



AGRICULTURA FAMILIAR Y ACCESO A LA TIERRA URBANA Y PERIURBANA

Marco Normativo y Estrategias Jurídicas



Gastón Godoy Garraza y Manuel Manzoni (Coords.)

- ▶ IPAF Región **NOA**
- ▶ IPAF Región **PAMPEANA**

- ▶ PNTer 3333
- ▶ EEA **AMBA**

AGRICULTURA FAMILIAR Y DERECHO A LA TIERRA

AGRICULTURA FAMILIAR Y ACCESO A LA TIERRA Y URBANA Y PERIURBANA

MARCO NORMATIVO Y ESTRATEGIAS JURÍDICAS



MUNICIPALIDAD DE ROSARIO



Publicaciones IPAF Región NOA

AGRICULTURA FAMILIAR Y DERECHO A LA TIERRA. Agricultura Familiar y Acceso a la Tierra Urbana y Periurbana. Marco Normativo y Estrategias Jurídicas

PN Territorios – Proyecto Específico: “Apoyo a la gestión institucional para el acceso al uso de la tierra y servicios básicos con fines de seguridad y soberanía alimentaria y uso sustentable de los recursos”.

IPAF Región PAMPEANA, CIPAF, INTA.

ROSARIO:

PAU – Programa de Agricultura Urbana, Municipio de Rosario.

CEAH - Centro de Estudios del Ambiente Humano, Facultad de Arquitectura y Planeamiento, UNR.

ProHuerta – Coordinación Santa Fé.

MAR DEL PLATA:

PAA – Programa Autoproducción de Alimentos (Unidad Integrada Balcarce: FCA, UNMDP –EEA Balcarce, INTA).

ProHuerta – Coordinación CERBAS.

MORENO:

EEA AMBA – Área Metropolitana de Buenos Aires, UCT Oeste.

IMDEL-IDUAR – Municipio de Moreno.

IPAF REGION NOA – Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Región NOA

TE: +54 388 4997413 – 16

<http://inta.gob.ar/unidades/142000>

Ruta Nacional N° 9, km. 1763

(CP4622) Posta de Hornillos - Quebrada de Humahuaca – Jujuy – Argentina

INTA

Ediciones INTA

Argentina – Diciembre 2012

1000 ejemplares

Se autoriza su reproducción total o parcial citando la fuente.

Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana : marco normativo y estrategias jurídicas / coordinado por Gastón Godoy Garraza y Manuel Manzoni . - 1a ed. - Jujuy : Ediciones INTA, 2012.
E-Book.

ISBN 978-987-679-194-6

1. Agricultura Familiar . 2. Tierra. 3. Legislación. I. Godoy Garraza , Gastón , coord. II. Manzoni , Manuel , coord.

CDD 343.076

Fecha de catalogación: 06/12/2012

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA

Presidente

Ing. Agr. Carlos Casamiquela

Vicepresidente

Ing. Agr. Francisco Juan Oscar Anglesio

Director Nacional

Ing. Agr. Eliseo Monti

Director CIPAF

Ing. Agr. (MsC) José Catalano

Director IPAF Región NOA

Med. Vet. Damián Alcoba

Coordinación Editorial

Gastón Godoy Garraza – IPAF Región NOA

Darío Setta – IPAF Región NOA

Diseño Gráfico

Santiago Fernández Subiela (Letra Sudaca)

Corrección y Estilo

Fernanda Mondzak

Fotografías

Archivos PAU Rosario

UCT Oeste-EEA Amba y PAA

ProHuerta Mar del Plata



Agricultura Familiar y Acceso a la TIERRA Urbana y Periurbana

Marco Normativo y Estrategias Jurídicas

Coordinadores

Gastón Godoy Garraza¹
Manuel Manzoni²

Autores

Laura Bracalenti³
Sofía Copello⁴
Eva María Falbo⁵
Gastón Godoy Garraza¹
Edgardo González⁶
Laura Lagorio³
Manuel Manzoni²
Santiago Masondo⁷
Raúl Terrile⁸

¹ **Arquitecto.** IPAF Región NOA | PNTER 3333

² **Técnico Forestal.** ProHuerta-INTA-MDS, Mar del Plata | PNTER 3333

³ **Arquitecta.** Centro de Estudios del Ambiente Humano (CEAH), Fac. de Arquitectura y Planeamiento, UNR | PNTER 3333

⁴ **Licenciada en Biología (Ph.D.).** Programa de Autoproducción de Alimentos (UIB: FCA, UNMdP –EEA Balcarce, INTA) | PNTER 3333

⁵ **Abogada.** Cátedra Derecho Agrario, Facultad de Derecho, UNLP | PNTER 3333,

⁶ **Abogado.** IPAF Región Pampeana | PNTER 3333

⁷ **Ingeniero Agrónomo.** UCT OESTE - EEA AMBA - INTA | PNTER 3333

⁸ **Ingeniero Agrónomo.** PAU Rosario | ProHuerta-INTA | PNTER 3333



Introducción

Sobre la publicación 11
 Aproximación a la problemática 15

Capítulo 1

Marco Normativo e Institucional 29

Instrumentos normativos 31
 1.1 Cuestiones Normativas 31
 Instrumentos para acceder a la tierra 33
 Acciones procesales 33
 Legislación Local 35
 Traspaso de tierras a ámbitos locales..... 36
 Regularización dominial 37
 Uso del suelo 37
 1.2 Experiencias de los casos..... 38
 Rosario..... 38
 Marco normativo e institucional de la AUPU 38
 Mar del Plata..... 41
 Marco normativo e institucional de la AUPU 41
 Moreno..... 44
 Marco normativo e institucional de la AUPU 44

Capítulo 2

Estrategias jurídicas alternativas 47

Organización institucional 49
 2.1 Primer paso de articulación entre actores 49
 2.2 Experiencias de los casos..... 50
 Rosario..... 50
 Mar del Plata..... 52
 Moreno..... 53
 Análisis y mapeo de suelo..... 57
 3.1 Tierra urbana vacante y AUPU..... 57
 3.2 Experiencias de los casos..... 58
 Rosario..... 58
 Mapeo Participativo y trabajo interinstitucional 58
 Tipología de espacios urbanos identificados 59
 Mar del Plata..... 61
 Información para la gestión..... 61

Moreno	62
Gestión del suelo.....	65
4.1 Detección de articulaciones y convergencias potenciales	65
4.2 Experiencias de los casos.....	67
Rosario.....	67
El mapeo de suelo aplicado al desarrollo de una nueva normativa	67
La gestión orientada a la búsqueda de espacios de mayor estabilidad	68
Mar del Plata.....	71
Gestiones para la regularizar la tenencia de la tierra.....	71
Gestiones para favorecer el acceso al uso de la tierra	72
Conclusiones.....	74
A modo de cierre	
La sostenibilidad de la AUPU	75
 Bibliografía.....	 79
Anexos	
Anexo 1: mapas	83
Anexo 2: cuadros	93
Anexo 3	95

INTRODUCCIÓN



SOBRE LA PUBLICACIÓN

Este documento ha sido elaborado con la intención de proveer una guía que oriente el abordaje práctico del tema del acceso al suelo con fines productivos en zonas urbanas y periurbanas. Nos parece importante realizar este aporte ya que la cuestión frecuentemente queda soslayada en la intervención y el acompañamiento técnico de emprendimientos de la AUPU, sean éstos realizado desde organismos públicos o desde ONGs. La experiencia nos indica que ello se debe, en gran parte, a la falta de actores capacitados y/o entrenados en la temática y al predominio de una visión que no valora suficientemente los múltiples beneficios que traería abordar integralmente la cuestión del desarrollo de la AUPU, a través de una política pública orientada a tal fin.

En este marco, nuestro diagnóstico es que el tema de la planificación y ordenamiento del uso y acceso al suelo urbano y periurbano para la producción de alimentos recibe escasa atención, tanto por parte de las instituciones públicas y civiles de apoyo a dicha producción en el espacio urbano y periurbano, como por parte de los planificadores y decisores del desarrollo urbano. Pensamos que ello se debe a que predomina una evaluación particular del tema, que lo ve como un asunto muy complejo -por la concurrencia de cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales- que por su naturaleza demanda una gestión laboriosa y prolongada. Coincidimos en que se requiere de una labor dedicada y persistente en el tiempo, pero vemos oportunidades -además de dificultades- en la multidimensionalidad y complejidad del tema, que nos impulsan a realizar este trabajo. La mayoría de nosotros somos parte de experiencias socio-organizativas reunidas y movilizadas en torno al impulso de la AUPU en las diferentes ciudades que presentamos aquí, que cobraron impulso en los primeros años del siglo y han alcanzado, como veremos, distintos grados de institucionalización. En estos espacios nos hemos reunido y hemos convocado Organizaciones Sociales, Vecinales, Gremiales, Políticas, a técnicos, profesionales y funcionarios responsables de diferentes organismos públicos (de Salud, Educación, Economía Social, Producción, Ambiente, Hábitat, Catastro, Planificación), de Universidades Nacionales y ONGs. Y en este andar hemos descubierto, no sin asombro, la potente sinergia que se produce cuando en estos colectivos heterogéneos, saberes y capacidades diversos se aplican a resolver una problemática común. De estos escenarios han surgido organizaciones de agricultores urbanos y también de técnicos.

En esta misma dirección, como grupo interdisciplinario nos hemos reunido para, a

partir de darnos un tiempo para compartir nuestras experiencias y conocimientos específicos, buscar identificar los cuellos de botella en el proceso de apropiación y uso de la tierra y del espacio urbano (equipamiento e infraestructura de servicios) para las diversas actividades que hacen a la AUPU, recuperar los antecedentes normativos en los que se apoyaron las acciones o frente a los cuales fue necesario elaborar propuestas de reformas o nuevas normas, e intentar destacar el conjunto de estrategias que, a partir de obstáculos y oportunidades, fueron implementadas en cada caso con el fin de alcanzar el reconocimiento social y legal del acceso a la tierra. Los objetivos que nos guiaron en la elaboración de este aporte fueron:

- Sistematizar normativas, mecanismos y estrategias que contribuyan a la gestión para el acceso al uso de la tierra con fines productivos bajo un enfoque agroecológico en áreas urbanas y periurbanas, tomando como casos las provincias de Santa Fe y Buenos Aires, comprendiendo las ciudades de Rosario, Mar del Plata y Moreno.
- Acercar herramientas, normativas y facilitar la identificación de alternativas de gestión para la regularización de la tierra.

Esta primera etapa de trabajo estuvo centrada en las experiencias de las ciudades de Rosario, Mar del Plata y Moreno, y aspiramos a que sirva de base para la ampliación sucesiva con experiencias de otras regiones y ciudades del país. Nos propusimos que la publicación tenga múltiples destinatarios: funcionarios públicos, extensionistas, investigadores, miembros de organizaciones de productores y de otras organizaciones de la comunidad interesadas en promover la AUPU en sus ciudades. Sabemos que se trata de un propósito muy ambicioso y dudamos que esta primera edición alcance este resultado acabadamente. En cualquier caso, es una aspiración que anhelamos que oriente los aportes por venir.

Pretende ser una aproximación al tema ante la falta de trabajos que recogieran y analizaran estas experiencias de este tipo en nuestro país (aunque si existen avances a nivel latinoamericano). Y como ya dijimos, esta iniciativa requiere ser completada con el aporte del conjunto de experiencias que puedan ser estudiadas, sistematizadas, recopiladas en adelante, para que en conjunto contribuyan a la conformación de una masa crítica que sustente la producción de nuevas normativas que convaliden, reconozcan y estimulen dispositivos de acceso y regularización del suelo urbano y periurbano para la AUPU.

Los contenidos fueron organizados en 4 secciones divididas en 2 capítulos, buscando asemejar la estructura de exposición con la de la práctica. El conjunto es introducido por una breve referencia al marco general de la problemática -en el apartado que sigue a continuación-. La primera sección (primer capítulo) trata del marco normativo vigente y la institucionalidad estatal de cada caso de estudio. Las siguientes secciones, están agrupadas en el segundo capítulo. La segunda sección trata de la organización institucional, entendida como la institucionalidad pública desarrollada en cada caso; la tercera describe el análisis y mapeo de la tierra va-

cante, y de la tierra en uso para AUPU; y la cuarta trata de la gestión del suelo. Por último, como conclusión del trabajo, se analiza la sostenibilidad de la AUPU desde una visión integradora.

En la sección *Instrumentos normativos* se presentan conceptos fundamentales para entender la temática, tales como *tenencia, posesión y propiedad*, y se comentan elementos normativos y procedimientos vigentes del ámbito nacional, provincial y local -para el caso de las tres ciudades analizadas- que se vinculan con el acceso al uso productivo de la tierra urbana y periurbana o su regularización dominial. Las normas disponibles recopiladas y citadas a lo largo del trabajo –así como otras complementarias- se encuentran listadas en un cuadro incluido en los *Anexos*, y los textos completos se han organizado y se puede consultar en el CD que acompaña la publicación.

La sección 2 trata sobre cómo ha sido la organización institucional para la promoción de la inclusión de la AUPU en la planificación local en las experiencias de Rosario, Moreno y Mar del Plata. La sección *Análisis y mapeo de suelo* presenta una guía operativa para concretar un mapeo de la tierra urbana vacante, así como de otras dimensiones del desarrollo urbano-territorial, como primer paso hacia la identificación de tierras con potencialidad para ser utilizadas con fines productivos. La metodología desplegada incluye orientaciones para la construcción de una tipología de estos espacios. Además se describe una modalidad de caracterización del uso actual del suelo para AUPU y se presentan resultados de dichas experiencias, para Rosario y Mar del Plata, respectivamente. La sección *Gestión del suelo* expone una evaluación de alternativas de articulación y convergencias necesarias para la gestión del suelo, tanto para el acceso como para la regularización. En este aspecto, se comentan los alcances y limitaciones de la experiencia de aplicación de diferentes instrumentos y normativas, para los casos de Rosario y Mar del Plata.

Por último, bajo el título *Sostenibilidad de la AUPU* se intenta integrar la temática del acceso al suelo a las diferentes dimensiones que hacen a una visión integral de la AUPU, que busca discutir tanto las miradas que relegan el tema como aquellas que lo promueven como panacea.

La secuencia que organiza las partes del trabajo no es taxativa, y solo sugiere etapas a transitar del proceso de construcción y disputa por el reconocimiento y por alcanzar apoyo institucional a la AUPU. Según surge de la experiencia de los casos analizados, el análisis de los antecedentes normativos aparece como una instancia ineludible.

Los autores



II.

APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA

▪ TIERRA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

El suelo es un recurso vital para todos los seres vivos. La sustentabilidad de la mayoría de las especies depende básicamente de la capacidad del planeta de producir biomasa sobre un soporte edáfico. Para la población humana, el suelo es además indispensable como soporte para la extracción de materiales, la producción, la urbanización y el movimiento. Por ello, los planificadores del espacio lo han considerado –en forma prácticamente excluyente– como *soporte físico* de las actividades humanas y como *materia prima* a utilizar en provecho del hombre. Las decisiones no tienen en cuenta, la mayoría de las veces, que el suelo es un sistema ecológico relevante en sí mismo, resultado de un proceso continuo en el que interactúan agentes químicos, físicos y biológicos que determinan a lo largo del tiempo sus diferentes estados de equilibrio ecológico. Considerando que 2,5 cm. de la porción del suelo más rica en nutrientes necesarios para el desarrollo de vegetación (humus o último estadio de la compleja transformación de los residuos orgánicos provenientes de seres vivos), tarda entre 500 y 1000 años en formarse, toda acción antrópica que pueda alterar su equilibrio debe decidirse con suma atención y racionalidad. Este último dato es aún más relevante si se considera que sólo alrededor del 25% de la superficie terrestre es apta para el cultivo, y que el 30% de la misma ya estaba degradada en el año 2000⁹.

El crecimiento poblacional y los niveles crecientes de pobreza conforman el miembro de una ecuación que tiene al suelo y su potencial productivo como términos definitorios de la respuesta al problema de la alimentación mundial. Sin embargo en general no se consideran aspectos básicos de esta relación. Ya en la década de 1960, cerca de 80 millones de seres humanos pasaban hambre en todo el mundo. La crisis capitalista de los años ´70, marcó el final de un período de notable crecimiento económico con un insospechado costo ambiental. En 1973, el aumento del precio del petróleo y la de sus derivados energéticos, hicieron caer la producción y el consumo de alimentos, y generaron crecientes niveles de desocupación, pobreza e inestabilidad de las variables económicas. Es por entonces que, con la toma de conciencia social del progresivo deterioro de la naturaleza, cobra estado público y aparece, en el campo político la cuestión ambiental y se acuña la expresión “desarrollo sustentable” para denominar el proyecto de conciliar el desarrollo económico

⁹ Forjadores Ambientales N° 4. Gobierno de Chile. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.zocalo.cl/ratonera/articulo.asp?aCat=1&art=18>

con la conservación de los recursos naturales¹⁰. Sin embargo, la denominada *Revolución Verde* -viabilizada por políticas orientadas a “modernizar” la agricultura a través del uso intensivo de máquinas, fertilizantes y pesticidas químicos- se presentaba en aquel momento como la solución para acabar con el hambre y aumentar la producción. Pero el incremento de la producción de alimentos y el crecimiento económico consecuente, no lograron acabar con la pobreza extrema. El número de seres humanos con hambre aumentó de 80 millones a 800 millones en poco menos de 50 años, proceso que puso en crisis los postulados que afirman que la *pobreza* es el resultado de la ausencia de *crecimiento económico*, e hizo evidente que se trata de una cuestión de *distribución*. Recientemente, sólo en los 2 años que median entre 2008 y 2010, paralelamente a la sustitución de la producción de alimentos por agrocombustibles, aumentó en 80 millones más el número de hambrientos (880 millones en la actualidad según la Organización de Naciones Unidas para Agricultura y la Alimentación (FAO), Septiembre de 2010, Roma)¹¹. El éxito de los agrocombustibles -manifestado en su creciente utilización respaldada por los diferentes gobiernos del mundo- provoca un aumento en los precios de los cultivos al convertirlos en materia prima y reducir las existencias que anteriormente estaban destinadas al rubro alimentación.

