



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN ÁREAS PERIURBANAS

Mónica de Nicola¹
Maria Elena Aradas Diaz²
Julieta Lazari³
Blas Aseguinolaza⁴
Adhemar Pascuale⁵
Anabela Farías⁶
Aldana Pepino⁷

¹Profesora de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR, Rosario, Santa Fe, Argentina.
moni.deni@hotmail.com

²Investigadora y Extensionista Del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Oliveros, Santa Fe, Argentina.

^{3,4,5,6,7}Profesores de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR, Rosario, Santa Fe, Argentina

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones en torno a la construcción de políticas públicas vinculadas a las formas de producción de alimentos, la planificación urbana y nutrición de la población. El modelo productivo y de consumo global muestra falencias en cuanto a la sustentabilidad de los territorios. Esto se refleja particularmente en los cinturones hortícolas, dado su importante rol como oferentes de alimentos para el consumo local. En la Argentina, en estos cinturones hortícolas coexisten modelos intensivos en el uso de insumos con otros modelos que buscan ser económicamente viables, ecológicamente adecuados y socialmente aceptables. Se utilizarán metodologías cualitativas, a través de entrevistas a fuentes primarias (informantes calificados, productores, distribuidores, consumidores, técnicos, funcionarios públicos), y fuentes secundarias (revisión bibliográfica, documentos públicos, redes sociales, ordenanzas municipales, planes estratégicos). Los resultados indican que si bien el cinturón hortícola de Rosario sigue produciendo alimentos frescos de forma tradicional para abastecer a la población urbana, existen políticas públicas de nivel local, provincial y nacional de “Áreas periurbanas libres de agrotóxicos”, “Fomento a la agroecología”, “Buenas Prácticas agrícolas”; que deben ser consensuadas o implementadas en el marco de un ordenamiento territorial general que incluya la complejidad de los actores, sus subjetividades y conflictos.

Palabras clave: Territorio, conflicto, actores sociales, complejidad.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS EM ÁREAS PERIURBANAS

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar as relações na construção de políticas públicas vinculadas às formas de produção de alimentos, a planificação urbana e nutrição da população. O modelo produtivo e de consumo global apresenta falências no quesito da sustentabilidade dos territórios. Isto acontece particularmente nas faixas hortícolas dada sua função na oferta de alimentos para consumo local. Em Argentina, nestas faixas hortícolas coexistem modelos

intensivos na utilização de insumos com outros modelos que procuram ser economicamente viáveis, ecologicamente adequados e socialmente aceitáveis. Utilizar-se-ão metodologias qualitativas, através de entrevistas a fontes primárias (informantes qualificados, produtores, distribuidores, consumidores, técnicos, funcionários públicos) e fontes secundárias (revisão bibliográfica, documentos públicos, redes sociais, leis municipais, planejamentos estratégicos). Os resultados indicam que na faixa hortícola da cidade de Rosário continuam produzindo-se alimentos de forma tradicional para abastecer à população urbana, mas também existem políticas públicas de nível local, provincial e nacional de “áreas periurbanas livres de agrotóxicos”, “Impulso da agroecologia”, “Boas práticas agrícolas”, que devem obter consenso o ser implementadas em um contexto de ordenamento territorial geral incluindo a complexidade dos atores, suas subjetividades e conflitos.

Palavras chaves: territórios, conflitos, atores sociais, complexidade

PUBLIC POLICIES FOR FOOD PRODUCTION IN PERIURBAN AREAS

ABSTRACT: The aim of this work is to analyze the relationships about the construction of public policies related to food production methods, urban planning and nutrition of the population. The productive and global consumption models show failures regarding the sustainability of territories. This can be seen particularly in horticultural belts, due to their important role as food offerers for the local consumption. In Argentina, intensive models in the use of supplies and other models that try to be economically viable, ecologically appropriate and socially acceptable coexist in these horticultural belts. Qualitative methods are going to be used, via interviews to main sources (qualified informants, producers, consumers, technicians, public employees) and secondary ones (bibliographical review, public documents, social networks, municipal ordinances, strategic plans). The results demonstrate that even though Rosario’s horticultural belt continues producing fresh food in a traditional way in order to supply urban population, there are local, provincial and national public policies of “pesticide-free periurban areas”, “development of agroecology”, “good agricultural practice” that must be agreed or introduced within the framework of a general land use planning that includes the complexity of the actors, their subjectivities and conflicts.

Keywords: territories, conflicts, social actors, complexity

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Rosario, Argentina, según datos año 2010, cuenta con una población de 1.691.880 habitantes, lo que la constituye en la tercera ciudad más poblada del país; y en un área metropolitana de gran importancia.

En su territorio periurbano coexisten actividades productivas, residenciales y recreativas, emprendimientos inmobiliarios, áreas vacantes, laterales de cadenas ferroviarias, basurales, entre otros. Estos territorios terminan siendo una zona buffer que media entre el campo y la ciudad, y que incluye nuevos actores de áreas residenciales, viejos actores de la producción hortícola, nuevos y viejos actores de los cinturones industriales, entre otros.

