la articulación integrada de diferentes instrumentos (organizativos, pragmáticos y normativos), los cuales arrojan como resultado al Parque Agrario.

Este instrumento se originó en Europa y fue una respuesta al crecimiento urbano no planificado de las ciudades, así como una reivindicación de la actividad agraria.

Parque Agrario

Es un multi-instrumento de gestión territorial de aplicación a un espacio agrario –en el periurbano de las regiones metropolitanas–, sobre el cual existe la voluntad de consolidar y desarrollar su base territorial, evitando su incorporación al proceso de crecimiento urbano y facilitando la continuidad de la actividad agraria. En síntesis, el Parque Agrario es un plan de gestión y desarrollo agrario -integrado por un ente gestor-, implementado en un territorio donde se busca plan especial de ordenación.

Para su aplicación resulta necesario que exista suelo para cultivar y la presencia de agricultores. Ello así, el Parque Agrario impulsa programas específicos que permiten preservar los valores del espacio agrario (clima, suelo, agua, paisaje, biodiversidad, patrimonio arquitectónico, red de caminos, red de riego, etc.) y desarrollar sus funciones económicas, como así también ambientales y sociales. En paralelo, y como prueba de su compromiso a largo plazo, regula y controla los usos permitidos.

Consideraciones finales

Finalmente, se intenta poner en la agenda el paradigma del periurbano agrario (compresión del contexto) y resaltar la importancia en lo que respecta la planificación del crecimiento de la región metropolitana del Gran Buenos Aires, considerando incorporar la gobernanza alimentaria a partir de proyectos basados en el paradigma agrourbano (territorio) y agrosocial (actitud). De modo tal, que se pueda fortalecer el consenso entre los diferentes actores sociales del territorio, estableciendo una responsabilidad compartida sobre el proyecto de ciudad.

Según la inteligencia artificial (ChatGP, 2023)³, *“la escala regional se utiliza en la provincia de Buenos Aires para definir estrategias de intervención en el periurbano agrario, considerando la caracterización del territorio, las necesidades de los actores involucrados, el diagnóstico de problemas y oportunidades, la planificación territorial y la coordinación interinstitucional. Esto busca promover el desarrollo sustentable, equilibrado y armonioso de estas áreas de transición entre lo urbano y lo rural”*.

En consecuencia, es importante identificar qué instrumento de gestión resulta más conveniente, según la escala regional de intervención que abarca el periurbano agrario (parque agrario), tomando como regencia el amplio análisis que se viene llevando a cabo en lo que consiste el desarrollo de mi tesis.

Bibliografía

Libro:

BARSKY, A (2005). *El Periurbano productivo, un espacio en contraste transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires*.

BARSKY, A (2013). *Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires*.

BENENCIA, R. (1997). *Área hortícola bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales*. Ed. La Colmena.

BENENCIA, R. (2009). *Cinturón hortícola de la ciudad de Buenos Aires: cambios sociales y productivos*. Ed. CICCUS.

CARDENAS, V; VERDAGUER, C. (2018). *La agricultura periurbana como factor de sostenibilidad urbano-territorial Conclusiones preliminares del estudio*

³ En la búsqueda se puso: “La escala regional aplicada para definir estrategias de intervención en el periurbano agrario en la provincia de Buenos Aires”.

de casos desde la perspectiva del planeamiento urbanístico. Ciudades para un Futuro más Sostenible.

Cieza, R. (2018) *Sistemas productivos periurbanos en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires: caracterización, transformaciones y desafíos*. Buenos Aires. Ed. CICCUS.

Ministerio de agricultura ganadería y pesca de la Nación (2010) *Manual de buenas prácticas agrícolas en la cadena de tomate*. Buenos Aires, Argentina.

MORATALLA, A. (2015). *El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global* (Tesis doctoral) Universidad Politécnica de Madrid.