La Revolución Verde, posible a partir de la utilización de crecientes cantidades de fertilizantes y pesticidas químicos y al empleo de maquinarias de alta tecnología incorporada, aumentó la productividad física por hectárea y cuadruplicó la producción total a nivel mundial. Pero esta modalidad, también denominada agricultura industrial, es predatoria del ambiente no sólo por su total dependencia de productos agroquímicos (que la hacen en esencia insustentable e insostenible a largo plazo) sino porque la fórmula: *mínima mano de obra rural + aumento de la productividad x superficie + ausencia de políticas integrales de uso de suelo*, trae como resultado inmediato e ineludible la expulsión de población campesina de sus lugares de origen y el avance de la frontera urbana sobre la rural y de la frontera agrícola sobre tierras forestales, ganaderas o ecosistemas naturales indispensables para el funcionamiento de la *Red de Infraestructura Verde Territorial*¹². Es importante aclarar que esta red de tierras y cuerpos de agua sostiene a las diversas especies de flora y fauna, asegura el funcionamiento de los procesos ecológicos, mantiene los recursos de agua, aire y suelo, y contribuye a la salud y a la calidad de vida de los individuos y las comunidades. Estas últimas variables empeoran a medida que se destruyen y simplifican los ecosistemas naturales y se contamina el soporte natural.

¹⁰ O’CONNOR, J. (1991) La segunda contradicción del capitalismo: sus causas y consecuencias. En: El cielo por asalto nº 2, Buenos Aires.

¹¹ STÉDILE, J.P. BALDUINO, T. (2008): Soberanía alimentaria y agricultura. En: Red latina sin fronteras. Disponible en: <http://red-latina-sin-fronteras.lacocetelera.net/post/2008/10/17/soberania-alimentaria-y-agricultura>

¹² The Conservation Fund & USDA Forest Service, 1999

Las empresas transnacionales productoras de los insumos indispensables para desarrollar la agricultura industrial, controlan una proporción cada vez mayor de la producción mundial y, en consecuencia, son responsables en mayor medida de los procesos de “extranjerización de la tierra” y “concentración del capital” que tienen lugar en los diferentes países agroproductores. En la actualidad, contadas corporaciones transnacionales controlan toda la producción y el comercio agrícola mundial. La propiedad de la tierra está concentrada en pocas manos como nunca antes y la cantidad de pobladores rurales que migran desde el interior hacia las metrópolis y ciudades intermedias, y de países pobres a otros países que están en mejores condiciones económicas, no tiene precedentes. Setenta países del hemisferio sur no logran alimentar a sus pueblos y están totalmente dependientes de las importaciones agrícolas¹³. Se trata de una consecuencia predecible, si se piensa que la *estandarización de los alimentos* es relevante para las grandes empresas a fin de ganar en escala y rentas. En muchas ocasiones se ha sugerido que la actual crisis alimentaria se debe a la producción de agrocombustibles, la creciente demanda mundial de alimentos o al calentamiento global. Pero en realidad, esta crisis es el resultado de años de políticas que socavaron las producciones nacionales de alimentos, y obligaron a los pequeños productores a producir cultivos comerciales destinados a abastecer a las grandes compañías multinacionales, para luego tener que comprar sus propios alimentos a las mismas. En los últimos 30 años el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y posteriormente la Organización Mundial del Comercio (OMC) han forzado a los países a disminuir su inversión en la producción alimentaria y su apoyo a los pequeños agricultores, que son las claves de la producción de alimentos básicos.

Cada vez es más evidente la “ausencia” del derecho que tienen los pueblos a producir -de acuerdo con la naturaleza de su ambiente- aquellos alimentos que forman parte de su cultura y sus hábitos. Deteriorada la autosuficiencia alimentaria, se esfuma la autonomía política y económica, y comienza a perderse la identidad.

La población expulsada del campo a las ciudades no encuentra en éstas posibilidades de integración que incluyan un hábitat y trabajo dignos. La localización de estos grupos en asentamientos periurbanos precarios es uno de los procesos sociales que conforman el avance de la *frontera urbana* en forma dispersa sobre el territorio circundante a los centros urbanizados. Este avance afecta a los cinturones frutihortícolas en los que tradicionalmente se producían gran parte de los alimentos perecederos necesarios para alimentar a la población local y los relictos de naturaleza de valor ecológico en áreas aledañas a las mismas. Pero el avance de la frontera urbana no es la única amenaza a subsistencia de estos espacios, también lo es el avance de la frontera agraria extensiva.

Un elemento común a todo posible planteamiento de solución, es la planificación

¹³ STÉDILE, J.P. BALDUINO, T. (2008): Op cit

de la orientación del territorio en términos de sostenibilidad ambiental, de manera de conjugar la productividad y la estabilidad de los ecosistemas que constituyen el soporte de sustentación humano. Para ello es necesario delinear políticas y estrategias que viabilicen el acceso a los beneficios del desarrollo urbano, es decir, el acceso a educación, salud, empleo, recreación e integración social, sin deteriorar el territorio y sus recursos, en pos de lograr y sostener adecuadas condiciones de vida para la población en su conjunto.

▪ PROBLEMÁTICA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y ARGENTINA

Los ambientes urbanos son cada vez más consumidores y dependientes de lo que se produce en ecosistemas lejanos (Gutman, 1982), lo que determina el creciente número de problemas que devienen de su condición de insustentable ambientalmente, entendida ésta en un sentido amplio, es decir en sus dimensiones social, económico-productiva, ecológica y política¹⁴. Se espera que el agotamiento de las reservas de petróleo modifique inevitablemente el modelo de “desarrollo” actual. Sin embargo, posiblemente antes que eso ocurra, otras variables que están tomando peso significativo entre la población, determinen cambios relativos a diversas escalas. De hecho, ya prácticamente nadie ignora ni está librado de problemas tales como:

- la contaminación del aire, del agua, de la tierra y de los productos que constituyen insumos básicos humanos;
- el deterioro o pérdida de los servicios ambientales brindados por los ecosistemas naturales y las consecuencias del cambio climático;
- el desabastecimiento de agua y energía;
- los desaciertos en la localización de diversos espacios de uso humano, ya sea por los riesgos que conlleva la ocupación de áreas de riesgo o por la superposición de actividades incompatibles (este es el caso, por ej., del conflicto que se produce entre el uso residencial y el agrícola extensivo, superpuestos actualmente en el encuentro entre los avances de las fronteras urbana y agraria).

Las consecuencias de estos problemas en la calidad de vida y por ende en la salud de los habitantes son cada vez más graves y visibles. La mayoría de los conflictos mencionados tienen relación con las políticas públicas dirigidas al uso de suelo urbano, periurbano y rural.

Estas problemáticas se evidencian en prácticamente todas las grandes ciudades

¹⁴ La noción de Sustentabilidad Ambiental Urbana debiera ser asumida en términos relativos, ya que toda acción humana de escala impacta sobre el ambiente, y es por ello prácticamente imposible un funcionamiento urbano totalmente sustentable. De hecho, es muy poco probable que una gran aglomeración se sostenga con los intereses de los recursos y no altere el stock natural que estos conforman, pero sí es posible que pueda ajustarse y tener un funcionamiento mucho más eficiente. Desde este punto de vista, la sustentabilidad ambiental urbana se convierte en una condición hacia la cual tender a través de decisiones adecuadas (flujos de información) que determinen flujos de energía y materia tendientes a mantener en el tiempo una vinculación más armónica con el soporte natural.

del mundo, pero sus consecuencias son más drásticas en los países con mayor inequidad socio-económica y crecimiento más acelerado de la población urbana. Entre 1950 y 1990 la población urbana en países industrializados se incrementó de 448 millones (53.8% de la población) a 875 millones (72.6%), mientras que en países en desarrollo, la población urbana aumentó de 286 millones (17%) a 1514 millones de habitantes (37.1%) (López y Díaz, 1998). Esta tendencia llevó a que en el año 2000, por lo menos una de cada dos personas en la tierra vivan en ciudades como lo manifiesta la Organización de las Naciones Unidas.

Latinoamérica es la región más urbanizada entre los países en vías de desarrollo, contando con casi la mitad de las ciudades más habitadas del mundo. Según estudios de Naciones Unidas, el 61% de la población era urbana en 1965, el 78, 6% en 2000 y alcanzaría el 85% en el año 2025. De hecho, la tasa de crecimiento de población urbana prácticamente duplica a la de crecimiento poblacional total en la región (2,2 y 1,1 respectivamente)¹⁵.

En el caso particular de Argentina, según el Censo Nacional de Población de 2001, el 89%¹⁶ de los habitantes viven en ciudades (en 1991 esta proporción era del 87 %). Como se ha mencionado, también en nuestro país una de las principales causas del crecimiento urbano es la migración rural-urbana que se produce por circunstancias financieras que predominan en el campo, tales como endeudamiento, acceso deficiente a la tierra o tenencia insegura de la misma, baja productividad para alimentar a la familia, bajos salarios o desastres naturales (Carter, 1996). La ausencia de políticas claras y eficientes para enfrentar al fenómeno de la emigración masiva hacia los centros urbanos, además de las consecuencias de desempleo, subempleo y empobrecimiento, tiene repercusiones negativas en el medio ambiente, en los recursos naturales disponibles y en la alimentación (Baudoin y Margiotta, 1997).

De hecho, las migraciones hacia las grandes ciudades de la Pampa Húmeda argentina constituyen una constante a lo largo del siglo XX, que a fines del mismo es reactualizada por el proceso de "sojización" que acentúa la destrucción de los ecosistemas naturales y productivos tradicionales en todo el país y empuja el despoblamiento rural, a la vez que altera y condiciona los pulsos urbanos y urbanísticos. La densificación excesiva de áreas centrales, la ocupación de suelo rural a través de modelos residenciales de muy baja densidad y altos costos energéticos, la expansión y degradación de la marginalidad periurbana, el reemplazo de la actividad frutihortícola por la producción de cultivos transgénicos en el cinturón verde periurbano, son comunes denominadores en la dinámica de los grandes centros urbanos que definen nuevos problemas asociados a la lógica de los flujos de personas y recursos propios del modelo agroproductivo vigente.

¹⁵ En LATTES, A. **Urbanización, Crecimiento Urbano y Migraciones en América Latina**. Centro de Estudios de Población. Buenos aires Argentina. 1995

¹⁶ Aún no se han publicados los resultados sobre urbanización del CNP-2010.

No obstante ello, la problemática no es privativa de las ciudades de gran escala¹⁷. En las intermedias y pequeñas se cuenta con la ventaja de un tamaño todavía acotado. A diferencia de las teorías vigentes hasta mediados del siglo XX que sostenían que la ciudad, “cuanto más grande, mejor”, es un hecho que en la fase actual de *Urbanización Generalizada* o de *constitución embrionaria de la Ciudad Universal*, el crecimiento en las grandes urbes se reconoce como “cuanto menor, mejor”. O, al menos y en todas las situaciones, “cuanto más equilibrado, mejor”¹⁸. Las pequeñas ciudades presentan este último rasgo como atractivo que las convierte en lugares agradables para vivir y tienen, además, ventajas antes privativas de las grandes ciudades posibilitadas por la potencialidad de servicios y comunicacional que brindan las nuevas tecnologías. Como centro de servicios de áreas rurales, en nuestro país concentran pros y contras del modelo agroproductivo intensivo. Cierta nivel de “derrame” de los beneficios económicos y todos los efectos directos de los contaminantes indispensables para que éste sea rentable.

Todo indica que el ordenamiento de las ciudades debiera integrarse realmente a un proceso de planeamiento territorial tendiente a mantener la estabilidad relativa de los ecosistemas proveedores (local y distantes) y prolongar la reserva de recursos no renovables, a través de redefinir pautas de organización y optimización de los flujos energético-materiales en los ecosistemas consumidores rurales y urbanizados. Para ello, sin duda es necesario:

- Lograr una relación equilibrada entre los sistemas consumidores, balanceados y agroproductivos que componen el mosaico de actividades antrópicas.
- Reducir el consumo energético del sector agroproductivo y la contaminación por agroquímicos a través de la recomposición de la diversidad productiva del territorio en sectores que presenten las características adecuadas.
- Propender a consolidar un sistema urbano compuesto de ciudades y pueblos compactos, evitando la dispersión urbana sobre el territorio y los elevados costos sociales de la producción de suelo urbano equipado.
- Conocer las consecuencias ambientales de las transformaciones en el soporte territorial y en los procesos metabólicos de la ciudad, para reducir la huella ecológica¹⁹ y la huella del paisaje²⁰ de los asentamientos, regulando los ciclos

¹⁷ La República Argentina cuenta con un total de 785 localidades, (26 de más de 100.000 habitantes, 28 tienen entre 50.000 y 99.999 habitantes, 185 tienen entre 10.000 y 49.999 habitantes y 546 localidades tienen entre 2.000 y 9.999 habitantes. INDEC, CNP-1991)

¹⁸ CAPEL, H. (2009): Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. ISSN 0188-4611, Núm. 70, pp. 7-32.

¹⁹ Indicador del nivel de consumo energético de las comunidades humanas, expresado en unidades de superficie. REES, W. WACKERNAGEL, M. (1996): **Our Ecological Footprint**.

²⁰ Imprinta física dejada sobre un espacio por la actividad humana, y que es visible por los cambios de cobertura y configuración espacial de los elementos del mosaico antrópico. En: MATTEUCCI, Silvia; SOLBRIG, Jorge; MORELLO, Jorge; HALFFTER, Gonzalo, (Editores)(1999): **Biodiversidad y Uso de la Tierra. Conceptos y Ejemplos de Latinoamérica**. Editorial EUDEBA, Buenos Aires.

de materia y energía a través de optimizar los patrones de construcción y funcionamiento urbanos.

- Preservar, recuperar y sostener una red de infraestructura verde a escala regional, metropolitana y urbana, que garantice la prestación de servicios ambientales vitales.

La comprensión y solución de estos desafíos demandan nuevos enfoques y modalidades de gestión, que permitan superar las visiones tradicionales, posibilitando imaginar, planificar y llevar a la práctica otro modelo de ciudad y otra forma de organizar el territorio. En este marco, una alternativa que daría solución a algunos de los problemas asociados con la pobreza concentrada en las ciudades, sería incrementar la producción sustentable de insumos básicos para la población en áreas cercanas a los asentamientos. Más allá de sus muchas ventajas, las estrategias tendientes a concretar esta idea no son consideradas en el marco de las lógicas de organización urbana, ajustadas casi exclusivamente a los requerimientos del mercado inmobiliario, el cual, a la larga se verá perjudicado por no considerar las externalidades, ni los grados de resiliencia del medio ambiente urbano. Diversos estudios y experiencias ponen de manifiesto que es posible poner en acción una planificación urbana y territorial distintiva, ocupando estratégicamente suelos urbanos no urbanizables, en base a la idea de incorporar el “campo” en la ciudad de una manera novedosa. En esta dirección, la noción de Paisaje Productivo Urbano Continuo o Interconectado (Cpuls) se refiere a una red de espacios abiertos localizados en una ciudad que son, literalmente, espacialmente continuos, tal como parques lineales o espacios abiertos interconectados, a veces denominados ecoestructuras o infraestructuras verdes²¹.

En nuestro país, diferentes propuestas de Agricultura Urbana y Periurbana se están implementando en algunas ciudades a través de la creación de Parques Huerta; Senderos o Calles productivas y Huertas Familiares, cuya experiencia es de mayor conocimiento.

▪ LA AF CON UN ENFOQUE AGROECOLÓGICO

Diversas organizaciones campesinas definen a la Agricultura Familiar como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”. En este contexto, la gestión de la unidad productiva y de las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos familiares o comunitarios. De hecho, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia o la comunidad, y la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) es de su pertenencia. En consecuencia, la transmisión de valores, prácticas y experiencias se da en el interior de este colectivo productivo-familiar y comunitario. La Agricultura

²¹ VILJOEN, André et al. (2005): **CPULS: Continuous Productive Urban Landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities.** Architectural Press, ISBN 0 750655437. Gran Bretaña.

Familiar se desarrolla tanto en el sector rural como en áreas urbanas y periurbanas y el destino de sus productos es el autoconsumo y la venta en el mercado, el trueque o la comercialización directa al consumidor.