Pero a su vez este periurbano productivo hortícola ha abastecido la demanda de alimentos (verduras frescas) al área metropolitana de Rosario históricamente, otorgando fuentes de trabajo que la actividad genera. Estos actores productivos históricos de estos territorios, presentan a su vez una gran heterogeneidad en la tenencia de la tierra (arrendatarios o propietarios); en la cantidad de hectáreas que trabajan; en la organización del trabajo (familiar, empresarial); en el modelo tecnológico que utilizan; en

las formas de comercialización. En la actualidad en Argentina en general y en Rosario en especial, los cinturones hortícolas producen alimentos bajo un modelo productivo altamente dependiente de insumos industrializados (fertilizantes, plaguicidas, semillas híbridas, sistemas de riego, mecanización, utilización de invernáculos), priorizando la búsqueda de mayor rendimiento productivo sobre la sustentabilidad de los recursos naturales y de los trabajadores y consumidores. En estos cinturones hortícolas, coexisten múltiples y heterogéneas maneras de producir, distribuir y consumir alimentos, desde aquellos con modelos intensivos en el uso de insumos, destinados a la industria, para un consumo basado en cadenas largas de comercialización; hasta aquellos modelos como el agroecológico que producen alimentos para el consumo local y basado en cadenas cortas de comercialización.

Si bien existen fuertes evidencias que el modelo productivo hegemónico pone en riesgo la sustentabilidad de los territorios, se reconoce tanto desde lo académico (Sarandón y Flores, 2014; Tittone, 2014; De Nicola et al. 2017) como de las prácticas cotidianas, que no es la única manera de producir, distribuir y consumir alimentos. Desde la producción, algunos procuran implementar Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) con el objetivo de atenuar las tendencias negativas del modelo (degradación de los recursos productivos, evitar contaminaciones químicas y microbiológicas, entre otras), otros, producen alimentos bajo un modelo agroecológico. Desde la demanda de alimentos, también se verifica una gran heterogeneidad, donde coexisten grupos de consumo con cierta preocupación sobre la calidad y las formas de producir; con grandes mayorías que no tienen o no pueden detenerse a incorporar estas problemáticas en su alimentación cotidiana. Comprender la complejidad socio-productiva y las dinámicas territoriales de estos modelos, particularmente en los cinturones hortícolas, implica observar e identificar la co-existencia de diferentes modelos de Producción-Distribución y Consumo.

En los espacios de interfase urbano-rural de Rosario que proponemos analizar, se observan complejos procesos de cambio donde se desarrollan distintas articulaciones entre actores heterogéneos. Las tensiones, disputas de poder, competencia, cooperación, conflictos en torno a las políticas, especialmente aquellas vinculadas con el uso de agroquímicos, conllevan transformaciones socio-territoriales, técnicas y ambientales complejas en los espacios de interfase rural-urbana. Muchas veces las políticas públicas y su implementación resultan de correlaciones de fuerza y de tomas de decisión del estado, y de otros actores.

Según Arce, “las acciones cotidianas de los actores estaban situadas en complejos procesos de intervención política y de conflicto. La resistencia a la modernidad no era una oposición a la racionalidad del cambio, sino que muchas veces a las experiencias políticas y sociales de exclusión. Esto implica la necesidad de reconocer que las relaciones del estado y la sociedad civil son parte de un complejo proceso en que las políticas públicas son una continuidad, pero también el punto de partida de un proceso de intervención y que, de acuerdo con el horizonte de incrustación del espacio local en los espacios administrativos, establece la importancia de los interfaces y sus propiedades emergentes para afiliar a los actores en los proyectos y programas de desarrollo. Una perspectiva orientada al actor ayudó a explorar estas complejidades sociales. Prestó atención a las relaciones estado/sociedad civil y cómo los procesos de intervención penetraban los mundos de vida de los actores y de sus colectividades, mezclando los factores internos y externos. De esta manera, la intervención comenzó a significar cosas diferentes para las asociaciones de intereses, las estrategias y los discursos de los actores involucrados en programas de desarrollo.

Nuestro trabajo tiene como objetivo analizar las relaciones en torno a la construcción de políticas públicas vinculadas a las formas de producción-distribución y consumo de alimentos, la planificación urbana y nutrición de la población

REVISIÓN DE LITERATURA

Qué es lo periurbano? Diversos autores se han dedicado al estudio de estos espacios o territorios llamados “periurbano”, y la mayoría de ello/as coinciden en definir a este espacio como una franja marginal de transición urbano-rural, que es asimilada sólo en parte por el proceso de dispersión urbana y que conserva atributos típicamente rurales.

Barsky, 2005, plantea que “el periurbano supone un complejo territorial con una situación de interfaz campo-ciudad. De difícil definición conceptual y delimitación, se trata de un territorio de borde, en consolidación, bastante inestable en cuanto a la constitución de redes sociales, en el marco de una gran heterogeneidad en los usos del suelo”, “De difícil definición conceptual y delimitación, cuenta con la desventaja de que es, en cuanto a objeto de investigación, un territorio “resbaladizo”, en situación transicional, en permanente transformación (o con expectativas de ser transformado), frágil, susceptible de nuevas intervenciones. Con el paso del tiempo, el periurbano “se extiende”, “se relocaliza”, “se corre de lugar”; no le otorga demasiadas garantías de permanencia al investigador.”

Colledge, quien cataloga simbólicamente a la franja periurbana como una "tierra de nadie", la describe además en base a estas siete características: - en el espacio periurbano existe una pauta de ocupación del territorio en continuo cambio; - las explotaciones agrícolas son de pequeño tamaño (como consecuencia del incremento de valor de la tierra previo a su desarrollo urbano); - la producción agrícola es intensiva (por tener la demanda asegurada); - la población es móvil y de densidad moderada o baja; la expansión residencial es rápida (representando el área de mayor crecimiento de la ciudad); - la dotación de servicios y equipamientos públicos es incompleta; - y las operaciones especulativas de edificación suelen ser frecuentes.