SZAJNBERG, D. (2005) *La suburbanización: partidarios y detractores del crecimiento urbano por derrame*. Ed. FADU

YACAMÁN, C. y ZAZO, A. (2015). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Ed. Heliconia.s.coop.mad.

YIN, R (2009). *Investigación sobre estudio de casos: Diseño Y Métodos*. Ed. Thousand Oaks, CA

Capítulo de libro:

Fernández, S. (2019) Escala, espacio, lugar: reflexiones sobre la perspectiva regional/local. En: *La ruralidad en tensión* (pp. xx-xx). Argentina: Ed. Teseo.

Artículo de revista:

CHIOZZA, E. (2000). *El retroceso de la frontera agraria frente a la expansión de la frontera urbana. Ciclos (en la historia, la economía y la sociedad)*, N° 20.

FAO (1999). *La agricultura urbana y periurbana*. Roma: Comité de agricultura, 15º período de sesiones, 1999, 25-29 de enero.

FAO (2015). *Gobernanza y participación, Agronoticias América Latina y Caribe*. [Disponible en: <http://www.fao.org/agronoticias/territorios-inteligentes/gobernanza-y-participacion/es/>, fecha de consulta: 24/06/2015].

GUTMAN, P. et. al. (1987). *El campo en la ciudad. La producción agrícola en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), 1987, Informes de Investigación, N° 6.

GUTMAN, P. y GUTMAN, G. *Agricultura urbana y periurbana en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), 1986, Informes de investigación, N° 3.

SZAJNBERG, D. (2011). *Territorios desbordados y reactivación del debate sobre las políticas de ordenamiento territorial*. Cuarto Seminario sobre Políticas

Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local-Instituto de Planeamiento Urbano Regional - Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad del Nordeste Resistencia (Chaco)

TORRES, H., (2001). *Cambios Socioterritoriales en Buenos Aires durante la Década de 1990*. Revista EURE N° 80 Santiago de Chile.

YACAMÁN, C. y ZAZO, A. (2018) *El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos*. Revista Ciudad y Territorio

YACUZZI, E. (2005): *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación*. Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA: Área: negocios, No. 296

Material online:

BID – Banco Interamericano de Desarrollo (2022). *¿Cómo la guerra entre Rusia y Ucrania puede llegar hasta tu mesa?* Recuperado el 16/07/2020 de: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/como-el-conflicto-entre-ucrania-y-rusia-puede-llegar-hasta-tu-mesa/>

CEPAL -Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), Informe especial: *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales*. Recuperado el 26/10/2020 de: https://eulacfoundation.org/es/system/files/s2000264_es.pdf

Elinbaum, P; Vall, P; Cuellar, A; Benages, M. (2013) Escalas y paradigmas instrumentales en el aprendizaje del urbanismo. Laboratorio Área de Urbanismo (LAU) Universidad Internacional de Cataluña (UIC). Recuperado el 18/04/2023 de: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13968/04_Elinbaum.pdf

ENGELS G. (2022). *La guerra en Ucrania contribuye a un fuerte aumento de la inseguridad alimentaria grave en América Latina y el Caribe, según la ONU*. Recuperado el 15/07/2020 de: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/05/24/invasion-rusa-ucrania-inseguridad-alimentaria-america-latina-caribe-trax/>

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010*. Recuperado el 17/07/2022 de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

MINISTERIO DE AMBIENTES, ESPAÑA (2007) *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*. Recuperado el 17/08/2019: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/guias/esp-2007-libroverde-medioambiente-urbano.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) *Estado Mundial del Recurso Suelo: resumen técnico 2015*. Recuperado el 01/02/2018 de: <http://www.fao.org/3/a-i5126s.pdf>

SVETLIZA DE NEMIROVSKY, A (2007). *Globalización y agricultura periurbana en Argentina*. Recuperado el 07/02/2018 de: <http://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/11/Globalizacion-y-agricultura-periurbana-en-la-Argentina.pdf>