Por su parte, la agroecología constituye una disciplina que se deriva del conocimiento tradicional de los agricultores y que recoge elementos de la ciencia moderna, estableciendo un diálogo de saberes, que concluyen en principios ecológicos y agronómicos para el estudio del agroecosistema. A diferencia del enfoque agronómico convencional, basado en la difusión de paquetes uniformes de tecnologías, la agroecología se centra en principios vitales como la biodiversidad, el reciclaje de nutrientes, la cooperación e interacción entre los diversos cultivos, animales y suelo, además de la regeneración y conservación de los recursos naturales. Los propulsores de este enfoque parten de las técnicas y posibilidades de cada lugar, y las adaptan a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas.

La Agricultura Familiar y la Agroecología son los elementos constitutivos para la recuperación de la agricultura como proveedora de alimentos sanos, accesibles y culturalmente adecuados frente a la desigualdad generada por la mercantilización del alimento. El desarrollo y adaptación de tecnologías de procesos, las tecnologías de base biológica, la Agricultura Orgánica y la Agroecología, revalorizan e incrementan el uso de la mano de obra, rescatan los saberes locales, favorecen al medio ambiente, preservan la biodiversidad y posibilitan la oferta de productos diferenciados con mayor valor agregado al consumidor.

En Argentina la Pequeña Agricultura Familiar es parte de un sector social relevante dado su gravitante rol en la seguridad alimentaria, en la absorción de mano de obra en la actividad agrícola y en la retención de la migración campo-ciudad, que es el principal aportante a la formación de cordones periurbanos de pobreza. Las unidades de base agrícola familiar aportan al total de la producción del país el 26% de las oleaginosas, el 13% de las legumbres, el 36% de las hortalizas, el 42% de las aromáticas, el 19% de los frutales, el 18% de los bovinos, el 42% de los porcinos y el 49% de los caprinos (Pengue, 2005). Toda política de desarrollo que apunte a la Agricultura Familiar es, además de una estrategia de seguridad alimentaria, una política de poblamiento del territorio nacional (Márquez, 2005).

▪ AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA E INSTITUCIONALIDAD

La Agricultura Urbana y Periurbana (AUPU) forma parte del conjunto de la Pequeña Agricultura Familiar. Puede desarrollarse dentro (intraurbana) o en la periferia (periurbana) de un pueblo o ciudad, e incorporar prácticas de cultivo o cría de animales, reciclaje de residuos y aguas residuales con fines productivos, procesamiento y distribución de una diversidad de productos alimentarios y no alimentarios, utilizando recursos humanos y materiales, productos y servicios que se encuentran en y alrededor de dicha zona, y a su vez proveyendo servicios, recursos y materiales a

nivel local.

La Institucionalidad en general se refiere al conjunto de normas que emanan de cuerpos legales legitimados, comportamientos sociales asentados y operación de instituciones formales que enmarcan la actividad de los individuos que conforman grupos sociales o estratos socioeconómicos o culturales que mantienen ciertas pautas comunes en sus conductas.

La *institucionalidad estatal* incluye la formulación de políticas, la estructura y organización de los organismos del Estado y la legislación. La organización de este conjunto nos habla de una forma de organizar la actividad pública que se asienta necesariamente en una idea, plan o proyecto, en una orientación a largo plazo, una política respecto del tema y objeto que se trate. Y a su vez, supone su inclusión en un marco mayor al sectorial, regional y/o temático, es decir, supone la existencia de un plan o proyecto de desarrollo.

Un segundo nivel de análisis parte de entender que integrar la AUPU a las políticas de desarrollo urbano está sujeto a una dinámica social y económica más amplia y compleja. La institucionalidad para la integración y reconocimiento de la AUPU en sentido amplio, es decir la *institucionalidad pública*, no se restringe a lo estatal sino que incluye las organizaciones de la Sociedad Civil (para el caso, organizaciones de los productores y organizaciones no gubernamentales, que desarrollan acciones en torno a la promoción y desarrollo de la AUPU, así como instituciones privadas, como cámaras empresariales, colegios profesionales o instituciones financieras que, por ejemplo, median en el acceso mercantil a la tierra). Para este análisis, la institucionalidad son las normas, políticas y acuerdos sociales que dan curso a las relaciones sociales y de cuya operación puede o no resultar la consolidación de la AUPU.

Algunos gobiernos locales y nacionales²², promueven la AUPU en respuesta a los graves problemas de pobreza, inseguridad alimentaria y degradación ambiental que enfrentan. Estas políticas constituyen una estrategia significativa para fortalecer el sistema socio-económico y ecológico a nivel urbano-territorial. En primer término, puede ser fuente de un importante suplemento de los ingresos de los hogares urbanos y posibilitar mecanismos de integración social efectivos. Por la otra, la AUPU sostiene y genera “servicios ambientales” derivados de las funciones ecológicas de los ecosistemas naturales que conforman los espacios verdes, de gran relevancia para la sustentabilidad urbana. Entre estos servicios pueden mencionarse las capacidades de:

- absorber dióxido de carbono,
- fijar energía solar en forma de energía química y transformarla en alimentos,
- descomponer materia orgánica, reciclar nutrientes,

²² Un buen ejemplo es el de Brasil, que en el Decreto N° 7.272 define su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), prevista en la Ley N° 11.345/2006, Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN).

- controlar el balance de poblaciones animales y vegetales evitando la explosión de plagas,
- regular el flujo de agua,
- atemperar los extremos climáticos a niveles micro y meso climáticos,
- absorber, retener y distribuir flujos pluviales de corta duración
- formar suelo, entre otros (Morello, 2000).

Esta actividad socioproductiva, viabiliza también importantes ventajas en el plano urbanístico:

- puede localizarse en áreas no construibles,
- recupera el suelo degradado
- evita cambios de uso arbitrarios o la ocupación de las mismas, asegurando que los cambios de destino sean parte de una planificación concertada,
- mediante el incremento de la superficie agroecológica en áreas urbanas y periurbanas, se garantiza el aumento y sostenimiento de espacios verdes saludables y sostenibles.

La Organización Mundial de la Salud establece que deben existir entre 10 y 15 m² de áreas verdes por habitante, equitativamente distribuidos y en estado de mantenimiento adecuado para lograr la suficiencia de los mismos dentro de una ciudad. No es necesario aclarar que difícilmente se den estas condiciones en nuestras ciudades, cada vez más densas y contaminadas, y a la vez con menos recursos disponibles para la adecuación, provisión de equipamiento y mantenimiento del suelo público. Todo lo cual resulta en una notable desigualdad en el estado de los espacios verdes y públicos: solo se encuentran en buen estado los ubicados en las áreas centrales (algunas veces han sido privatizados para ello) y la mayor parte se hallan arruinados. Por ese motivo, la AUPU constituye una estrategia de gran interés para los planificadores y habitantes urbanos.

De hecho, los espacios agroecológicos, forman parte de la *red de infraestructura verde* o sistema de espacios verdes interconectados, vitales en áreas urbanizadas. Su validez radica en introducir variables de sustentabilidad al sistema, a partir de recuperar, estabilizar o fortalecer ciertas condiciones del soporte natural, integrando nuevas alternativas de uso compatibles con su rol ecológico. La adecuada interconexión entre estos espacios y otros “retazos de naturaleza” existentes en la ciudad, permitiría restablecer un balance equilibrado entre los ecosistemas y sistemas componentes favoreciendo la sostenibilidad ecológica de los mismos y la prestación de servicios ambientales²³.

Ante la evidencia incontrastable de la decreciente relación entre superficie verde y

²³ Di Bernardo, E. (1996): Mosaico Interconectado de Naturaleza. Una manera de restituir la dimensión natural en las áreas metropolitanas. Revista A&P N° 11 y 12 Editado por FAPyD – UNR, Rosario. Di Bernardo et al. (2001): Configuración del Mosaico Interconectado de Naturaleza: una estrategia para la sustentabilidad del área metropolitana de Rosario. Ambiental N° 4. CUPA. Universidad Nacional de Rosario. UNR Editora. Rosario.

superficie construida, cada vez son más valoradas las ventajas de mantener la *red de infraestructura verde* en áreas urbanizadas, integrando los espacios no edificados de mayor valor medioambiental, cultural o visual, así como los conectores ecológicos y funcionales que garanticen su funcionamiento como una red continua. Por su carácter y su posibilidad de actuar como espacio de conexión entre áreas verdes urbanas, agroproductivas rurales y reservas naturales, la *Infraestructura Verde* tiene una función esencial en la ordenación territorial. Porque facilita y sostiene la conformación de nuevos asentamientos humanos, el crecimiento equilibrado de los existentes, la definición espacial de corredores de transporte, la separación entre usos no compatibles, la protección de espacios agrícolas especializados, etc.

Las zonas urbanas y periurbanas están incluidas en los Códigos de Ordenamiento Territorial (COT) locales, en los que se determinan las zonas donde están contemplados distintos usos productivos. El avance de la frontera urbana implica que estos usos productivos se desplacen a zonas más alejadas. Como se ha mencionado, la interfase urbano-rural es el escenario donde se dirime el conflicto de usos del suelo entre los agentes sociales que generan el abastecimiento alimentario a la ciudad, y los que motorizan el mercado de nuevos espacios residenciales (Barsky y Vio, 2007). Posiblemente una de las modalidades de expansión urbana que más afecta el desarrollo de la Agricultura Urbana y Periurbana en distintos centros urbanos del país, es la constituida por las urbanizaciones cerradas (condominios, *countries*, barrios de chacras, ciudades privadas, etc.). Ejemplo de esto es la región metropolitana de Buenos Aires en la que existían 350 urbanizaciones en el 2001 y 540 en 2008, ocupando estas últimas una superficie de casi 400 km. (casi el doble de la superficie de la ciudad autónoma de Buenos Aires) (Fernández Wagner, 2008). Simultáneamente tiene lugar el proceso de expansión de la frontera agrícola, generado por la producción de cultivos extensivos, tanto en tierras rurales marginales como en zonas periurbanas. Los problemas de contaminación por agroquímicos en sectores rurales y residenciales periurbanos, implicaron la lucha desde las bases sociales a favor de la creación de legislaciones provinciales y municipales que regulan el uso de los mismos en la interfase campo-ciudad²⁴. Esta circunstancia plantea el desafío de planificar el uso del suelo periurbano en términos de sustentabilidad ambiental. Se abre así la alternativa de desarrollar *anillos verdes agroecológicos* que integren diversas actividades de interés socio-económico, ambiental, urbanístico y educativo, y permitan reducir costos sociales, energéticos y materiales asociados a los circuitos de los recursos alimentarios para la población urbana.

No obstante las muchas ventajas de la AUPU, las limitantes que impiden su integración institucional a la planificación urbana, están asociadas a las dificultades para acceder a la tierra, al abastecimiento de agua en condiciones sanitarias adecuadas, a la falta de servicios y capital (Dubbling y Santandreu, 2002). Desde el punto de

²⁴ Art. 33 y 34 de la propuesta de Ley provincial de productos fitosanitarios. N° 11.273. Provincia de Santa Fe.

vista jurídico, existe un marco normativo débil para regular el uso productivo, con un enfoque agroecológico, del suelo urbano y periurbano. Esto está relacionado con:

- la falta de reconocimiento y valoración político-social de las ventajas de la agroecología urbana;
- la consideración de la AUPU como estrategia que solo amerita un uso de suelo transitorio para paliar las crisis socio-económicas;
- la ausencia de instrumentos legales y/o el desconocimiento de los instrumentos vigentes.

Esto contribuye a que haya una gran cantidad de huerteras, huerteros y grupos en situación de vulnerabilidad social por la informalidad que reviste la actividad y la falta de contención ante las dificultades. A nivel local, las causas del déficit de gestión, en regular el suelo compatibilizando la Agricultura Urbana y Periurbana, no son meramente problemas de orientación política o capacidades municipales, sino que se refieren al diseño mismo de la estructura Estatal. Por ello, es necesario que se creen e institucionalicen escenarios de participación y gestión asociada a nivel municipal (Poggiese, 1993 y 2000), fomentando el aprovechamiento de las capacidades locales existentes y orientando el desarrollo de nuevas habilidades, para el impulso de procesos de diagnóstico, identificación de problemas, priorización de soluciones, implementación, sistematización y monitoreo, donde exista una concertación entre asociaciones público-privadas, sociedad civil y entre actores locales (especialmente grupos en situación de vulnerabilidad social y organizaciones sociales) y nacionales, para el desarrollo de la AUPU.

La regulación pública del uso de suelo y de las densidades poblacionales siempre ha sido de vital importancia para el desarrollo equitativo de las ciudades, porque históricamente -y cada vez con mayor intensidad- la operación “espontánea” del mercado inmobiliario ha beneficiado a un sector reducido de la población urbana. De hecho, esta libertad de mercado produce efectos indeseables tales como la segregación socio-espacial, la hiperdensificación edilicia (no siempre con su consecuente correlato poblacional) y también su contracara, la ocupación extensiva y de muy baja densidad (que caracteriza a los barrios cerrados), y la proliferación de terrenos subutilizados u ociosos con fines especulativos (Gutman, 1982; Virgolini et al., 2007).

Es necesario por tanto una construcción colectiva de las lógicas de uso de suelo, cuyos resultados puedan incidir en las reglas del mercado inmobiliario a través de la gestión de gobierno. Frente a este desafío, es relevante que desde las políticas públicas municipales se valore la posibilidad de dar un destino al suelo que compatibilice el rol ecológico de la tierra sin descartar la generación de plusvalía inherente a su condición como soporte de actividades económicas. Para ello es necesario que dicha plusvalía pueda concebirse en un sentido más amplio que el de la renta inmobiliaria, justipreciando no sólo el valor estético y ambiental de los

recursos a proteger, sino también el valor socio-productivo de los mismos. De esta manera sería posible regular formalmente el uso del suelo conciliando el mantenimiento de una proporción del mismo destinada a fines productivos agroecológicos, además de recreativos, educativos y ambientales. Para ello debe hacerse visible que institucionalizar el uso de suelo para la AUPU ayuda a revalorizar el uso público del mismo, porque además de las ventajas primarias vinculadas a brindar trabajo y alimento sano a familias pobres, implica variados beneficios adicionales para la ciudad y su población, derivados de las tareas desarrolladas por las personas a cargo de las huertas, mediando un gasto público mínimo. Algunos de estos beneficios son:

- reducción de las distancias y los costos de traslado de vegetales frescos libres de agroquímicos (y sus diversos derivados de calidad);
- saneamiento de sectores contaminados por basurales y agentes patológicos;
- aprovechamiento de residuos orgánicos como insumos para la producción de abono;
- acondicionamiento de terrenos cubiertos por escombros y/o maleza;
- recuperación de la permeabilidad y la capacidad productiva del suelo a través de técnicas orgánicas sencillas;
- protección efectiva de áreas no urbanizables frente a ocupaciones indebidas;
- ahorro de fondos públicos destinados a la custodia y mantenimiento de terrenos vacantes;
- transformación de espacios degradados en ámbitos productivos y estéticamente agradables;
- habilitación de nuevas áreas verdes urbanas y sostenimiento de los servicios ecológicos brindados por éstas a la población urbana;
- desarrollo de micro-empresas asociadas que movilizan la economía local;
- más y mejores relaciones entre instituciones de gobierno y organizaciones comunitarias.

La suma de estos beneficios fundamenta la integración de la AUPU como política pública y la legitimación de este uso de suelo en la planificación y ordenamiento urbano.



CAPÍTULO 1

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL



1.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS

1.1 CUESTIONES NORMATIVAS

La problemática de la tierra es central en el desarrollo de la Agricultura Familiar, en tanto constituye uno de los ejes básicos para la producción. Esto se evidencia haciendo un rápido examen del sector, para ver -sólo de manera enunciativa- cómo el acceso a la tierra determina la capacidad productiva, los parámetros económicos de desenvolvimiento, y la permanencia o no, de los productores y sus familias en sus terruños.

Al referirnos a un sector determinado de los productores agropecuarios, cabe considerar las relaciones con los otros actores/productores que existen en el medio en el momento histórico considerado. Cómo los diferentes tipos existentes presentan intereses diversos y aún contrapuestos a los del sector en consideración y cómo, en términos de apropiación territorial, estos intereses pueden llegar a ser excluyentes entre sí. En torno a ello debe agregarse el conocer cuál es -y potencialmente cuál podría ser desde una perspectiva de equidad y justicia social- el rol del Estado en la dinámica de la estructura agraria.

La existencia, permanencia y desarrollo de la Agricultura Familiar implica determinadas condiciones, entendiendo a la **propiedad, posesión o tenencia** de la tierra como elemento central para ello. En este aspecto, las condiciones de la PAF en los últimos decenios se caracterizan por las dificultades para subsistir, permanecer y desarrollarse debidas al acceso a una proporción cada vez más escasa de este recurso por parte del sector y también a la precariedad en su tenencia, lo que constituye dispositivos condicionantes muy marcados.

Para introducirnos al tema en términos jurídicos, debemos decir que básicamente se distinguen, en principio, la **tenencia**, la **posesión** y la **propiedad**. Éstas dan lugar a diferentes formas de relacionarse las personas con la tierra.