Titonel plantea que "Las ciudades en todo el mundo crecieron donde podían alimentarse y disponer de suelos fértiles, agua y energía. Así, los cinturones verdes y los sistemas de producción de alimentos frescos de proximidad se han desarrollado de forma extendida alrededor de las principales ciudades. Esos sistemas hoy están en riesgo por fenómenos combinados, por el avance de la frontera urbana por un lado y, particularmente en el caso de algunas ciudades de la Argentina, por el avance de la frontera de la agricultura extensiva para exportación. Argentina es un país urbano y con un fuerte desarrollo del sector agropecuario. La mayor parte de su población, cerca del 94%, vive en ciudades y territorios urbanizados o en procesos acelerados de urbanización. Esto pone de relieve la necesidad de focalizar el interés en la permanente demanda de alimentos para la población y en las situaciones conflictivas – ambientales, productivas, sociales – que se presentan a menudo en el territorio periurbano. Estos territorios de interfase móvil entre el campo y la ciudad fueron ocupados históricamente por sistemas dedicados a la producción de alimentos frescos, intensivos en mano de obra y recursos productivos. Allí se ubicaron la mayor parte de la producción de hortalizas, la producción aviar, la apicultura, y en algunos casos hasta la producción láctea y porcina.

Según Martínez et al "Uno de sus principales beneficios reside en que permiten disminuir el costo del transporte tanto como su impacto ambiental, sobre todo para alimentos frescos donde, además, el tiempo entre la cosecha y consumo implica pérdidas de cualidades y eventualmente la generación de desperdicios, todos aspectos que han ganado especial atención en términos de sostenibilidad. Al generarse un mayor gasto energético en combustible y refrigeración de los productos (en transporte y acopio), derivado de proveerse de grandes distancias, la producción de cercanía implica, por el contrario, un menor impacto ambiental y una moderación en el efecto de cambio climático al bajar este gasto energético. Sumado a esto, sistemas de comercialización de mayor intermediación redundan en mayores costos, aumento del precio de los alimentos y en menores oportunidades de capitalización para los productores.

Sali et al, 2012, en Martínez et al plantea que "Todos estos aspectos se tornan mucho más pertinentes y determinantes para regiones metropolitanas donde millones de personas necesitan un abastecimiento constante de alimentos. La dimensión y complejidad que adquiere la producción y el abastecimiento para áreas tan densamente pobladas hace a definirlos como *sistemas agroalimentarios metropolitanos -SAM-*" Capel. 1994, p. 137; citado en Barsky plantea que, el periurbano posee "...la mayor complejidad de usos del suelo mezclados que puede observarse en toda la Tierra. Aparentemente la distribución de estos usos parece obedecer al azar"

La perspectiva del pensamiento complejo se suma al "enfoque sistémico", considerando según Morin que "ningún objeto o acontecimiento, (debe ser analizado por la ciencia) en forma aislada o desvinculada, sino que este siempre aparece dentro de un "sistema complejo", desde donde entabla una gama de relaciones con otros objetos, ya sea "Internos" (elementos del sistema), o "Externos" (del ambiente, del entorno o del contexto de ese sistema).

Según Morin "los problemas esenciales nunca no son fragmentarios y los problemas globales son cada vez más esenciales. Además, todos los problemas particulares no pueden plantearse y pensarse correctamente si no es en su contexto, y el contexto de estos problemas debe plantearse cada vez más a nivel planetario". "El desafío de la globalidad es, por lo tanto al mismo tiempo el desafío de la complejidad. En efecto, existe complejidad cuando no se pueden separar los componentes diferentes que constituyen un todo (como lo económico, lo político, lo sociológico, lo psicológico, lo afectivo,...) y cuando existe un tejido interdependiente, interactivo e interretroactivo entre las partes y el todo, y el todo y las partes.

Según esta perspectiva, resulta evidente que, bajo las condiciones impuestas por el conocimiento fragmentario, las personas han perdido su capacidad para contextualizar los saberes, es decir, su capacidad para integrarlos a los conjuntos (o sistemas) más amplios y complejos a los que pertenecen..." (Morin: 1999).

Boisier, considera que es imprescindible a medida que se desciende en la escala territorial, analizar el carácter abierto de los sistemas, ya que estos adquieren una apertura exponencialmente creciente, aumentando el flujo de intercambios de materia, energía e información entre el sistema y el entorno.

Desde un punto de vista ecológico, los especialistas que han estudiado el periurbano desde esta perspectiva han centrado su atención en la complejidad de las relaciones ecosistémicas que se dan entre la ciudad y sus bordes. María Di Pace (2001, p. 6) en Barsky, afirma que “..las ciudades impactan en los sistemas circundantes, transformando su suelo y sus recursos hídricos superficiales y subterráneos: por la exportación de residuos sólidos y líquidos -domiciliarios e industriales-, la presencia de cavas, basurales a cielo abierto, etc. (...). Pero a su vez es impactado por el sistema rural: recibe la influencia de los agroquímicos y los residuos sólidos, los contenedores de los productos agroquímicos que están constituyéndose en un elemento contaminador de importancia, etc. (8). Es decir, el periurbano también es un sistema en mosaico que contiene relictos “naturales” o ecosistemas residuales (“parches”), (...) donde coexisten los sistemas productivos o agroecosistemas que explotan el suelo fósil, los ecosistemas consumidores o aglomeraciones urbanas, y los cada vez más reducidos ecosistemas balanceados (naturales) remanentes.” Horacio Capel (1994) se refiere a la fragilidad ecológica que presentan los espacios periurbanos debido a las actividades intensivas que allí se desarrollan. Como ya se ha mencionado, señala que hay pocos espacios donde el medio natural esté sometido a tan intensas presiones antrópicas y los describe como zonas en situaciones críticas a nivel planetario