En nuestro régimen jurídico la “perfección” en la materia está constituida por la **propiedad**, entendida generalmente como *propiedad individual*. Para constituir la misma se debe tener:

1. el título de propiedad,
2. la posibilidad de disponer físicamente de la cosa y
3. el ánimo de dueño sobre la misma (esto último generalmente implícito en lo primero).

Esto está legislado en el Código Civil, que es una legislación uniforme para todo el

país. Al uso y goce de la cosa debe agregarse la posibilidad de disposición de la misma. Con esas tres características, el derecho de propiedad es pleno.

Este es el mecanismo “ideal” para ser dueño de la tierra acorde a la legislación nacional. No obstante esta restricción político-jurídica de la **propiedad**, hay otros mecanismos y formas de tener o alcanzarla. Recordemos que en principio el Código Civil y la legislación en torno a la **propiedad** se caracterizaba por los requisitos de exclusividad, perpetuidad y absolutez. Éstos con el paso del tiempo han sido morigerados, ya sea a través de innovaciones en la legislación, como a través de la jurisprudencia, aunque la estructura fundamental sigue respondiendo a los presupuestos originarios. Pero además, hay que tomar en cuenta que la legislación condice con las políticas centrales que han alcanzado vigencia en la materia en nuestra historia, como mecanismo para mantener prácticamente inalterable la estructura de tenencia de la tierra en la Argentina.

La **tenencia** de la tierra constituye una cuestión importante. En este caso siempre se reconoce a otro sujeto como el dueño/propietario de la misma.

El artículo 2352 del Código Civil²⁵ dice:

“El que tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho.”

Muy distinta es la situación del **poseedor**, donde quien posee NO tiene el título de propiedad, pero SI tiene la tenencia de la cosa, presenta la particularidad de que se comporta como dueño de la misma. Esto último es lo que constituye una gran diferencia con la **tenencia**, ya que el **poseedor** no reconoce en otro sujeto mayores derechos que los propios.

El artículo 2351 del Código Civil²⁶ señala:

“Habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad.”

Para tener la **posesión** se deben realizar acciones materiales que comporten la actitud de “dueño”. Todo lo que tenga que ver con el cultivo, la cría de animales, las mejoras que se realicen en el predio, son constitutivas del ser poseedor en calidad de propietario.

Así lo establece el art. 2384 del Código Civil²⁷:

“Son actos posesorios de cosas inmuebles: su cultura, percepción de frutos,

²⁵ Libro III “DERECHOS REALES”, Título II “De la posesión y de la tradición para adquirirla”

²⁶ Ibidem.

²⁷ “Son actos posesorios de cosas inmuebles: su cultura, percepción de frutos, su deslinde, la construcción o reparación que en ellas se haga, y en general, su ocupación, de cualquier modo que se tenga, bastando hacerla en algunas de sus partes”.

su deslinde, la construcción o reparación que en ellas se haga, y en general, su ocupación, de cualquier modo que se tenga, bastando hacerla en algunas de sus partes.”

Siempre se va a reconocer mejor derecho a aquel **poseedor** que al menos haya poseído un año la cosa, frente a aquel que lo haya hecho por un lapso de tiempo menor.

Clásicamente se distinguen, desde el punto de vista de la oponibilidad frente a terceros, derechos absolutos y derechos relativos. Los primeros son aquellos que se pueden hacer valer ante todos y que tienen eficacia plena de por sí. Modernamente, estos derechos, en materia de propiedad, están cuestionados cuando no limitados directamente. Por lo que el avance de la relatividad de los derechos en materia de **propiedad** permite encontrar vetas para introducir cambios que contemplen diferentes mecanismos de acceso a la tierra.

INSTRUMENTOS PARA ACCEDER A LA TIERRA

En relación con lo anterior, podemos decir que encontramos diferentes *figuras legales* para encuadrar las diferentes *relaciones jurídicas*. Una figura clásica de tenencia sería la de **Arrendamiento**. También constituirían este tipo los casos de **Aparcería** (pecuaria y agrícola) y **Mediería**.

Todas estas figuras contractuales están legisladas en la Ley Nacional 13.246, y en ellas siempre se reconoce que la propiedad de la tierra es de otra persona. Si bien en el primer caso el arrendatario goza de la posesión de la tierra, es siempre a cambio de un precio cierto en dinero que entrega al arrendador.

Otras figuras utilizadas están constituidas por:

- Comodato: desde el punto de vista legal, no debería utilizarse en la actividad agraria, en virtud de que esta figura establece que el comodatario “no puede apropiarse de los frutos ni aumentos sobrevenidos de la cosa prestada” (Art. 2265 Código Civil²⁸). Por lo que el comodato constituiría un mero préstamo de la cosa pero sin la posibilidad de poder quedarse con los frutos que ésta genere. Como contrapartida debe destacarse que esta figura siempre es de carácter gratuito.
- Usufructo: mediante esta figura se puede usar y gozar de una cosa, reconociendo en otro la propiedad de la misma. Se puede ser usufructuario a título gratuito u oneroso.

ACCIONES PROCESALES

Los derechos tienen instrumentos para su validación en sede judicial. Esos instrumentos formales están constituidos por los Códigos de Procedimiento que, precisa-

²⁸ El comodante conserva la propiedad y posesión civil de la cosa. El comodatario sólo adquiere un derecho personal de uso, y no puede apropiarse los frutos ni aumentos sobrevenidos a la cosa prestada. Libro II “DE LOS DERECHOS PERSONALES EN LAS RELACIONES CIVILES”, Sección Tercera, Título XVII “Del comodato”.

mente, establecen los requisitos y las pautas para poder ejercitar los derechos de fondo (propiedad, dominio). El Código Civil establece pautas para llevar adelante estas acciones, siendo los Códigos *Procesales Provinciales* los instrumentos que operacionalizan las mismas.

Así, establece como principio que la **posesión** otorgada por título determina un derecho a ella, no la posesión misma. Por lo que en caso de no poseer materialmente la cosa, se debe requerir por vías legales.

El artículo 2468 del Código Civil²⁹ dice:

“Un título válido no da sino un derecho a la posesión de la cosa, y no la posesión misma. El que no tiene sino un derecho a la posesión no puede, en caso de oposición, tomar la posesión de la cosa: debe demandarla por las vías legales.”

Tanto la **posesión** como la **tenencia** están protegidas por la legislación. Incluso el Código Civil plantea la posibilidad de utilizar la fuerza propia, en defensa de la **posesión** sobre la cosa. También este instrumento puede ser utilizado por los tenedores cuando son perturbados en la **tenencia**, siempre y cuando el auxilio de la justicia llegue tardíamente. La figura legal del artículo 2470³⁰ permite interpretar que su utilización se da en el caso de sufrir la desposesión, como cuando se incomode la misma a la persona que la detenta.

En la provincia de Buenos Aires, el Código Procesal Civil y Comercial (CPCyC) contempla la figura del *Interdicto* para *retener* la cosa cuando alguien amenaza con quitársela. Es decir que una persona que no tiene el título de propiedad puede utilizar esta herramienta siempre que tenga la tenencia o posesión pacífica de la cosa.

El artículo 604 del CPCyC de la provincia de Buenos Aires establece:

“Procedencia. Para que proceda el interdicto de retener se requerirá:

- 1) Que quien lo intentare se encuentre en la actual posesión o tenencia de un bien, mueble o inmueble.*
- 2) Que alguien amenazare perturbarle o lo perturbase en ellas mediante actos materiales.”*

También tiene la posibilidad de *recobrar* la cosa cuando haya sido despojado de la misma. Aquí la norma se refiere a haber sido despojado en sentido amplio, esto significa que puede ocurrir esto no necesariamente mediando la utilización de la violencia y/o fuerza.

Dice el artículo 608 del CPCyC de la provincia de Buenos Aires:

“Procedencia. Para que proceda el interdicto de recobrar se requerirá:

- 1) Que quien lo intente, o su causante, hubiere tenido la posesión actual o la*

²⁹ Libro III “DERECHOS REALES”, Título III “De las acciones posesorias”.

³⁰ *Ibidem*.

tenencia de un bien mueble o inmueble.

2) Que hubiere sido despojado total o parcialmente del bien, con violencia o clandestinidad.”

Para ambas figuras el plazo para intentar accionar es el del juicio sumarísimo, esto significa que son juicios abreviados, mucho más rápidos que los comunes. La idea es poder repeler casi inmediatamente poder repeler la intención de que le quiten la cosa o si le ha sido quitada, poder recobrarla. Debe tenerse en consideración que terminado este juicio puede, cualquiera de las partes, accionar judicialmente en el plazo de un año, según lo establecido en el artículo 615 del CPCyC de la provincia que establece que *“no podrán promoverse después de transcurrido un año de producidos los hechos en que se fundaren”*.

LEGISLACIÓN LOCAL

La normativa en torno a la tierra reconoce a la legislación de fondo, y luego hay una profusión de normas que establecen pautas/requisitos para el acceso o mantenimiento en el tiempo de la tierra. Además en virtud de nuestro sistema federal de organización encontramos encuadres jurídicos específicos en alguna de las tres jurisdicciones del estado (nacional, provincial, local).

En el ámbito urbano y periurbano en particular, la normativa de nuestro interés está orientada prácticamente en su totalidad a la cuestión de la vivienda, y dentro de ella a las viviendas de carácter “social”. No obstante en base a esa normativa se puede adaptar su utilización en varios aspectos para aplicarla a los emprendimientos productivos. Los vacíos legales también permiten, en especial a los municipios, crear normas específicas para el sector.

Asimismo la proximidad de las organizaciones de productores con las autoridades locales admite una mayor posibilidad de estructurar cambios normativos a ese nivel.

En la normativa de la Municipalidad de Rosario encontramos avances legislativos en cuanto a la creación de nuevas figuras legales. Ejemplo de ello son los parques huertas. En los considerandos del decreto de creación del primero de ellos se establece expresamente que “la finalidad es generar una nueva tipología de espacios públicos que puede denominarse “Parques Huertas” cuya configuración como espacio de características innovadoras en el interior o periferia de la ciudad se convierta en una estrategia inclusiva de transformación”.

La promoción, en diferentes municipios, a que propietarios particulares de tierras (desocupadas, baldías, etc.) las cedan a la Agricultura Familiar, comporta un atisbo de entender la utilidad social de la tierra. Si bien contempla explícitamente beneficios, a través de exenciones tributarias, para sus dueños, no deja de ser un mecanismo promotor para el sector y una herramienta de acceso a la tierra.

Otro mecanismo que implementan es el de constituir un fondo de tierras, que debería ir orientado también a buscar los dispositivos que permitan conseguir tierras

sobrantes del Estado Nacional y Provincial.

En legislaciones locales se encuentran asimismo referencias a que la “entrega” de tierra debe ser para aquellos emprendimientos de tipo comunitario o colectivo, previendo de esta manera una forma diferente de entender la explotación de la tierra, no exclusivamente de manera individual.

Traspaso de tierras a ámbitos locales

Hay normativas que favorecen -o pueden favorecer- la promoción de la AUPU. Una de ellas es la Ley Nacional 24.146 por la que la Nación puede disponer la transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines o gestión. Entre las finalidades específicas consta que deben ser destinados “al desarrollo (...) de emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios, provincias...”. Por lo que el Estado debería participar de dichos emprendimientos y además en su artículo 10 también resalta que se pueden “celebrar con entidades de bien público sin fines de lucro toda clase de contratos que, aun implicando la transmisión temporaria del inmueble a favor de éstos, resulten necesarios para el cumplimiento del cargo al que se afecta el inmueble transferido”. Entre estas actividades están los emprendimientos agropecuarios.

Complementario a lo anterior es la Disposición N° 20/09 de Jefatura de Gabinete de Ministros que establece que la “COMISION NACIONAL DE TIERRAS PARA EL HABITAT SOCIAL `PADRE CARLOS MUGICA” deberá hacer saber a los organismos enunciados en el artículo 2° de la Resolución N° 3171/04 del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, la identificación de inmuebles de dominio privado del ESTADO NACIONAL asignados a esos entes, que puedan ser afectados a fines sociales.” Dicha Resolución en su artículo 2° aclaraba que “la expresión inmuebles de dominio privado del ESTADO NACIONAL que pueden ser afectados a fines sociales” es de aplicación a todo inmueble privado del ESTADO NACIONAL, de cualquier organismo de la ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, sus empresas o entes descentralizados o de todo otro ente donde el ESTADO NACIONAL tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Dichos inmuebles no deberán encontrarse afectados a fines necesarios del organismo o ente de que se trate y deberán ser utilizable en actividades que favorezcan la producción y el trabajo o bien, otorguen una solución definitiva al problema habitacional de los sectores vulnerables y humildes de nuestra Sociedad”.

Dicha Comisión está facultada para realizar relevamientos que identifiquen inmuebles para cumplimentar estos fines, y además establece que:

“la información sobre los inmuebles de dominio privado del ESTADO NACIONAL que tengan aptitud para fines sociales, deberá ser organizada en el BANCO SOCIAL DE TIERRAS consignándose, en lo posible:

a) La información Jurídica: título de la tierra e informe de dominio.

- b) La información física: planos de la tierra.
- c) La información avaluatoria: infraestructura, aguas, bosques, vías de comunicación, condiciones existentes en el fundo y existencia de recursos naturales en el área, entre otras circunstancias análogas.
- d) Organismo al que se encuentran asignadas las tierras.”

Esto constituye una herramienta valiosa para obtener un mapeo de tierras que pueden ser utilizadas con fines productivos en áreas urbanas y periurbanas.

El instrumento del *Banco Social de Tierras* fue creado por Decreto 835/04. En el mismo está previsto que se conformaría “con la información sobre inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales”. Entre los considerandos del decreto, se destaca que “en el área rural, los productores familiares y minifundistas, así como las poblaciones aborígenes, conforman economías de subsistencia destinadas al autoabastecimiento, a los cuales se debe brindar apoyo necesario para su desarrollo”. Entendemos que esto podría ser trasladable también a los productores en las zonas urbanas y periurbanas. Y que “existen inmuebles fiscales nacionales ociosos, distribuidos en todo el territorio nacional, innecesarios para la función y gestión de los organismos en cuya jurisdicción revisitan”.

Regularización dominial

El Estado, en los últimos años, ha instrumentado diferentes mecanismos para avanzar en la regularización dominial de quienes son ocupantes de inmuebles. La Ley Nacional 24.374 establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1 de enero de 1992, plazo que mediante la Ley 26.493 se extendió hasta el 1º de enero de 2009. La condición, según reza su artículo 1º, es que los ocupantes deben acreditar “la posesión pública, pacífica y continua durante tres años (...) que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente”.

Entendemos que la aplicación de esta ley es extensible a predios productivos como los aquí analizados, permitiendo a los productores poder regularizar de manera gratuita la posesión sobre los inmuebles que tengan.

Uso del suelo

Tanto la Ley Nacional 22.428, como el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto - Ley 10.081/83) y la Ley 13.246 de Arrendamiento y Aparcerías, contienen disposiciones referentes al uso del suelo.

La Ley Nacional 22.428 es una Ley de Fomento, es decir, contiene instrumentos que pueden ser utilizados por los productores para realizar un uso cuidado del suelo, pero no es de aplicación obligatoria en tanto los productores no manifiesten su voluntad de aplicarla. Quienes la redactaron -durante la última dictadura militar- en-

tendían que los productores *per se* eran los únicos autorizados para decidir si en los campos deberían realizarse trabajos de cuidado o mejoramiento de los suelos.

Por el contrario, el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires establece un sistema coercitivo que obliga al productor a cuidar el suelo. De no hacerlo se le aplican diferentes sanciones, incluso puede llegar a expropiársele el mismo. Además declara de “interés público en todo el territorio de la provincia la conservación del suelo agrícola”.

La Ley 13.246 establece que “queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos”, por lo que convierte a esta cláusula en una de *orden público*, ya que no puede dejarse de lado aún cuando las partes contratantes manifiesten su voluntad contraria a la misma.

En las ordenanzas o decretos municipales que analizamos en este trabajo, la cuestión del cuidado del suelo no aparece expresamente manifiesta. Pero al analizarlos en conjunto, por la intencionalidad en cuanto a su finalidad y al visualizar a los productores como destinatarios, queda claro que la sustentabilidad del suelo subyace en ellos.

1.2 EXPERIENCIAS DE LOS CASOS

ROSARIO

Marco normativo e institucional de la AUPU

A nivel local existe un marco normativo que regula la Agricultura Urbana (AUPU) en cuanto a la cesión de terrenos para la misma, la habilitación de espacios para comercialización de productos de emprendimientos sociales, la producción ecológica de la AUPU, un banco de suelos y la institucionalización de la actividad por parte del gobierno local.

La AUPU tiene antecedentes de institucionalización y reglamentación a partir del año 1989. Con el fin de regular el uso de los espacios públicos y privados para actividades de Huertas Comunitarias, ese año el Concejo Municipal de la ciudad sancionó la Ordenanza 4.713/89, la cual ordena la puesta en funcionamiento de un programa de Huertas Comunitarias. Plantea que las mismas se podrán implementar en terrenos privados y públicos, e invita a propietarios a ceder de manera gratuita sus terrenos para ser afectados a tal fin por un plazo mínimo de dos años, y exime del pago de la Tasa General de Inmuebles y Sobretasa a terrenos baldíos que fije el Código Tributario, a título de compensación.