Según Mancano, B; “El territorio es utilizado como un concepto central en la aplicación de las políticas públicas y privadas, en los campos, en ciudades y los bosques, promovido por las transnacionales, los gobiernos y los movimientos socioterritoriales. Esas políticas forman diferentes modelos de desarrollo que causan impactos socioterritoriales y crean formas de resistencia, produciendo constantes conflictualidades. En este contexto, el concepto de territorio, en cuanto a territorio, pasa a ser disputado. Tenemos, entonces, disputas territoriales en los planos material e inmaterial”. “Las disputas territoriales son, por tanto, de significación, de las relaciones sociales y del control de los diferentes tipos de territorios por las clases sociales. El territorio, comprendido sólo como un espacio de gobernanza, es utilizado como una forma de ocultar los diversos territorios y garantizar el mantenimiento de la subordinación entre relaciones y territorios dominantes y dominados. El territorio comprendido por las diferencias puede ser utilizado para la comprensión de las diversidades y la conflictualidad de las disputas territoriales. Tenemos por lo tanto, dos puntos de vista: el de territorio entendido sólo como un espacio de gobierno, multidimensional y pluriescalar. Es el territorio de la nación, del país, de los estados, provincias, microregiones, departamentos, municipios y otras unidades geográficas de división escalar de los espacios de gobierno. Otra comprensión es la que estamos proponiendo sobre la tipología de territorios. Partimos del territorio como un espacio de gobernanza, pero reconocemos otros tipos de territorios fijos y fluidos de materiales e inmateriales, formando las distintas relaciones sociales y las clases sociales, que se refieren a las siguientes partes de este artículo. Por ahora, para explicar las diferencias de estas dos comprensiones de territorios, denominaremos un concepto de territorio apenas como un espacio de gobernabilidad, como “Territorio único” y un concepto de la tipología como “territorio diverso”. Las contradicciones producidas por las relaciones sociales, crean espacios y territorios heterogéneos, generando conflictualidades. Las clases sociales, sus instituciones y el estado producen trayectorias divergentes y diferentes estrategias de reproducción socioterritorial. La conflictualidad es por lo tanto, un proceso en el que el conflicto es sólo un componente. Este proceso es formado por diversos componentes polarizados como uno-diverso, consenso-crítica; regla-conflicto; normalidad-diversidad; centralización-centralidades; territorio-territorios. El centro del conflicto es la disputa por los modelos de desarrollo en el que los territorios están marcados por la exclusión de las políticas neoliberales, productoras de desigualdades, amenazando la consolidación de la democracia.

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

La investigación se enmarcó en un análisis de las políticas nacionales, provinciales y municipales destinadas a la Producción-Distribución-Consumo de hortalizas proveniente de los cinturones hortícolas periurbanos de Rosario.

Entendemos los cinturones hortícolas como espacios sociales de proximidad donde los ciudadanos demandan productos alimenticios, enfatiza la reconexión de productores y consumidores (Fonte, 2010). A través de la circulación e intercambio se genera una intersubjetividad y materialidad que vincula las preferencias del consumidor con el territorio, con la cultura culinaria y con los deseos de preservar el paisaje y sus sabores. El uso de la noción de canales o circuitos de proximidad nos permitirá abarcar tanto

las interacciones sociales como las inter-espaciales, para entender las nuevas relaciones que emergen entre los productores, los alimentos y los consumidores en el territorio (Viteri, 2010; Murdoch, 2006).

El sistema de P-D-C se analiza de acuerdo a la definición que realiza la escuela francesa del sistema alimentario como “un conjunto de actividades económicas interdependientes y sus actores que trabajan conjuntamente en dirección a la satisfacción final de las necesidades alimentarias de una población determinada en un espacio y tiempo definido, tomando en cuenta la calidad e inocuidad de los mismos para cumplir satisfactoriamente con la función social alimentación-nutrición”. Estas actividades interdependientes incluyen la producción primaria, transformación de la misma, conservación y distribución de alimentos, preparación de los mismos y consumo. La complejidad del sistema está dada entre otros factores, porque los elementos y la estructura del mismo pueden cambiar en el tiempo y en el espacio.

De la misma forma la evolución de la sociedad y de la economía produce sucesiones de políticas, que en forma permanente dinamizan, modifican y reestructuran al sistema. La ventaja de considerar al sistema alimentario desde esta definición, es la oportunidad de analizar su complejidad.

La metodología empleada fue investigación cualitativa, donde el objeto de análisis en un primer momento, son las políticas públicas (nacional, provincial y municipal) destinadas al sector periurbano que producen alimentos hortícolas para el consumo metropolitano.

La pluriescalaridad (o multiescalaridad) es un principio básico para la comprensión de las distintas escalas de los territorios. Aquí se utiliza también para pensar los diferentes tipos de territorios, organizados en varias escalas. Una referencia parcial es una especialidad diferencial de Lacoste (1988). Parfraseándolo, podemos comprender la pluriescalaridad a partir de una tipología como una "territorialidad diferencial". Por ejemplo: un transterritorio está organizado en una escala internacional, pero contiene territorios en escala nacional, provincial y municipal. Y estos territorios están en permanente conflictualidad por disputas territoriales. Territorios -son las propiedades que están disputando- o territorio como espacio de gobernanza. Ellos están organizados principalmente en las escalas municipales, pero por la pluriescalaridad pueden superar esos límites. No se trata de la propiedad legal, sino de un conjunto de propiedades que pueden ser continuas y discontinuas en varios espacios de gobernanza, a diferentes escalas, desde la municipal hasta la internacional. El primer territorio o espacio de gobernanza está organizado en diferentes escalas e instancias. Estados, provincias, departamentos y municipios son fracciones integradas e independientes del primer territorio. Son diferentes escalas de los espacios de gobernanza

Di Pace, Crojethovich y Barsky (2005), plantean que en Argentina, se denomina “cinturón verde” al espacio periurbano conformado por una trama de quintas o huertas familiares –y otras de características más empresariales- que rodean a las grandes ciudades, cuya producción se destina especialmente a verduras de hoja y hortalizas de estación. La lógica de localización de estas actividades altamente intensivas en el uso de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) responde a su cercanía geográfica con respecto a los grandes centros urbanos, aprovechando intersticios o zonas de vacancia para establecerse. Desde un punto de vista económico, el “cinturón verde” cumple funciones de abastecimiento alimentario a la población de la ciudad.

El cinturón verde del área metropolitana de Rosario; abarca al Norte Granadero Baigorria, al Sur Villa Constitución, al Oeste Soldini y al este el Río Paraná. Siguiendo el Informe sobre “Desarrollo periurbano y rural” realizado por el Ente de Coordinación Metropolitana, encontramos las siguientes localidades del periurbano, con sus respectivas características productivas hortícolas.



Fig 1 : Mapa área metropolitana Rosario.

Fuente: <https://image.slidesharecdn.com/levin-161021135547/95/el-ordenamiento-y-la-gestin-territorial-en-el-rea-metropolitana-de-rosario-arq-mirta-levin-4-638.jpg?cb=1477058507>

El área metropolitana se organizó para la gestión en Corredores:

Corredor Sur:

Villa Gobernador Gálvez, Sur: Este espacio periurbano incluye una alta presencia de quintas e invernaderos.

Alvear, Sur: Si bien existen quintas en las cercanías del pueblo, prevalecen los cultivos extensivos (soja y el trigo).

Pueblo Esther, Sur: las áreas urbanas se presentan en franjas intercaladas con franjas productivas, dando como resultado caminos donde ambas situaciones se encuentran enfrentadas. A su vez, existen en Pueblo Esther vacíos dentro del área residencial donde se establecen quintas hortícolas. Esta situación de convivencia entre los usos residenciales y productivos resulta en un paisaje único que caracteriza a la localidad. Posee una gran variedad de productos entre los cuales se destacan la producción de arvejas, espárragos, papa y perejil. Al mismo tiempo, varias de las parcelas más cercanas a las áreas residenciales se encuentran ocupadas por quintas de producción intensiva.

General Lagos, Sur: La planta urbana de General Lagos, presenta en su interior huertas, que cultivan una gran variedad de productos (arvejas, papa y perejil).

Arroyo Seco, Sur: en su suelo periurbano existen quintas e invernaderos, con una gran variedad de productos (arvejas, papa y perejil). Este periurbano representa con claridad la mixtura de usos del suelo.

Figliera, Sur: Su periurbano está caracterizado por la presencia de quintas y producción semi-extensiva de arveja y papa.

Corredor Norte:

Baigorria, Norte: Existen muy pocas quintas en su periurbano.

Corredor Oeste:

Soldini, Oeste: En su periurbano se desarrollan actividades productivas con un alto porcentaje de actividades intensivas. Existe un área de considerable superficie dónde se destaca la presencia de explotaciones intensivas hortícolas, principalmente al norte de la localidad. Sin embargo, estas parcelas cuentan con mínima presencia de estructuras de protección de cultivos del tipo invernadero.

Pérez, Oeste: se rodea en sus cuatro lados de suelo a definir como periurbano y suelo rural. Los suelos son de muy buena aptitud, sin limitantes productivas, permitiendo así realizar una gran cantidad y diversidad de actividades agropecuarias sin restricciones considerables y con rendimientos óptimos. Lo más notable de la localidad es la considerable superficie empleada para las explotaciones intensivas, tanto hortícolas como florícolas, con presencia de estructuras de protección de cultivos como invernaderos.

En la actualidad, el periurbano y cinturón hortícola de Rosario incluye 3500 has y 180 productores. Según el Censo realizado durante los años 2011 al 2012, para el año 2012 se indica una superficie de 5043 hectáreas, lo que indicaría un 70% menos de superficie destinada para la producción hortícola. Analizado el número de productores de diferentes censos, se verifica que el año 1994 había 276 productores, en el 2001 había 213 productores y en 2008 había 183 productores, lo que indicaría que en la actualidad existen un 65% menos de productores que hace 18 años.

Según la Ing. Mondino, se pueden definir 2 tipos de subsistemas en la producción del cinturón hortícola de Rosario, a) intensivo y B) extensivo. Los sectores intensivos más próximos a Rosario, conformado por quintas pequeñas -con un promedio que ronda las cinco hectáreas- el cual produce gran variedad y volumen de hortalizas para su comercialización diaria en el mercado de abasto, principalmente para el consumo en fresco. Los sectores extensivos desde Pueblo Ester hacia el Sur, tienen superficies más grandes, rotan con papa. El otro sector es aquel que destina los cultivos a la industria del deshidratado, el congelado y el enlatado, ubicado mayormente desde General Lagos, Pueblo Esther, Arroyo Seco hasta Villa Constitución; es decir, alejados de Rosario. Como la industria demanda grandes cantidades de materia prima, estos cultivos se vuelven “casi extensivos” por la cantidad de superficie sembrada y por la mecanización de su cosecha. De alguna manera, cambia la forma de planificar, cultivar y cosechar la mercadería.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Marcos normativos que actúan en referencia a la Producción de alimentos en el periurbano