Las huertas comunitarias que se conformaban se asignaban, de acuerdo a la citada Ordenanza, preferentemente a: desocupados y sub-ocupados; núcleos familiares; grupos de la tercera edad; estudiantes secundarios y universitarios; adictos en

proceso de recuperación; y, entidades de servicio (cooperativas, clubes, vecinales, mutuales, institutos educativos, por ejemplo).

La Municipalidad de Rosario proveía de: orientación y supervisión; terrenos en condiciones de laboreo; semillas para la primera siembra; casetas para guardar implementos; y gestionaba ante la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS) la provisión de agua.

Todos los frutos que se cosechaban debían ser distribuidos según los siguientes porcentajes: el 80 % para el grupo al que se le asignaba el huerto; y el 20 % a instituciones oficiales o de bien público que se determinase³¹.

Para su cumplimiento, la citada Ordenanza le otorgó competencia para su aplicación a la Secretaría de Promoción Social de quien dependía el Programa de Huertas Comunitarias. Y a la Secretaría de Planeamiento y a la Dirección de Parques y Paseos, quienes debían expedirse sugiriendo la conveniencia o no de la cesión de terreno en cuestión.

Durante el transcurso de 1991 a 1997 la Municipalidad de la Ciudad de Rosario implementó el programa de Huertas Comunitarias a través del Departamento que llevaba igual nombre.

A partir de 2002 se crea el Programa de Agricultura Urbana con el fin de dar una respuesta institucional a la crisis que afectaba al país y a la ciudad en particular.

Con el fin de darle un marco legal al nuevo proceso, el Concejo Municipal aprueba la Ordenanza 7.341/02, mediante la cual crea el "Programa Municipal de Desarrollo de la Agricultura Orgánica". Dependiente en su implementación de la Secretaría de Promoción Social, a través de su Programa de Agricultura Urbana y de la Secretaría de Producción. Crea asimismo una Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa, integrada por representantes de los dos estamentos.

El citado programa se institucionaliza y es creado específicamente mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 808, con fecha 6 de mayo de 2003, con el fin de:

- Generar formas participativas y solidarias de producción de alimentos, utilizando técnicas ecológicas que contribuyan a lograr Soberanía Alimentaria;
- Lograr la integración social promoviendo emprendimiento sociales con equidad de género;
- Mejorar el hábitat y el ambiente barrial; y,
- Generar redes solidarias de producción y consumo de alimentos sanos.

Para ello, debe:

- Regular y planificar territorialmente la AUPU;
- Capacitar;
- Experimentar e investigar;

³¹ Las entidades intervinientes podían destinar parte de su porcentaje como aporte por su participación en algún tipo de plan o convenio de orden nacional o provincial

- Instalar Centros Demostrativos;
- Promover emprendimientos asociados a la AUPU: producción de plantines, elaboración de biofertilizantes, fabricación de postes, herramientas;
- Brindar acompañamiento y asistencia técnica en la producción y en la comercialización; y,
- Promover redes con las instituciones y organizaciones de la comunidad en apoyo a la AUPU.

Como se puede percibir, las competencias son amplias y dan espacio para trabajar con un espectro variado de temas.

En cuanto a la tenencia y uso de suelo vacante en la ciudad la citada Ordenanza 7.341/02 actualiza y amplía lo dispuesto por la 4.713/89. Prevé el establecimiento de un acuerdo de cesión de uso de terrenos vacantes por parte de los propietarios o dependencias gubernamentales afectados, a favor de grupos de huerteras/os que puedan utilizarlos. La cesión mínima se realiza por dos años y el convenio ofrece a los particulares la exención del pago del impuesto municipal por el plazo que se acuerde el convenio.

Mediante la Ordenanza 7.358/02 , del 18 de julio de 2002, se crea el Programa de “Promoción de los Emprendimientos Productivos Sociales” en el ámbito de la ciudad de Rosario. La misma regula la comercialización de los productos de la AUPU, posibilitando el funcionamiento de las ferias. Se crea entonces un nuevo espacio de comercialización inexistente hasta ese momento en la ciudad. Por otra parte, dispone la creación de un Registro Municipal de Emprendedores Sociales.

Dicha ordenanza le brinda competencia al Instituto del Alimento en tanto agente de control bromatológico para los productos alimenticios elaborados por los emprendimientos sociales y comercializados en la ciudad de Rosario.

La reglamentación de las Ordenanzas N° 4.713/89 y 7.341/02 fue producto del trabajo desarrollado en el marco del Proyecto de Optimización de Uso de Suelo para la AU³². De manera participativa se propusieron pautas de mejoramiento de las ordenanzas que regulan la cesión de terrenos para uso de la AUPU.

De la misma se destaca, entre otros puntos, la creación de un banco de suelos tanto públicos como privados, administrado por el Programa de Agricultura Urbana (PAU). La Secretaría de Promoción Social queda facultada para establecer convenios con los propietarios y el PAU para ceder en comodato las parcelas a los huerteros/as. Se establece como unidad mínima para huertas comunitarias una superficie de 100 m² y para fines comerciales de 500 m².

³² Proyecto implementado en 2003, coordinado por el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas con sede en Quito. A nivel local es implementado de manera conjunta por el CEAH (Centro de Estudios del Ambiente Humano)– Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario, el CEPAR (Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas) y el PAU (Programa de AU). A nivel regional, es implementado de manera simultánea en las ciudades de Cienfuegos (Cuba) y Valladares (Brasil)

En relación a la celebración de convenios, a modo de ejemplo se citan los decretos:

- Decreto 1.072 de mayo de 2004, por el cual se habilita la creación del Parque Huerta Bosque de los Constituyentes, y cede al PAU 3 hectáreas para su implementación.
- Decreto 3.181 de noviembre de 2004, por el cual se ratifica el convenio celebrado entre la Municipalidad y el Hogar Español para establecer la huerta institucional que lleva el mismo nombre en una superficie de 2 hectáreas.
- Decreto N° 1.172 del 2005 que referenda el convenio firmado entre la Municipalidad de Rosario y la Dirección Nacional de Vialidad, por el cual se cede una superficie total de 39 hectáreas para parquización y 7 para la práctica de AUPU en las márgenes de la Avenida de Circunvalación en el Acceso Sur, sobre la cual se implementó el Parque Huerta La Tablada.

MAR DEL PLATA

Marco normativo e institucional de la AUPU

En la ciudad de Mar del Plata, la Municipalidad posee un Banco de tierras (BT), dependiente de la Dirección de Ordenamiento Territorial, enmarcado en la Secretaría de Planeamiento. La posibilidad de contar con un BT a nivel local representa una potencialidad importante para iniciar la determinación de suelo vacante apto para AUPU en diferentes modalidades e integrándolos a distintas áreas verdes que incluyan usos recreativos y paisajísticos como reservas naturales o parques huertas. El BT fue creado por la Ordenanza Municipal 8442 (1991) y sus funciones más importantes son:

- a) efectuar y mantener actualizado el relevamiento y catastro de los terrenos fiscales pertenecientes al dominio municipal, determinar el estado de ocupación de los mismos y tomar medidas para su custodia efectiva;
- b) incorporar y registrar todas las tierras que de acuerdo a la Ley Provincial 9533 sean transferidas al Municipio;
- c) identificar tierras aptas para el desarrollo de programas y planes de infraestructura, equipamiento comunitario, vivienda y reservas (naturales y culturales); de acuerdo a los requerimientos emanados de los diversos entes o áreas municipales, proponiendo su adquisición, venta, cesión, permuta o expropiación;
- d) diseñar una política de incorporación y registro, efectiva ocupación, custodia y uso así como de decisión sobre el destino y afectación de esos bienes (pautas para ocupación del suelo).

El BT posee varios mecanismos para incorporar tierra:

- transferencia de tierras provinciales;
- transferencia de tierras nacionales;
- adquisición;

- transmisión gratuita u onerosa;
- permuta;
- expropiación.

Para la cesión intervendrá el BT sugiriendo el otorgamiento a personas, familias o entidades, de concesiones de uso de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, como se detalla a continuación, reteniendo el Municipio la propiedad (derecho real de habitación y de superficie).

En relación a la normativa respecto a la regularización de la tenencia con fines de interés social, el BT permite iniciar los trámites a poseedores a través de la Ley Nacional 24.374 y obtener la escritura de manera gratuita para aquellas familias en situación de vulnerabilidad social que aún no la poseen, a través de la Ley Provincial 10.830. Si bien estas dos leyes están pensadas para regularizar la tierra donde se hallan las viviendas, es factible enmarcarse en ellas para los casos en que coinciden la vivienda y el lugar de producción. En el relevamiento de emprendimientos de AUPU en la ciudad de Mar del Plata se encontró que, de 72 casos, en el 90% el sitio de producción es el mismo que el de la vivienda.

Con respecto a la AUPU existen algunas ordenanzas específicas para facilitar el acceso al uso, sin embargo su implementación es aún mínima y en algunos casos todavía no han sido reglamentadas.

Para el caso de los terrenos privados existe la Ordenanza Municipal 8.487 (1992), la cual autoriza al Departamento Ejecutivo a conceder exenciones de la Tasa por Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública a los contribuyentes que, mediante comodato u otra forma jurídica asimilable, cedan inmuebles no edificados, en las zonas V y VI del Partido (definidas por el Código de Ordenamiento Territorial), con destino a explotación de huertas comunitarias, organizadas y explotadas por grupos de vecinos y/o alumnos de escuelas, con o sin intervención municipal.

Los requisitos para realizar un comodato en el marco de esta ordenanza son:

- 1) Nota describiendo el proyecto:
 - a) ¿Quiénes intervienen? ¿Personas, instituciones?
 - b) ¿Dónde se llevará a cabo?
 - c) Institución que se beneficiará con lo producido.
 - d) Detallar si es un proyecto laboral.
- 2) Copia del título de propiedad.
- 3) Comodato firmado.
- 4) Nota dirigida al intendente.

Desde el Programa de Autoproducción de Alimentos (PAA) y el ProHuerta se han hecho reiteradas gestiones ante el BT para reglamentar esta Ordenanza. Aparentemente, ante su falta de reglamentación, se ha elevado desde esta dependencia una propuesta al Área de Legales de la Municipalidad pero sin conseguirse aún una

respuesta positiva.

Para los terrenos fiscales municipales se cuenta con la Ordenanza Municipal 14.810 (2002), que autoriza al Departamento Ejecutivo a celebrar contratos de comodato con el objeto de ceder, con carácter de uso gratuito a particulares en condición de indigencia, terrenos fiscales con exclusiva finalidad de implementar granjas comunitarias con destino al consumo de las familias beneficiarias. Esta Ordenanza se encuentra reglamentada a través del Decreto 2.740, que crea una Comisión de Administración y Seguimiento de los contratos que se celebren con el fin de implementar las granjas comunitarias³³.

Finalmente, existen las Ordenanzas Municipales 11.820 (1998) y 12.927 (1999). La primera crea un Registro de Terrenos afectados al Programa ProHuerta, en el marco del Acta Compromiso entre la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) convalidada por la Ordenanza Municipal 10.681/1996. La segunda -copia exacta de su antecesora- hace lo mismo pero para terrenos afectados al componente Huertas Familiares del Programa Nutricional Municipal. Establecen los requisitos para la incorporación de los lotes y reducción de tasas. La reducción estará dada en función del porcentaje de la superficie total del lote que se halle afectada al Programa ProHuerta o al componente Huertas Familiares del Programa Nutricional Municipal, según la siguiente escala:

- Hasta un 30% de afectación: 20% de deducción.
- Hasta un 60% de afectación: 50% de deducción.
- Hasta un 90% de afectación: 80% de deducción.
- Entre un 91% y un 100% de afectación: 100% de deducción.

Además autoriza al Departamento Ejecutivo a establecer ferias semanales donde se comercialicen los productos de dichos emprendimientos.

A partir de 2001, y luego en 2002 con la sanción de la Ordenanza 14.957, se crea la Comisión Mixta del Plan Estratégico (PE) de Mar del Plata. En la sección Plan de Gestión Territorial de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón, se resalta la falta espacios recreativos destacando la disminución del sistema de espacios verdes, en calidad y cantidad hacia el sur y hacia el oeste de la ciudad, proponiendo como objetivo desarrollar nuevos espacios públicos con equipamientos recreativos y deportivos en los barrios periféricos³⁴.

En el mismo PE está contemplada la conformación de nuevos Parques Urbanos, donde se incluye el Corredor Verde La Tapera, los Circuitos Verdes Monte Varela y Laguna Stantein, el corredor Amancio Williams (ciudad universitaria-polo tecnológi-

³³ Sin embargo, no conocemos casos de cesiones efectivizadas y dicha comisión no funciona desde hace más de 5 años.

³⁴ **Plan de Gestión Territorial**, Segunda Parte, Línea de actuación 2: "Integración urbana social", pág. 58. Disponible en: <http://www.mardelplata.gov.ar/documentos/PlanEstrategico/PlanOperativo2006/DocumentoBasePOT.pdf>

co), y Parques Huertas para la Agricultura Urbana³⁵. (Fig. 2)

En este marco está propuesto un parque lineal para la zona del arroyo La Tapera, y se ha avanzado en la realización de un convenio entre la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Municipalidad, para el desarrollo del mismo.

MORENO

Marco normativo e institucional de la AUPU

La ciudad de Moreno, cuenta con el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), que es un Organismo Descentralizado de la Municipalidad. Dicho Instituto es una nueva herramienta de gestión del gobierno municipal para promover, planificar y ejecutar acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y regional del distrito.

Surge con la intención de generar una nueva forma de administración creando ejes transversales de gestión interdisciplinaria y programas descentralizados que interactúen en todas las áreas, y dos entes descentralizados para gestionar el territorio en el ámbito del desarrollo urbano, ambiental y regional, y en el plano de la producción.

El objeto fundamental del IDUAR es gestionar grandes proyectos urbanísticos y, en relación a nuestro estudio, administrar la tierra pública e ingresar y disponer la tierra privada municipal con fines sociales.

Nos interesa destacar el Programa Ingreso de Tierras del IDUAR. Tiene como objetivo incorporar inmuebles al erario municipal, tanto en el dominio público como privado, y perfeccionar los títulos que integran el Registro Único de Tierras, para su posterior administración y disposición en programas implementados por el Municipio.

Dicho programa tiene nueve mecanismos para incorporar tierra.

1. Donaciones. Operativo de promoción de Donaciones de inmuebles con deudas a través de la Ley Provincial 11.622 y Ordenanza N° 4.798/96. Promueve la suscripción de convenios por parte de los grandes propietarios de loteos, compensando con tierras la deuda que acarrean por Tasas y Servicios Generales municipales.
2. Convenios. Compensaciones de tierra por deuda con grandes propietarios de loteos. Ordenanza N° 4.798/96.
3. Vacancia. Declaración administrativa de Vacancia por abandono calificado y Juicio de Vacancia sobre tierra abandonada, según lo que establece el Código Civil en su artículo 2.342 y la Ordenanza Municipal N° 939/01.
4. Subastas por Juicios de Apremio. Juicios a deudores de tasas municipales.

³⁵ *Ibidem*, pág. 59.

5. Cesiones, Ley Provincial 8912. Cesiones para equipamiento comunitario y área verde en subdivisiones de tierras.
6. Compensaciones, Ley Provincial 8912. Compensaciones para Equipamiento Comunitario y Área Verde en urbanizaciones Privadas y Clubes de Campo.
7. Transferencia de Tierras Nacionales y Provinciales. Recuperación de inmuebles en desuso para el Patrimonio Local (Ley Nacional N° 24.146 y Ley Provincial N° 9.533)
8. Expropiación. Leyes Nacionales y Provinciales de expropiación de inmuebles declarados de interés público.
9. Compra Directa. Compra directa de inmuebles en el mercado.

IDUAR: Objetivos específicos

1. Administrar los espacios públicos, promover y dictar normas que regulen su uso.
2. Recuperación de espacios públicos.
3. Gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición.
4. Creación de un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional.
5. Volcar en soporte GIS todas las acciones generadas en el Instituto.
6. Seguimiento de los planes, proyectos y casos, desde su generación, ejecución y conclusión, tanto los propios o los transferidos.
7. Articular en lo que normativamente proceda, la relación en el territorio entre el Municipio y las empresas de servicios privatizadas.
8. Formular planes de conservación de edificios, monumentos y sitios públicos.
9. Administrar los bienes de capital y otros recursos que le fueran transferidos.
10. Incrementar la conectividad del territorio, a partir de los ejes de desarrollo regionales, a través de la mejora en la infraestructura de transporte y telecomunicaciones.
11. Promover el equilibrio de conjunto, posibilitando una actuación concertada con las distintas administraciones con las que el organismo descentralizado se vincule.
12. Formular el Plan Urbano Ambiental.

Por otra parte, el IDUAR posee un Programa de Regularización Dominial destinado a proporcionar seguridad jurídica a la población para la consolidación de su derecho constitucional a la vivienda. El programa implementa, conjuntamente con las comisiones barriales de tierras, la escrituración de inmuebles a favor de familias de escasos recursos a través de distintos instrumentos legales:

1. **Bien de Familia.** A través de un convenio celebrado con el Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia de Buenos Aires se ofrece a los contribuyentes del Partido la afectación de su vivienda a Bien de Familia de manera gratuita, en el marco de la Ley Nacional 14.394, de constitución de inmuebles urbanos o rurales en “bien de familia”, afianzando el vínculo entre la familia y su vivienda con instrumentos que la reconocen ante terceros y ante el propio Estado como dueña de su tierra.