Marco normativo y/o programa. Objetivo	Tipo de actor destinado	Objetivos, Abordaje PDC , Territorial?
MUNICIPALES		
PCVR (Programa Cinturón Verde de Rosario)	Trabaja con un actor social, denominados "quinteros", relacionados con la actividad productiva hortícola, que realizan con una lógica netamente comercial, que se remonta a mucho tiempo atrás, siendo un sector tradicional que históricamente ha abastecido la demanda urbana.	Producción Primaria: Promueve la aplicación de tecnologías de proceso, se produce sin agroquímicos en escala. Habla de un cambio tecnológico hacia formas productivas agroecológicas. Metodologías de trabajo participativas con los productores. Distribución: priorizan canales cortos de comercialización, encuentros de productor-consumidor. Y de economía social que se suma al mencionado de cercanía o denominados Km cero. Promoción de buenas prácticas, tanto para la producción primaria (sean agrícolas o pecuarias), como para la producción secundaria (en la etapa de elaboración y agregado de valor). Busca promover y transformar la producción periurbana hacia formas más sostenibles, escalando hacia un abordaje metropolitano en la producción de alimentos.
Mercado del Patio. Política pública, propuesta de la Municipalidad de Rosario y el Gobierno de Santa Fe con asistencia técnica de ArgenINTA (articulación público - privada). Funciona desde 2017. La inversión inicial fue de Municipio y Gob de Santa Fe y el aporte de cada uno de los privados en los locales. La administración total del predio a través del Consorcio Ferial Rosario (COFER), ente público no estatal de cuyo directorio forman parte el Gob. Municipal, el Gob Provincial, el Banco Municipal de Rosario, así como Instituciones representativas del sector productivo local. Este esquema permitirá garantizar la participación público privada en todas las instancias inherentes a la gestión del proyecto.	Productores de alimentos que cumplan los requisitos.	Un espacio comercial minorista de valorización de productos locales y regionales basado en atributos de calidad, diferenciación, y cadena corta y la posibilidad de que concurren consumidores rosarinos y del área metropolitana, que busquen productos alimenticios diversos, diferentes, de calidad y a buen precio.
Biomercado. Política pública, propuesta de la Municipalidad. Funciona desde 2015. los fines de semana largos y versión biomercado en tu barrio una vez por mes.	Emprendedores y emprendedoras de la economía social, incluidos actores que del PAU.	Distribución: Brinda un espacio para relacionar directamente a productores con consumidores y promoción del consumo de productos agroecológicos.
Ordenanza 8871/11 , aprobada por el Consejo Municipal de Rosario (se origina en la Comisión de Ecología y Medio ambiente). Regulación de uso de agroquímicos según peligrosidad, sancionada en el 2011.	Productores en zonas urbanas y periurbanas de Rosario. Sobre zonas urbanas habitadas garantiza distanciamiento de aplicación de fitosanitarios.	Producción: Tiene impacto sobre la forma de producir, a través de la regulación de uso de agroquímicos según peligrosidad, promoviendo modos de producción agrícola (hacia una reconversión gradual a la agroecología), extendiéndose más allá de la franja de restricción. Establece una línea agronómica y una franja libre de aplicaciones de productos de síntesis química a 100m de línea urbana y 50 m alrededor de casas, escuelas, cursos de agua y cultivos agroecológicos.
Ordenanza 9798/2017 , aprobada por el Consejo Municipal de Rosario (Prohibición del uso de glifosato en todo el municipio).	Productores del municipio.	Producción: Prohibición de aplicación con glifosato en el municipio.
Ordenanza 9944/18 Sistemas de Garantía Participativa, sancionada en diciembre del 2018 (todavía no se puso en vigencia).	Productores del municipio.	Producción: Surge como necesidad por parte del programa PCVR para garantizar a los productores del municipio de Rosario un sello de calidad logrando de esta manera mejorar la comercialización de la producción por parte de los productores directa al consumidor. Validar los productos obtenidos con un sello de calidad propio del Municipio garantizando que son agroecológicos , logrando ser un producto diferenciado.
ECOM, Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario. Es un Programa, con distintos planes locales. Que actúa de coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional. Es una asociación voluntaria de municipios y comunas, reconocida por Ley Provincial N° 13532/16 Ente público no estatal. Fue creado mediante acuerdo entre los intendentes y jefes comunales del área metropolitana de Rosario, el día 19 de agosto del 2010. La segunda etapa de 21 meses.	Se asiste a 26 localidades del Área Metropolitana de Rosario. Y dentro de estas actores públicos y privados.	Responsabilidad de reconocer, perfeccionar y consolidar un Plan Metropolitano, definiendo sus estrategias de desarrollo urbano, en forma mancomunada e integrada a un plan metropolitano. Se definen cuestiones como el ordenamiento del suelo y la extensión de las plantas urbanas, la protección del paisaje y el patrimonio construido, la movilidad y conectividad, espacios para la producción y servicios, la provisión de infraestructura y el ambiente. Tiene un enfoque territorial integrado, incluyendo el territorio urbanizado de la aglomeración como su relación con el espacio rural que la compone.

Marco normativo y/o programa. Objetivo	Tipo de actor destinado	Objetivos, Abordaje PDC , Territorial?
PROVINCIALES		
<p>RUPP Registro Único de Producciones Primarias. Se genera a través del trabajo conjunto entre los Ministerios de Producción, Salud (ASSAL) y Economía (IPEC).</p>	<p>Todas aquellas personas físicas o jurídicas cuyas actividades tengan relación con la Producción Primaria de la Provincia de Santa Fe.</p>	<p>Permite de manera permanente y actualizada las producciones primarias en todos los rubros de la cadena agroalimentaria. También, pretende consolidarse como una base de datos georreferenciada que sustente la acción estratégica integrada a nivel local, regional y provincial. Permite tomar decisiones políticas y estratégicas.</p>
<p>De Mi Tierra Santa Fe, es una marca colectiva de promoción que otorga el Estado. Aproximadamente hace 4 años.</p>	<p>Destinado a productores locales de alimentos que se generan a partir de productos primarios de Santa Fe.</p>	<p>Es una herramienta que abre un abanico de alternativas comerciales orientadas a pequeños productores y a productos especiales, algunas en funcionamiento, otras en ejecución y otras a desarrollar.</p> <p>Distribución: Desarrollo de espacios de comercialización franquiciados en el formato "Almacenes de Quesos y especialidades Santafesinas".</p> <p>Círculo de ferias y eventos. Apoyo para el desarrollo de góndolas locales y acuerdos comerciales. Desarrollo del catálogo de productos "con tradición santafesina".</p> <p>Apoyo para la creación de comercializadoras y rondas de negocio.</p>
<p>Ley 11.273 Aplicación de fitosanitarios. Ley provincial.</p>	<p>Sujetos a las disposiciones de esta Ley y sus normas reglamentarias la elaboración, formulación, transporte, almacenamiento, distribución, fraccionamiento, expendio, aplicación y destrucción de envases de productos fitosanitarios cuyo empleo, manipulación y/o tenencia a cualquier título comprometa la calidad de vida de la población y/o el medio ambiente.</p> <p>También esta ley obliga a la inscripción en la Dirección General de Sanidad Vegetal de toda persona física o jurídica que desarrolle algunas de las actividades antes descritas y de aplicadores aéreos y terrestres, regentes y asesores técnicos.</p>	<p>Producción: Los objetivos son la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola, a través de la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente, promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada.</p> <p>Fue sancionada en el año 1995 y sigue en vigencia hasta la actualidad. Protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola, a través de la correcta y racional utilización de productos fitosanitarios, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente, promoviendo su correcto uso mediante la educación e información planificada.</p>
<p>BPA Se genera desde la Secretaría de Agricultura de la Provincia de Santa Fe.</p>	<p>Municipios y Comunas, operarios de toda la provincia, Ingenieros Agrónomos.</p>	<p>Producción: Desarrolla acciones de promoción, implementación y control de las leyes relacionadas al suelo y a la protección de cultivos, orientadas a favorecer el eje de producciones sustentables</p> <p>Suministrar un apoyo inmediato a Municipios y comunas en las gestión de las problemáticas de los fitosanitarios.</p>
<p>Programa Provincial de Producción Sustentable de Alimentos del Periurbano.</p>	<p>Áreas periurbanas de 23 municipios y comunas comprometidos con la producción sustentable de alimentos en el ámbito local, y los pequeños y medianos productores de las áreas periurbanas que inicien procesos de reconversión hacia sistemas más sustentables de producción.</p>	<p>Producción: Promoción de sistemas territoriales de producción sustentable de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción y circulación de conocimientos. • Fortalecimiento de la comercialización, mercados de proximidad y certificaciones participativas. • Adaptación y mejora de la normativa local vinculada al ordenamiento territorial de los periurbanos. <p>Orientada a fortalecer tanto a actividades primarias, como a aquellos procesos que incluyan un agregado de valor. El fomento de la transición agroecológica y los circuitos cortos de comercialización, sirven para posibilitar a la población el acceso a alimentos saludables, libres de contaminantes y producidos por pequeños y medianos productores locales.</p> <p>Producción agroecológica, como sistema productivo que coloca al hombre y al ambiente como centro en las decisiones.</p>

Marco normativo y/o programa. Objetivo	Tipo de actor destinado	Objetivos, Abordaje PDC, Territorial?
NACIONALES		
RENAF Ministerio de Producción y Trabajo- Secretaría de Agroindustria. Desde 2007 Resolución N° 255/07. Es una política pública que favorece la generación de políticas públicas;	Agricultores y agricultoras familiares. Inscripción voluntaria y gratuita.	Objetivo: coordinar los distintos programas ofrecidos. Permite visibilizar a los productores y productoras de la agricultura familiar. Eximidos del pago de aranceles a SENASA que se encuentren incluidos en planes y proyectos sanitarios específicos con el fin de cumplir con la función del CAA en lo referido a calidad e inocuidad agroalimentaria y preservar la salud de la población. Acceso al Monotributo Social Agropecuario Asistencia impositiva en actividades específicas de cada sector, a través de convenios con los organismos pertinentes. Adhesión a los distintos programas productivos que se encuentren dentro del marco de la Ley Nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar.
MONOTRIBUTO SOCIAL: Ley N° 25.865/2004. Es un régimen que permite ingresar a la economía formal. Organismo responsable y Organismo Ejecutor: Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Aclaración: desde 2009 hasta fines de 2018 rigió el Monotributo Social Agropecuario Costo Cero.	Productores y productoras de la Agricultura Familiar.	Ingreso a la economía formal mediante Clave fiscal. Emitir factura. Ingresar al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Acceso a las prestaciones médicas del PMO (Programa Médico Obligatorio). Exención de impuestos provinciales. Complementariedad con otros beneficios sociales: AUH, PROCREAR, PROGRESAR.
Ley 27118 Reparación Histórica Hortícola Desde 2014.	Productores: Capitalizados, Subsistencia, en transición y pueblos originarios.	Visibilizar la tarea de la AF y otorgar certificación oficial, a través de la regulación del Estado, que les permita abrir nuevos canales de comercialización y diferenciar sus productos frente a los ojos del consumidor final. De las políticas que incluye la ley se garantiza: el acceso a todos los servicios sociales (educación, salud, deporte, cultura. Discapacidad, desarrollo y promoción social para toda la población rural del territorio, asegurando el arraigo rural. Busca promover el desarrollo rural integral de las comunidades rurales. Contribuye a la seguridad y soberanía alimentaria. Promueve el desarrollo territorial.
Sello Agricultura Familiar. Parte de la ley 27118 2015 (fecha promulgación de ley) Resolución N° 239/90.	Todos los productores y productoras de la agricultura familiar.	Visibilizar la tarea de la AF y otorgar certificación de atributo oficial, a través de la regulación del Estado, que les permita abrir nuevos canales de comercialización y diferenciar sus productos por parte de los consumidores.
BPA Resolución N° 174/2018, el Programa Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas Sustentables (BPAS) en Productos Frutihortícolas. Autoridades de aplicación Secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca, y la de Alimentos y Bioeconomía.	Todos los actores de la cadena de valor de la producción frutihortícola hasta llegar al consumidor, en todo el territorio nacional.	Producción: Garantiza que los alimentos sean aptos para el consumo humano. Permite a los productores acceder a mercados cuyas legislaciones las incluyen. Acceder a mercados externos. Diferenciar el producto en el mercado interno.
PROHUERTA El organismo responsable y el organismo ejecutor es el INTA. La institución vinculada es el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y está vinculado con la política nacional: Plan de Seguridad Alimentaria (creado en el año 2003 en el marco de la ley N° 25.724 / 2002), en marcha desde 1990 y sigue vigente.	Población objetivo es aquella población en situación de vulnerabilidad. Niños en escuelas críticas, con prioridad de aquellas con comedor escolar o en áreas económicamente deprimidas, marginales o rurales dispersas.	Trabajar en familia y no individualmente. Promueve la participación. La implementación del modelo de producción agroecológico . Promueve el liderazgo democrático comunitario. Producción de parte de los alimentos y nutrientes necesarios. Comercialización de excedentes y por ende generación de ingresos. promueve la comercialización de la producción. El programa consta de los siguientes componentes y/o productos: a) Semillas, b) Cultivos locales, c) Granja, d) Frutales, e) Educación y Capacitación, f) Proyectos especiales: grupos de abastecimiento local y programa cisterna rurales.