2. **Ley nacional 24.374.** Permite la escrituración de inmuebles a favor de familias de escasos recursos ocupantes de lotes urbanos, con destino a vivienda, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua.
3. **Ley provincial 10.830.** Permite la escrituración gratuita a través de la Escribanía General de Gobierno para inmuebles de vivienda familiar declarados de interés social.
4. **Ley Nacional 24.320.** A través de dicha ley se gestiona la regularización dominial de planes oficiales como el ProCasa y el ProTierra.

CAPÍTULO 2

ESTRATEGIAS JURÍDICAS ALTERNATIVAS



2.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

2.1 PRIMER PASO DE ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES

Como señaláramos en la introducción, los problemas con la seguridad y soberanía alimentaria han regenerado hace décadas -y expanden de manera espontánea sobretodo en períodos críticos- la producción de hortalizas, frutas y pequeños animales por parte de familias, grupos comunitarios y diversas instituciones (educativas, sanitarias, sociales) en áreas urbanas y periurbanas. Estos impulsos de la AUPU van generando un entramado de redes sociales y de procesos organizativos (de intercambio, ayuda mutua), que en algunos casos alcanzan la conformación de organizaciones de huerteros y de consumidores, así como de organizaciones o articulaciones interinstitucionales de apoyo técnico.

La AUPU, puede abarcar un número amplio de situaciones. La FAO, por ejemplo, distingue 7 tipos:

1. Micro agricultura en y alrededor del hogar/residencia;
2. Horticultura comunal/comunitaria;
3. Agricultura urbana institucional;
4. Horticultura (semi)comercial a pequeña escala;
5. Ganadería y producción acuática (semi)comercial a pequeña escala;
6. Granjas multifuncionales y;
7. Producción especializada de agricultura y forestería urbana.

Por otra parte, dado su potencial como estrategia de intervención sobre las problemáticas sociales que hemos señalado (producción sustentable, empleo y equidad social, ambiental, gestión territorial y salud) la AUPU es planificada y promovida en distintos grados por los diferentes organismos que desde el Estado (en sus tres niveles) tienen el deber de ocuparse de estas cuestiones. También por las organizaciones de la sociedad civil que se organizan y movilizan alrededor de las mismas (o las que en alguna medida las incluyen en sus agendas) y/o por agentes de la Cooperación Internacional que intervienen en estas áreas.

Es decir, existen diferentes modalidades posibles de organización de esta actividad en la ciudad. En este escenario, entendemos que mas allá de los múltiples actores que la impulsen, es fundamental trabajar para alcanzar niveles crecientes de articulación y coordinación entre ellos para lograr la integración de la AUPU en la planificación de la ciudad. Cuando ésta es simplemente una actividad de hecho sin inclusión en los usos posibles del suelo de determinadas zonas de la ciudad

-como las zonas no construibles-, se reproducen formas precarias de acceso a la tierra como por ejemplo, cesiones de palabra, que refuerzan la inestabilidad de la actividad y por ende la vulnerabilidad de la mayoría de las personas vinculadas a la AUPU. Muchas dificultades para revertir este proceso provienen de que huerteros y pequeños productores familiares se encuentran dispersos, sin una representación que posibilite hacer visible su problemática.

A partir de las experiencias de los casos de Rosario, Mar del Plata y Moreno, se intentará ilustrar ahora alternativas de articulación entre actores para impulsar la AUPU.

2.2 EXPERIENCIAS DE LOS CASOS

ROSARIO

Los antecedentes de AUPU en Rosario se remontan al año 1987. El Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR) es una de las instituciones que se reconoce como pionera de esta actividad en la ciudad, trabajando en los barrios marginales de Rosario, implementando proyectos al respecto. Primero trabajando desde la misma organización no gubernamental con las organizaciones base y luego, a partir de 1991 a 1997, se institucionaliza y se integra al trabajo del Departamento de Huertas Comunitarias dependiente de la Secretaria de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario en convenio con Prohuerta-INTA.

Posteriormente, la crisis social y económica que atravesó el país hacia fines de 2001 preparó un escenario que permitió la reinstitucionalización de la AUPU en la ciudad, nuevamente con los mismos actores de años anteriores, y promovida especialmente desde la ONG citada. Con el objetivo de impulsar un proceso de construcción de desarrollo endógeno a nivel barrial, con base en los principios de la Agroecología y la AUPU, incentivando el pleno ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la calidad de vida de los sectores que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Utilizando estrategias participativas y solidarias de producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos.

En su aplicación se consideró que para que la AUPU se constituyera en una herramienta real de superación de la pobreza, era necesario desarrollar un plan de trabajo integral basado en la agroecología como metodología. Entendida no solamente como una manera de producir alimentos con técnicas ecológicas sino también como una estrategia de desarrollo local que persiguiera objetivos que tengan que ver con dimensiones sociales, económicas y ambientales. Así el PAU se apoyó en los siguientes componentes:

1. El protagonismo de las familias beneficiarias del programa mediante un proceso participativo de motivación, capacitación y acompañamiento técnico en todas las etapas (producción, transformación, comercialización) que posibilita lograr

márgenes crecientes de libertad a través del aprovechamiento productivo de los recursos disponibles y la independencia de recursos externos.

2. La conformación de la Red de Huerteras y Huerteros como una manera de afirmar su propia identidad como grupo y su capacidad para negociar como tal para lograr mejores condiciones.
3. La aplicación de tecnologías apropiadas y ecológicas que permita producir alimentos de alto valor nutricional, elemento básico para que las familias gocen de un buen estado de salud.
4. El trabajo integrado con numerosas organizaciones de base de la ciudad que hayan participado en la ejecución del programa. Se realizaron actividades con más de 200 organizaciones comunitarias.
5. El trabajo interinstitucional con institutos de investigación (universidad y centros de estudios); con otras áreas municipales con las cuales se trabaje de manera transdisciplinaria temas como la gestión del suelo urbano, la producción de alimentos y procesos de inclusión social protagonizados por mujeres, jóvenes, ancianos, personas con capacidades diferentes, etc.
6. La promoción de un trabajo de red con los distintos actores de la ciudad: consumidores, empresas, medios de comunicación, instituciones públicas y privadas, bajo la premisa de “hacia una agricultura sustentada por la comunidad” con la idea de comprender que el tema de la pobreza no es privativo del Estado sino una situación donde toda la sociedad se debe comprometer en aportar a su superación.
7. El trabajo con las escuelas, con el fin de promover la producción y consumo de alimentación saludable desde la infancia. Se desarrollan charlas en las escuelas, cursos a docentes y el funcionamiento de huertas didáctico demostrativas en los barrios.
8. La inclusión de familias en condiciones de pobreza a un circuito de economía solidaria reconocida y validada por la sociedad en su conjunto. Se ha conformado una red productiva entre las casi 200 huertas comunitarias que funcionan en la ciudad, integradas hasta el momento a 6 ferias de verduras y productos artesanales, instaladas por la Municipalidad en espacios públicos, ubicadas en el centro y barrios de la ciudad. Además de verduras orgánicas se comercializan, productos de panificación, dulces y licores caseros, artículos de cosmética natural y artesanías. Productos todos diferenciados por su excelente calidad y presentación.
9. El agregado de valor a su producción a través de las agroindustrias de procesamiento de hortalizas y de cosmética natural, en las que grupos de huerteras/os se asocian para procesar la producción proveniente de las huertas comunitarias y jardines medicinales.

La institucionalización de la AUPU se presenta entonces como política pública, am-

pliada con un programa de emergencia alimentaria. En este sentido se trabaja en:

1. La regulación de la actividad mediante Ordenanzas Municipales que otorgan un marco legal a la cesión de espacios vacantes para su uso productivo y a la venta de sus productos en ferias. Esto le permite a los grupos productivos obtener una tenencia segura de sus terrenos y una planificación productiva y de venta a mediano plazo.
2. La incorporación de la AUPU en la planificación física de la ciudad. Con la Secretaría de Planeamiento Municipal y el Servicio Público de la Vivienda se ha trabajado, en conjunto, en el diseño de espacios públicos socioproductivos. Un ejemplo lo constituye el proyecto de barrios productivos a partir de los cuales se han implementado los Parques Huertas y la plaza productiva.

MAR DEL PLATA

Existen tres programas estatales que abordan la temática de la AUPU en el Partido de General Pueyrredón: el Programa Municipal de Huertas, el Programa ProHuerta y el Programa de Autoproducción de Alimentos (PAA).

El Programa Municipal de Huertas, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, efectúa capacitaciones para la producción de huertas y la incorporación de hábitos alimentarios, aprovechando los recursos disponibles y el tiempo libre. Promueve en cada familia el desarrollo de actitudes solidarias y cooperativas. El Programa surge en 1984. Según datos del invierno de 2003, existían alrededor de 2300 huertas, en su gran mayoría familiares. Las huertas familiares tienen un promedio de superficie de 100 metros cuadrados, mientras que las comunitarias llegan a los 300 metros cuadrados. El Programa Municipal de Huertas se desarrolla en 35 barrios. La demanda de recursos humanos que genera el Programa es atendida por personal propio que depende del área de Servicios Sociales, quienes además participan en la convocatoria a los encuentros de capacitación.

El Programa ProHuerta (PH) es de alcance nacional, ejecutado por el INTA con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde 1990. En el caso de Mar del Plata se está implementando desde 1992 con el trabajo de 5 técnicos, 90 promotores voluntarios, redes de organizaciones gubernamentales (escuelas, Hospital Interzonal General de Agudos, Unidades Sanitarias Municipales, Universidad Nacional de Mar del Plata –UNMdP-, Unidad Penitenciaria Batán, PAMI e INTI) y de la sociedad civil (sociedades de fomento, Asociación de Protección a la Niñez Desamparada –APAND-, ONGs, cooperativas, etc.). Muchas de estas instituciones han funcionado como lugares de contacto de la población con el Programa para la consulta, dictado de capacitaciones, entrega de semillas y organización de actividades barriales. En 2005 se suma la Oficina de Información Técnica del INTA en la ciudad. En estos lugares se reciben las demandas sobre el tema de la tierra, como falta de lugares o pérdida de lugares cedidos de manera informal y, en menor medida, ofrecimientos de tierra. Además algunas instituciones ceden predios con fines

demostrativos y para autoconsumo. Desde el Programa se intentan articular los casos de búsqueda con los de ofrecimiento de tierras en el barrio.

El PAA, nace en el 2002 y cuenta con la participación de estudiantes, técnicos y profesionales de la Universidad Nacional de Mar del Plata y el INTA, que conjuntamente con los huerteros y pequeños productores urbanos y periurbanos de Mar del Plata y Balcarce promueven un modelo de producción agroecológico, basado en la participación y organización comunitaria. El PAA surgió inicialmente desde la Facultad de Ciencias Agrarias de Balcarce, y se articuló con otras Facultades de la UNMDP, el INTI y organizaciones sociales para promover la autoproducción de alimentos, a través de la organización de huertas comunitarias y familiares.

Los recursos para la implementación del PAA, provienen principalmente del aporte del INTA, de una empresa privada, de proyectos de investigación y extensión de la UNMDP, de la Secretaria de Políticas Universitarias y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Programa integra en su estrategia de intervención a estudiantes avanzados de diferentes disciplinas, tesis de grado, postgrado e investigadores que van realizando estudios, investigaciones y aportes que van enriqueciendo las prácticas de extensión y formación. Durante el acompañamiento a emprendimientos se ha colaborado en la gestión de terrenos particulares, institucionales y fiscales, para las familias y organizaciones que participan del Programa.

Entre los tres programas se trabaja en la mayoría de las huertas del Partido, promoviendo la producción agroecológica para el autoconsumo y para la comercialización de excedentes. A través de la capacitación, la generación de redes y el acompañamiento se abordan otros problemas relacionados a la incorporación de valor agregado, a la salud, a la inocuidad de los productos, el saneamiento del medio ambiente y diferentes modalidades de comercialización.

Si bien muchas personas y familias venían de participar en organizaciones sociales que promovieron el desarrollo de emprendimientos productivos comunitarios, el gran articulador de los grupos que se dedicaban a la AUPU fue la necesidad de encontrar canales de comercialización apropiados y más formales. Esto llevó a la elaboración de una propuesta para ser presentada ante la Municipalidad. Se gestionó entonces el uso de una plaza céntrica de la ciudad de Mar del Plata (Plaza Rocha) para ser destinado como espacio de comercialización, surgiendo así la "Feria Verde Agroecológica". Una vez logrado este reconocimiento, se presentó el desafío de sostener dicho espacio. Ello requirió avanzar en mayores niveles de organización. Recientemente, tras un período de conocimiento y discusión de diferentes formas organizativas, desde la Feria Verde se conformó una asociación civil integrada, en principio, por algunos de los productores, para lograr un mayor reconocimiento y facilitar la gestión de recursos.

MORENO

En respuesta a las crecientes demandas socio-alimentarias de los sectores sociales más vulnerados del municipio de Moreno, se crea un proyecto con una estrategia de gestión técnico-productiva. Impulsada por el municipio, surge con el fin de generar herramientas para el desarrollo económico y social de la población en situación de riesgo social, mediante la autoproducción de alimentos.

A partir de la concreción de huertas familiares, comunitarias y escolares se busca garantizar la seguridad alimentaria y, a la vez, proveer una estrategia productiva que permita obtener un ingreso monetario a partir de la comercialización del excedente producido. Sirviendo como alternativa productiva de la Economía Social que tiene en cuenta la preservación del medio ambiente y la consolidación urbana, a través de la ocupación del territorio en situación de abandono.

Es así que el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) desde su creación lleva adelante el PROCONAU (Programa de Consolidación de la Agricultura Urbana), con 14 años de trabajo en el territorio.

- **En 1994** La Municipalidad de Moreno comienza a realizar acciones conjuntas de trabajo entre el programa ProHuerta INTA, la Fundación El Mangrullo y el área de producción.
- **Durante 1996** se firma el primer acuerdo de trabajo entre el ProHuerta INTA y la Secretaría de Acción Social, creándose el Programa de Autoproducción de Alimentos.
- **En 1997** se firma el convenio marco INTA – Municipalidad de Moreno y dentro del mismo se genera la carta acuerdo específica de trabajo con el programa ProHuerta.
- **A partir de 2000** se crea el IMDEL, con el objetivo principal de formular, ejecutar y supervisar políticas, programas y proyectos que fomenten el crecimiento y desarrollo económico en el partido de Moreno.

Dentro de este instituto se inserta el PROCONAU, mediante el cual se pretende mejorar las condiciones de alimentación de los sectores de menores ingresos a través de la autoproducción de alimentos y la comercialización de excedentes y subproductos. Su meta fundamental se basa en:

- Generar estrategias de autoproducción de alimentos en pequeña escala.
- Incrementar el aporte de alimentos nutritivos frescos en cantidad y calidad.
- Desarrollar e implementar el programa de promoción y capacitación.
- Promover la participación comunitaria en la solución de los problemas alimentarios.
- Desarrollar emprendimientos productivos primarios en desarrollo.

El funcionamiento del programa está determinado por recursos provenientes del propio municipio, a través del IMDEL y de la gestión local de los programas descentralizados a nivel provincial y nacional, especialmente del Ministerio de Desarrollo

Social de la Nación, Ministerio de Trabajo de la Nación y Ministerio de Desarrollo Social (ex Desarrollo Humano) de la provincia de Buenos Aires. También resulta fundamental la estrategia de trabajo conjunta a través del convenio entre la municipalidad y el programa ProHuerta. Además de la articulación y colaboración con otras áreas municipales (Atención Primaria de la Salud, Subsecretaría de acción social, Programa Familias) que generan interdisciplinaridad y facilitan la gestión y el trabajo en el terreno.

El programa se ejecuta en el territorio mediante un equipo técnico conformado por un técnico ProHuerta, dos ingenieras agrónomas del IMDEL y siete técnicos territoriales del IMDEL.

Esto constituye una característica muy importante para el desarrollo del programa ya que el personal técnico proviene del mismo territorio donde la gestión municipal lo ha incorporado como parte de su equipo, generando de esta manera una estrategia de intervención desde los propios actores, con sus lógicas, experiencias y saberes. Esto es crucial para su implementación ya que a cada técnico se le asigna la responsabilidad de ejecutar el programa en la localidad donde vive (ver **MAPA1** en ANEXO).



3.

ANÁLISIS Y MAPEO DE SUELO

3.1 TIERRA URBANA VACANTE Y AUPU

Las ciudades presentan, en general, una proporción importante de terrenos libres o parcialmente libres, muchos de ellos con potencialidades para ser utilizados para la AUPU por diversos motivos: cercanía a asentamientos de población marginada, centro vecinales, de salud o escuelas; proximidad a vías de acceso y a centros de consumo; disponibilidad de servicios, etc.