La totalidad de las Ordenanzas, Leyes, Registros, Programas, políticas públicas, Marcas colectivas que se analizan; tienen su origen en distintos sectores del Estado nacional, provincial y/o municipal; con poca participación de los actores afectados en la formulación de las mismas. Asimismo todas ellas pueden ser consideradas como formas de intervención y generan espacios de participación ciudadana en distintos grados.

CONCLUSIÓN

La planificación de estos espacios periurbanos y rurales, teniendo en cuenta sus características (su posición, la capacidad de sus suelos desde el punto de vista productivo, su producción actual, sus afectaciones hídricas y su valor paisajístico ambiental) y todos los elementos que los componen, son fundamentales para establecer una buena convivencia entre los suelos urbano y rural, generando en el espacio intermedio un nuevo modo de habitar la ruralidad.

Diferentes leyes y anteproyectos de ley han tratado de resolver el conflicto entre las dos principales actividades del área metropolitana de Rosario: productiva y residencial. Sin embargo, al abordar el problema de manera excluyente basándose simplemente en distancias prohibitivas, estas leyes no sólo son fuertemente rechazadas sino que además están perdiendo una interesante oportunidad de hacer un abordaje espacial de la problemática que se plantea. Es entonces necesario cuestionar la solución y sugerir otros enfoques.

REFERENCIAS

- Aguirre, P. (2017). Una Historia Social de la Comida. Lugar Editorial S.A., Buenos Aires
- Arce, A.; Blanco, G., Hurtado, M. (2008) Políticas Públicas como Objeto Social. Imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano. Ediciones FLACSO, Universidad Austral de Chile, Wagneningen ediciones: 300 pp.
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Vol. IX (194). Universidad de Barcelona.

- Benencia, R., Quaranta, G., Souza Casadinho, J. (2009). Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos. Buenos Aires. Editorial CICCUS.
- Borri, N., Provetel, S. (2007). Políticas públicas y distribución de la riqueza. Exigencia, desafío y apuesta. Elementos de análisis y criterios de acción. Cuadernos de Ciudadanía n° 2. Centro Nueva Tierra, Buenos Aires.
- Cittadini, R. (2010) La seguridad y la soberanía alimentaria, un problema complejo y multidimensional” Em Revista Voces en el Fenix NIFCE-UBA.
- De Nicola, M.; Aradas Díaz, M.E.; Questa, T. y Pascuale, A. (2017). El modelo de producción-distribución- consumo en el territorio. X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. FCA-UBA, Buenos Aires.
- Giobellina B. y Tittone P. (2018). Periurbanos hacia el Consenso - Libros de resúmenes 1 y 2, Ediciones INTA, Córdoba, Argentina.
- Molpeceres C.; Ceverio R.; Brieva, S. (2015). Tecnología y Política: análisis socio-técnico de las franjas de seguridad para la aplicación de agroquímicos en la horticultura periurbana del Partido de General Pueyrredón. VII Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales. Buenos Aires, 2-5 de noviembre.
- Mouffe, Ch. (2011). En torno a lo político. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Orlansky, D. (2007). Investigación y políticas públicas. En: Sociedad Núm. 26, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires.
- Oszlak, O; O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, CLACSO/n° 4.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO-México.
- Patrouilleau M., MartínezL., Cittadini E., et Cittadini R. (2017); La promoción de la Agroecología desde las políticas públicas en Argentina. En Sabourin E. Compilador “Políticas públicas a favor de la Agroecología y la Agricultura Orgánica en América Latina y El Caribe” Ediciones FAO.
- Puig, S. Viteri, ML; Dumrauf, S; Moricz, M. (2018). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad Mercados: Diversidad de Prácticas Comerciales y de Consumo. *Biblio3W* REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 Vol. XXI, núm. 1.160 25 de mayo de 201.

Submitido em: 01/2020

Aprovado em: 02/2020