De hecho, los diferentes actores que desarrollan actividades de la AUPU se localizan mayoritariamente en estas áreas (con excepción de aquellos que pueden acceder a través de una transacción mercantil a un terreno productivo exclusivamente o al que han accedido con fines reproductivos y en el que disponen de algún espacio para actividades productivas). Lo hacen de manera espontánea e incluso con el impulso de las acciones de apoyo a la AUPU organizadas a nivel local (programas, áreas municipales, etc). Las modalidades de acceso varían en cada caso. En su mayoría los terrenos utilizados fueron ocupados pacíficamente (con o sin permiso), cedidos por sus propietarios o gestionados ante los Municipios

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la tierra urbana vacante presenta diversos condicionamientos que la afectan según los requerimientos del uso que se proponga hacer de las mismas. Para el caso de las actividades de la AUPU, los requerimientos son diferentes según se trate de la producción primaria, la transformación o la comercialización. Aún con estas diferencias los condicionamientos más comunes son que las tierras hayan sido agudamente degradadas por efecto de usos anteriores (de las diversas actividades productivas y metabólicas urbanas), que estén afectadas a futuros proyectos o a prescripciones normativas o de propiedad que inhabilitan su uso o lo condicionan y, en otros casos, que su posición relativa no viabilizaría –en forma permanente o al menos en lo inmediato- eficiencia socio-productiva.

Es importante por lo tanto analizar cuidadosamente la situación del suelo urbano y peri-urbano no construido, con el objeto de determinar su potencialidad para localizar actividades de AUPU. Para ello es necesario definir -en el marco de cada realidad urbana- las variables de interés inherentes a la problemática del suelo para AUPU en sus distintas dimensiones, las modalidades de acceso a los datos que las caracterizan, y los criterios de organización e interpretación de los mismos. Estos pasos forman parte de una instancia operativa que tiene como meta elaborar diagnósticos consensuados participativamente que permitan, en primer lugar, detectar

la situación de la AUPU en la ciudad y, en concordancia, del suelo no construido para sostener estas actividades.

Para que la AUPU sea un uso a considerar en la planificación formal de la ciudad, es necesario conocer sus lógicas y dinámicas de generación, localización y funcionamiento. La determinación de la aptitud y accesibilidad de las tierras vacantes con potencialidad para la AUPU debe sostener sus argumentos fundantes en hechos probados, y sus perspectivas de implementación en operatorias viables que resulten social, económica y ambientalmente redituables.

Para lograr que los nuevos espacios destinados a actividades de AUPU se integren al desarrollo urbano, es indispensable contar con información fidedigna y actualizada que favorezca la participación informada y la decisión consensuada sobre qué clase de suelo, de qué manera y por cuánto tiempo éste puede ser destinado a actividades de AUPU en el marco del proyecto urbano de referencia.

Es muy importante mencionar que la magnitud, la dinámica y el carácter positivo que asume el impacto producido hasta ahora por el proceso de inserción de la AUPU en Rosario, Mar del Plata y Moreno (programada y espontánea), junto a las notables y alentadoras posibilidades de desarrollo complementario que conlleva, constituyen argumentos de peso para formalizar la integración orgánica de la AUPU como política pública y como dimensión a planificar y a incorporar en la dinámica municipal. El interés de las dependencias municipales de planificación en participar de esta experiencia, es un indicador de lo dicho.

3.2 EXPERIENCIAS DE LOS CASOS

ROSARIO

Mapeo Participativo y trabajo interinstitucional

Como un paso en el proceso de inclusión de la AUPU en la planificación de la ciudad de Rosario, en 2003 se realizó un proceso participativo de mapeo de suelos integrado a un trabajo interinstitucional con el fin de elaborar distintas instancias propositivas consensuadas (ver **MAPAS 2 al 7**). Las propuestas interdisciplinarias resultantes, realizadas en base al análisis e interpretación de las lógicas detectadas de ocupación y uso del suelo, contribuyeron a contener y promover las actividades relacionadas con la Agricultura Urbana en el marco de las políticas públicas.

Dichas actividades se promovieron en el contexto del Proyecto “Optimización de uso de suelo vacante para la AU” que se realizó simultáneamente en tres ciudades de la región: Gobernador Valadares de Brasil, Cienfuegos de Cuba y Rosario de Argentina. Fue promocionado por el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe -PGU ALC-, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -UN-HABITAT-, por el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo –UNDP-, por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá -CIID/IDRC- y por el Instituto de Promoción del Desarrollo Sostenible -IPES-.

En la ciudad de Rosario, el proyecto fue coordinado por el Programa de Agricultura Urbana dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, el Centro de Estudios de Producciones Agro-ecológicas (CEPAR) y el Centro de Estudios del Ambiente Humano (CEAH) de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario.

Además, se integraron otras instituciones de base y ONGs -como Nacimiento- que colaboraron activamente en el desarrollo de diversas tareas participativas.

En el marco institucional, a través del desarrollo del Proyecto se logró la integración de las diferentes dependencias responsables de la gestión del suelo urbano: la Secretaría de Planeamiento a través del Plan Director, el Servicio Público de la Vivienda, y las Direcciones de Parques y Paseos y de Topografía y Catastro. La intensa participación del equipo del Plan Director de la ciudad determinó un impulso notable.

Este trabajo fue realizado desde una óptica integradora a partir de la cual se considera al uso del suelo en áreas urbanizadas como un proceso dinámico y complejo, en el que actúan múltiples variables inherentes a las diferentes dimensiones del desarrollo social sobre el territorio. Se abordó con un criterio amplio el desafío que representa la optimización del uso de suelo municipal para la práctica de la AUPU, analizando el potencial socio-productivo y estético-ambiental del mismo en el particular contexto urbanístico de Rosario.

Para el logro de este objetivo fue importante la visión adoptada acerca de la AUPU como una práctica de producción colectiva diversificada que puede convivir con actividades de distinto tipo (residenciales, recreativas, educativas, etc.) y cumplir una función formativa, preservando al mismo tiempo espacios verdes prestadores de servicios ecológicos. Además de las ventajas primarias vinculadas a brindar trabajo y alimento a sectores sociales desocupados, su cualidad radica en ser una tecnología apropiada y apropiable por parte de los grupos vulnerables, dados los bajos insumos que demanda y el aprovechamiento que hace de recursos ociosos disponibles (tierras vacantes, mano de obra desocupada, infraestructura abandonada, residuos orgánicos).

Asimismo se parte de la constatación de que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas se ha extendido espontáneamente y adolece de apoyo y planificación, mientras que en las ciudades europeas ha sido integrada estratégicamente a las políticas públicas.

Tipología de espacios urbanos identificados

Como resultado del proyecto antes citado de *Optimización del Uso del Suelo Urba-*

no, teniendo en cuenta la clasificación y cálculo de suelos no construidos (libres, no asfaltados, ver **CUADRO 1** en ANEXO) por tipo de propiedad se concluyó que:

- casi las tres cuartas partes del suelo no construido son de propiedad privada. El suelo de propiedad pública municipal suma un 11%, de propiedad pública provincial casi el 5%, y el de propiedad pública nacional llega al 2% (totalizando la propiedad pública poco más del 18%) (ver **MAPA 4**).
- Por su parte el suelo afectado a vialidad y a instalaciones ferroviarias, si bien es en su mayoría de propiedad pública, ha sido considerado en forma independiente debido a las diversas situaciones de propiedad y administración que registran (entes autárquicos, gobierno municipal, nacional, empresa privada).
- El correspondiente a bordes de rutas y autopistas suma el 4,5% y el correspondiente a instalaciones ferroviarias no llega al 0.5% (haciendo la salvedad de que no todas las áreas han sido incluidas por falta de información).

Además, al momento de realizar el relevamiento en 2003:

- predominaban los suelos privados (55%), siguiéndoles los correspondientes al tipo "No Construible" con un 18,5% (afectados a normativa de inundación como área de "alto impacto"). En orden de importancia se ubicaban luego los correspondientes al tipo "Institucional Público" (12%), "Institucional Privado" (5%), "No construibles" -afectados a vialidad- (5%), "No construibles" -afectados a normativa de inundación como área de libre escurrimiento del flujo- (2%), "Espacios verdes" (2%) y por último "Ferroviarios" (0,33%) (ver **MAPA 4**).
- La superficie promedio mayor por terreno, correspondía a los "Institucionales Privados", y la menor a los "No construibles" correspondientes a bordes de rutas y autopistas.

Una categoría identificada como atípica ha sido la de "*privados en quiebra*", constituida por aquellos terrenos de propiedad de particulares o empresas con deudas fiscales o bancarias que han sido abandonados. Principalmente ubicados en zonas próximas a asentamientos, barrios marginales, que han sido tomados de manera precaria por familias para destinarlos a producción de AUPU.

La tipología resultante de los suelos para la AUPU relevada en la ciudad de Rosario se puede observar en el **MAPA 8** y se detalla en el **CUADRO 2** (ver anexo).

Si bien aparece la tipología de *privados* como la más importante, a medida que se fue consolidando la AUPU en la ciudad se observó que estos suelos resultaban ser los más inestables.

Durante el momento de crisis, en 2001 y 2002, las huertas se extendieron por toda la ciudad, abarcando todos los distritos menos el céntrico. Los espacios intraurbanos, principalmente privados, en general de poca superficie, fueron absorbidos por la trama urbana. En su mayoría se trataba de terrenos cedidos en préstamo por particulares que luego fueron reclamados a los huerteros para viviendas.

Como espacio con mayor potencialidad para la práctica de AUPU, por su posibilidad

de permanencia y estabilidad para la actividad que se pueden integrar en una planificación concertada entre las distintas áreas que gestionan el suelo urbano, han sido los categorizados como *institucionales* (hospitales, hogares de mayores, escuelas) y los *no construibles* (laterales de vías de ferrocarril, calles, avenidas, autopistas, márgenes de cursos de agua -como arroyos, etc.-). También se posicionaron como los de mayor accesibilidad por su potencialidad de mantenerse en la actividad sin competencia con otros usos.

Se destacó que en lugares categorizados de alto impacto ambiental (por su riesgo de inundación), como laterales de arroyos, donde no está permitido por normativa ningún uso del suelo que obstaculice el libre escurrimiento de las aguas, la AUPU se constituye como el único destino posible. La misma se valoriza en estas áreas como beneficiosa porque contribuiría en caso de inundación con una mayor infiltración sin entorpecer la escorrentía superficial del agua de lluvia.

MAR DEL PLATA

Información para la gestión

En Mar del Plata se está trabajando en el desarrollo de un Sistema de Información Geográfico (SIG) como herramienta para el desarrollo de la AUPU y, específicamente, para apoyar la gestión institucional para el acceso al uso de la tierra con fines productivos.

El SIG fue implementado utilizando el programa *ARCGis 9.2* y luego transferido al *Google Earth* que permite una mejor visualización. Este sistema posee información primaria que se encuentra relacionada estrechamente a la AUPU en la ciudad, recolectada de forma directa en el terreno (localización de los emprendimientos de AUPU) o digitalizada desde otras fuentes (como ferias agroecológicas). Por otra parte, también se cuenta con información secundaria obtenida de otras instituciones como por ejemplo el Plan Estratégico de la Ciudad (espacios vacantes, Centros de Atención ProHuerta).

En lo que respecta a la información primaria, hasta junio de 2010 se han relevado aproximadamente 80 emprendimientos dedicados a la AUPU (**MAPA 9**). Estos sitios fueron georeferenciados y su superficie fue calculada utilizando un GPS. A cada localización se encuentran asociadas imágenes de la actividad desarrollada allí. Asimismo, cada sitio tiene información asociada referida a: 1) Datos personales del productor/es; 2) Caracterización social; 3) Tipo de producción; 4) Volumen y variedad de la producción; 5) Comercialización; y 6) Tenencia de la tierra.

La información digitalizada tanto primaria como secundaria corresponde a Centros de Atención ProHuerta, ferias agroecológicas, basurales urbanos clandestinos y barrios en donde se realizaron denuncias por exposición a fumigaciones (**MAPAS 10, 11, 12 y 13**).

Respecto a la información secundaria, se cuenta con datos sobre: espacios va-

cantes (que corresponden a espacios en algunos casos sin construir y que no se encuentran subdivididos, localización de baldíos dentro del ejido urbano), infraestructura de agua y cloacas, límites del ejido, rutas de acceso, arroyos y áreas inundables (**MAPAS 14, 15, 16 y 17**).

Se identificaron cuatro sitios con mayores densidades de emprendimientos de AUPU en la ciudad de Mar del Plata (**MAPA 18**):

- en la zona noreste, que comprende los barrios Parque Peña, Las Dalias y Alto Camet;
- en el área noroeste incluyendo los barrios Ameghino, Libertad, 180, El Pino y La Juanita;
- en la zona sudoeste en los barrios El Martillo, Bosque Grande y El Mirador;
- en la zona sureste, que comprende los barrios Santa Rosa del Mar y Monte Terabusi.

Luego, en cada una de las tres primeras áreas se seleccionaron áreas concéntricas alrededor del punto central de dichas zonas hasta los 500 metros. Dentro de estas áreas se identificarán espacios aptos con potencialidad para el desarrollo de actividades de la AUPU.

Los emprendimientos relevados se encuentran localizados en las periferias urbanas y periurbanas de la ciudad. La superficie media de los emprendimientos fue de $2182 \pm 3086 \text{ m}^2$, con una superficie máxima de 1,5 hectáreas ($n=48$). Aproximadamente la mitad de los sitios (58%) se encontró fuera del ejido urbano ($n=84$). La distancia más alejada N-S entre los sitios relevados fue de 46 km y E-O de 29 km ($n=84$). Las distancias al centro de comercialización (Feria Verde Agroecológica) fueron en promedio de aproximadamente 9 km (rango=2-28 km, $n=84$).

La distancia más cercana desde los emprendimientos a Centros de Atención de ProHuerta se encontró a $3 \text{ km} \pm 3$ (rango=0,2-16 km, $n=84$). En relación a los servicios básicos, tan sólo el 38% y 24% de los emprendimientos contaba con acceso a infraestructura de agua y cloacas, respectivamente ($n=84$). En cuanto al tipo de producción, la mayoría de los emprendimientos comercializan sólo un rubro productivo, mientras que en menos del 15% de los casos se comercializaron entre 2 y 4 rubros ($n=55$). La mayoría se dedicaba a la venta de hortalizas, frutas y brotes (32.7%), productos de vivero y plantines (28.0%) y un 12.1% de productos de granja.

El SIG generado ha sido utilizado para varias aplicaciones como por ejemplo una *propuesta para integrar la AUPU en el Código de Ordenamiento Territorial* (ver CD).

MORENO

Entre julio y agosto de 2008, desde el ProHuerta, en el marco del trabajo conjunto con el IMDEL, se participó en los talleres de actualización del Código de Zonificación del Partido de Moreno (ver en CD), en las localidades de Paso del Rey, La Reja, Francisco Álvarez, Cuartel V y Trujui.

Se destaca como interesante que siendo Moreno un Partido del Área Metropolitana de Buenos Aires, de fuerte presión sobre los usos del suelo urbanos, se lograron sostener áreas no rurales destinadas a la producción primaria (intensiva y extensiva). Se redefinieron las áreas urbanas, complementarias y rurales. En las áreas complementarias, se contempló el uso de producción intensiva, definido por la presencia de establecimientos destinados a la producción agropecuaria con aprovechamiento intensivo de los predios, incluyendo la producción de vivero, huertas, criaderos de aves, cunicultura, y criaderos de chinchillas, entre otros usos (**MAPAS 19 y 20**).



4.

GESTIÓN DEL SUELO

4.1 DETECCIÓN DE ARTICULACIONES Y CONVERGENCIAS POTENCIALES

Las experiencias que aquí abordamos transitan un camino que busca abonar la posibilidad de impulsar procesos de gestión más favorables para el análisis e implementación local de espacios urbanos y periurbanos destinados a la AUPU, apoyados en la tendencia reciente de la puesta en marcha de mecanismos jurídicos más democráticos para la gestión del territorio.

Según Poggiese (1993, 2000), desde el Estado y las organizaciones de la comunidad se puede trazar un modelo de construcción de políticas urbanas o territoriales con una modalidad participativa y democratizadora, donde se establezcan instancias de cogestión. Dicho proceso requiere la capacitación de los actores sociales para negociar con el Estado y la capacitación de los funcionarios para entenderse con los actores sociales. Existen mecanismos semi-directos de consulta como: a) iniciativa legislativa o popular; b) la revocación de mandato; o c) las audiencias públicas. Pero este autor concluye que son de difícil aplicación, engorrosos en su tramitación, insumen un exagerado esfuerzo colectivo y sus repercusiones podrían llegar a ser poco efectivas.

Otros procedimientos de democracia ampliada tienen mayor potencialidad, como el presupuesto participativo o la planificación participativa. La planificación participativa y gestión asociada suelen tener diferentes formas de ser llevadas a la práctica, pero en todo caso lo valioso es que el relacionamiento es legitimador de acuerdos con una base social más amplia y permite superar mecanismos de presión directa más espurios como el *lobbismo* y el clientelismo. La conformación de estos espacios interactorales debe intentar trascender la mera agregación de actores para generar un nuevo actor colectivo.

La gestión del suelo puede ser puntual o focalizada como en el caso de Mar del Plata, o parte de una política pública, más amplia, como en el caso de la ciudad de Rosario. Si bien el proceso de inclusión de la AUPU en las acciones públicas de planificación no es lineal, pudiendo iniciarse desde diversos puntos y a partir de la iniciativa y/o demanda de diferentes actores, son recomendables, como tareas iniciales, relevar la normativa (vigente o en deliberación) que regula el suelo a nivel Municipal (acceso, uso y ocupación); identificar y recolectar información de los sectores involucrados; y alentar la gestión concertada entre distintas reparticiones públicas y entre el mayor número de instituciones que puedan tener intereses convergentes en un proyecto de AUPU. La cuestión de la detección de los intereses

convergentes, ha sido un aspecto significativo, tanto en la tarea de análisis y mapeo de tierras vacantes (como vimos en el apartado anterior) como en ésta. Por ejemplo, en el caso de Rosario, donde la construcción de un Parque Huerta por parte del Programa de Agricultura Urbana, resolvía un problema de recuperación de un espacio degradado social y ambientalmente para la población del barrio y del Municipio en general, así como el problema habitual de la limpieza y mantenimiento de un espacio verde público, tarea que le correspondería a una repartición del Municipio.

La constitución de un espacio interinstitucional desde la etapa del mapeo de suelos y de identificación de terrenos con potencialidad para AUPU va generando incluso mayores compromisos, a la hora de gestionar la tierra, como fue en el caso de Rosario.

Sin embargo, aún ante una situación de dificultad para generar un espacio institucional amplio (Mar del Plata), el mapeo de suelos permite ir generando información relevante para la sensibilización y para la toma fundamentada de decisiones que favorezcan el acceso al suelo.

Cuando nos referimos al acceso al suelo, deberíamos distinguir diferentes modalidades, como el acceso al uso y la regularización de la posesión o tenencia. El acceso al uso se ha trabajado a través de la modalidad de convenios o comodatos en Rosario, o comodatos en Mar del Plata. Por esta vía se ha alcanzado cierto grado de reducción de la precariedad en el acceso al suelo para AUPU. La regularización de la propiedad, por ejemplo en los casos de familias poseedoras de los lotes en los que habitan y además producen, se está trabajando en Mar del Plata a partir de diferentes normas vigentes, aunque es un proceso más lento.

Los procesos de gestión del suelo para AUPU, requieren de la discusión, creación y generación de nuevas normativas o la incorporación de innovaciones a los Códigos de Ordenamiento Territorial. Dado que no existe un marco normativo o de políticas que considere la especificidad del conjunto de actividades que componen la AUPU y su relación con la tierra en cuanto demandante de espacios diferenciales y oferente de múltiples beneficios sociales. Y tampoco hay un marco ni alcanzan aún suficiente vigor las normativas o políticas que se ocupan de la especificidad del ordenamiento de los espacios denominados de transición o de amortiguación, entre lo urbano y lo rural, donde, como hemos visto, la conflictividad es crítica por la concurrencia de diversos intereses y demandas sociales.

En cualquier caso, los antecedentes aquí reunidos, a los que esperamos pronto sumar nuevos y estimulantes aportes, permiten vislumbrar alternativas en un camino hacia la consolidación de un acceso al suelo más justo socialmente.

4.2 EXPERIENCIAS DE LOS CASOS

ROSARIO

El mapeo de suelo aplicado al desarrollo de una nueva normativa

Como ya mencionamos en el capítulo anterior, en el año 2003 se desarrolló un proceso de inclusión de la AUPU en la planificación de la ciudad en el marco del Proyecto “Optimización de uso de espacios vacantes para la AU”.

Para su desarrollo se realizó una convocatoria amplia a todas las Áreas Municipales involucradas con la gestión de suelo urbano y la Universidad³⁶. Como producto del trabajo se acordaron distintos usos del suelo urbano de acuerdo a las potencialidades de la tipología de cada espacio identificado.

La Reglamentación de las Ordenanzas N° 4.713/89 y 7.341/02 fue producto del trabajo desarrollado en el este marco. De manera participativa se propusieron pautas de mejoramiento de las Ordenanzas que regulan la cesión de terrenos para uso de la AUPU.

Las áreas técnicas municipales integradas en los llamados “talleres interáreas” que reunieron a las secretarías de Planeamiento, Promoción Social, Dirección de Catastro, Parques y Paseos, Servicio Público de la Vivienda y el Centro de Estudios del Ambiente Humano de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR, concluyeron que el marco legal existente era abarcativo y completo. Para incorporar la visión de los huerteros era suficiente con reglamentar las Ordenanzas en vigencia.

Para esto el Área de Asuntos Legales y el Programa de Agricultura Urbana, pertenecientes a la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, elaboraron el proyecto de reglamentación que luego fue aprobado por el Poder Ejecutivo y transformado en decreto. El mismo lleva el N° 2.561/04. Regula y reglamenta las Ordenanzas N° 4.713/89 y 7.341/02. En el mismo se incorpora las observaciones recogidas de los talleres participativos e interáreas relativas a:

- La creación de un banco de suelos administrado por el PAU, de propiedad privada y públicos destinados para actividades de AUPU;
- la simplificación de trámites de gestión de terrenos y el establecimiento de una “ruta de los expedientes” ágil, donde los casos vinculados a cesión de terrenos privados se resuelvan en la Secretaría de Promoción Social con intervención de la Dirección de Topografía y Catastro y Dirección de Gravámenes. Solamente se girará el expediente a la Secretaría de Planeamiento cuando se trate de terrenos públicos donde se proyecten obras y a la Dirección de Parques y Paseos cuando se afecte el uso de espacios verdes urbanos, reservas ecológicas, parques rec-

³⁶ Se convocó a la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario y la misma participó a través del Centro de Estudios del Ambiente Humano (CEAH).

reacionales.

La Secretaría de Promoción Social se designa como la responsable de establecer los convenios respectivos entre ésta y el propietario del terreno en cuestión, y luego con el grupo productivo que hará uso del mismo.

Establece como unidad mínima de producción para huertas comunitarias una superficie de 100 m², considerando como óptima para la producción con fines comerciales una superficie de 500 m² por persona.

Las características y los requisitos a cumplir por los grupos productivos para ser beneficiarios de los terrenos son:

- El emprendimiento agroproductivo deberá ser de carácter social, grupal o comunitario.
- Los beneficiarios prioritariamente deberán ser personas excluidas del mercado formal de trabajo: desempleados/as, jóvenes, jubilados/as, personas con capacidades diferentes.
- Las técnicas de producción deberán ser de naturaleza ecológica, sin uso de insumos de síntesis químicas (fertilizantes químicos, biocidas como insecticidas, herbicidas, fungicidas, etc.).

Actualmente se está trabajando en la elaboración de propuestas de organización asociativas, nuevas formas legales de asociación que contemplen las características de estos emprendimientos y faciliten la implementación de empresas sociales. Una de las dificultades a salvar es la precariedad jurídica por parte de los huerteros y huerteras así como de los emprendedores sociales. Esto consolidará la AUPU como una opción laboral estable y viable.

La gestión orientada a la búsqueda de los espacios de mayor estabilidad

A partir de 2004-2005 se trabaja desde el PAU de manera coordinada con la Secretaría de Planeamiento y el Servicio Público de la Vivienda en proyectos de espacios públicos multifuncionales.

Los espacios que han demostrado en la experiencia de Rosario garantizar mayor estabilidad han sido:

- Espacios institucionales:
- **Institucionales Privados.** En el interior de hogares para mayores, geriátricos. Por ejemplo, el Hogar Español. Se trata de un predio de 2 hectáreas cedido mediante convenio renovable cada dos años.
- **Institucionales públicos.** Por ejemplo, los centros municipales. Han sido cedidos espacios para el funcionamiento de Centros Demostrativos de producción en Organopónicos, jardines de plantas aromáticas, en los Centros de Integración Comunitarias (conocidos como CIC, por ejemplo el "CIC Norte" y "Oeste").
- Otro caso es donde funciona el Vivero Agroecológico. Es un espacio compartido entre el PAU, la Dirección de Parques y Paseos de la Municipalidad de Rosario y

la Secretaría para la Inclusión Social de la Provincia de Santa Fe. Se trabaja en la producción de plantines de ornamentales por parte de jóvenes con capacidades diferentes y de plantines de hortalizas para abastecer a las huertas integradas al PAU. También funciona un centro de producción de abonos y biofertilizantes.

- **No Construibles:**
- **Parques Huertas.** Se han instalado de Parques Huertas de superficies consideradas “grandes” (de más de 2 hectáreas) en los espacios “*no construibles*”, con el criterio de la multifuncionalidad de los espacios públicos. En donde además de lo productivo se integra lo paisajístico, educativo, recreativo y ambiental. La AUPU, de ser una actividad considerada por muchos marginal, pasa a cumplir un rol importante en la ciudad como recuperadora de espacios degradados, de integración social, acceso a suelo seguro por parte de familias desocupadas y proveedora de alimentos sanos para toda la población. Los lugares donde se implementa pasan a ser de interés para que los visiten los vecinos de Rosario y otras ciudades del país y del extranjero.

Los espacios que en la actualidad se proyectan como más estables y permanentes para esta tipología son los ubicados en laterales de la Avenida de Circunvalación (La Tablada), laterales de los arroyos (Molino Blanco) y áreas de reservas (Bosque de los Constituyentes) (ver **MAPA 21**).

El terreno que ocupa actualmente el Parque Huerta de La Tablada, inaugurado en abril de 2005, está emplazado en el espacio de seguridad de la Avenida de Circunvalación, en el lateral de la misma. El proyecto comprende una superficie de 55 hectáreas de espacios verdes a lo largo de todo el Acceso Sur, desde el arroyo Saladillo hasta la avenida 27 de Febrero. En esta nueva “banda verde” de 3,5 kilómetros de extensión y de 150 a 300 metros de ancho, convivirán áreas parquizadas y forestadas con 1.420 árboles -lapachos, jacarandás, tipas y liquidámbar, entre otras especies muy coloridas- y áreas destinadas a la AUPU. El sector instalado y en funcionamiento para huerta es de 2 hectáreas. Los terrenos pertenecen a Vialidad Nacional, cedidos sin plazo a la Municipalidad para su uso y ocupación gratuita mediante convenio³⁷.

Otro caso es el correspondiente al Parque Huerta Molino Blanco, inaugurado el 30 de agosto de 2008. Aquí el espacio cedido por la Municipalidad corresponde a un área definida como “de alto impacto ambiental”, por estar en una de las márgenes del arroyo Saladillo, y definida como área inundable. Si bien es poco probable que esto ocurra, por normativa, en este sector que abarca 3,5 hectáreas no está autorizada ninguna construcción. El mismo era ocupado hace unos años por un asentamiento informal. El Servicio Público de la Vivienda ha intervenido ejecutando un Programa de Mejoramiento Barrial. Su primera etapa

³⁷ En oportunidad de la firma de este convenio, el entonces intendente de Rosario, Miguel Lifschitz, destacó: “Este convenio nos permite aumentar la escala de un trabajo que ya venimos haciendo para promover la agricultura urbana en los espacios verdes a través de una tenencia segura del suelo”.

ha consistido en la relocalización de los vecinos que ocupaban las viviendas precarias dentro de la zona inundable a un barrio de la zona oeste de la ciudad. El sector liberado que ha quedado entre el arroyo, la avenida Ayacucho, la calle Guillermo Tell y la calle Lozia, ha sido cedido por tiempo ilimitado, al PAU para el emplazamiento del Parque Huerta mencionado.

Otro de los lugares dentro de esta tipología de espacio multifuncional es un sector del Bosque de los Constituyentes. De sus 300 hectáreas, administradas la Dirección de Parques y Paseos, se han cedido 3 mediante convenio. Este proyecto fue posible gracias al apoyo de la actividad privada. La Fundación Ciudad de Rosario que agrupa a empresas locales ha realizado el aporte de recursos en el marco de la Responsabilidad Social Empresaria.

Asimismo, en el barrio Las Flores (San Martín y el acceso Sur) el Servicio Público de la Vivienda cedió por 10 años un terreno de unas 2 hectáreas para emplazar el cuarto jardín socio productivo.

Los terrenos de los proyectos mencionados se encuentran aledaños a barrios con una alta población en condiciones de vulnerabilidad social. Con ellos, se les procura dar mayores posibilidades a los habitantes de los asentamientos precarios de la zona.

Estas áreas “no construibles” garantizan una cesión por varios años o por tiempo ilimitado por parte del PAU, quien traslada la misma a los huerteros/as, posibilitándoles de esta manera una tenencia segura y una permanencia en la actividad. Esta condición les permite a las familias que trabajan en estos espacios poder planificar su producción y pensar la AUPU como la permanente y principal fuente laboral, al integrarse a los circuitos de procesamiento y ventas de los productos que obtienen.

- **Plaza Productiva.** Espacio destinado a plaza barrial, capaz de contener actividades recreativas, educativas-productivas y eventualmente comerciales. En 2005, en el marco del proyecto Barrios Productivos³⁸ se trabajó este espacio mediante un proceso de diseño participativo (ver en CD) con los vecinos/as del barrio “La Lagunita”, en el oeste de la ciudad. Resultando un espacio multifuncional integrado por una huerta demostrativa-productiva; canchas de fútbol, de bochas y básquet; quincho, parrilleros y mesas; juegos para niños, senderos, pérgolas y espacio parquizado, entre otros.
- **Corredores viales.** En la zona norte, en el tramo de la vías del FFCC NCA, entre la calles Baigorria y Salvat, se han instalado huertas en el lateral de las mismas con todos los servicios. Se han recuperado aproximadamente 2 hectáreas que

³⁸ Barrios Productivos: Proyecto implementado entre 2005 y 2006. Coordinado globalmente por la RUAF Holanda (Urban Agriculture and Forestry) y la Universidad de McGill de Canadá. A nivel local contó con la participación del CEAH, facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la UNR, el CEPAR, El Servicio Público de la Vivienda y el Programa de AU de la Municipalidad de Rosario.

anteriormente estaban destinadas a basurales informales. La cesión de estos terrenos se ha legalizado mediante convenio entre el NCA y la Municipalidad de Rosario por el plazo de 10 años, con opción a renovarse.

MAR DEL PLATA

Gestiones para la regularizar la tenencia de la tierra.

En 2007, se realizó un taller con productores de la AUPU que participaban de la Feria Verde, para diagnosticar problemas relacionados a la tenencia de la tierra. Se presentaron ocho situaciones que requerían formas de regularización distintas a un comodato y se trataba de lugares donde el espacio de producción coincidía con la vivienda de los productores.

Desde mediados de 2007 y durante 2008, se recopiló la documentación sobre los distintos casos, que incluía boletos de compra-venta, actas del Banco de Tierras Municipal, certificados de inscripción dominial, planchetas catastrales, certificados de amojonamiento, facturas de servicios (electricidad, gas, agua), impuestos municipales y provinciales y certificados escolares que acreditaban domicilio. Se trabajó así con los implicados en los ocho casos, quienes fueron acercando la documentación para acreditar su permanencia y dar cuenta de que allí habitaban y, por lo tanto, eran los legítimos poseedores.

Se recopilaron normativas para el acceso seguro a la tierra y para la regularización dominial entre 2008 y mediados de 2009. También se buscó asesoramiento jurídico en diferentes instancias, con el Banco de Tierras, luego a través del IPAF Región Pampeana (INTA), y en la UNMdP.

Finalmente, se concretó una articulación a nivel local con un grupo interdisciplinario (Grupo de Investigación-Acción sobre Urgencias del Hábitat, GIASUdH) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNMdP), que venía trabajando desde 2003 en distintos proyectos de extensión e investigación. En 2009 se creó una Unidad Ejecutora "Hábitat y Ciudadanía" (Decreto 1420/08) conformada por el Municipio de General Pueyrredón, el organismo municipal Obras Sanitarias Sociedad del Estado y la UNMdP –Grupo GIASUdH-, con la intención de implementar un mecanismo de autogestión para seguridad de la tenencia de la tierra. Desde mayo de 2010 se trabaja además a través de un proyecto de extensión de la UNMdP, "Autogestión como herramienta para la regularización de la tenencia de la tierra en hábitat precario, en el barrio Monte Terrabusi", enmarcado en el proyecto Hábitat y Ciudadanía, el cual incluye proyectos en áreas de derechos humanos, laboratorio de construcción, salud, micro emprendimientos, capacitación y producción familiar. Desde aquí se plantea la problemática de la irregularidad en la tenencia como parte del problema del hábitat que a su vez debe situarse en un contexto más global como es el problema de la pobreza. Dicho grupo trabaja como experiencia piloto con familias en riesgo social, e incorporó cinco casos de productores con los que se venía trabajando des-

de el PAA y el ProHuerta.

El proceso de gestión aún esta inconcluso. Hasta ahora ha incluido el análisis de la documentación que acercó cada familia, la visita para fotografiar el lugar, la gestión del certificado de mensura de cada parcela con agrimensores de la Municipalidad y la averiguación sobre la presencia de deudas municipales y de deudas impositivas provinciales.

Cuando los terrenos son fiscales municipales, la gestión es con la Municipalidad; si son terrenos particulares, se intentará contactar a los propietarios originales. En los casos en que el dueño tenga deudas por tasas o servicios municipales, se lo alentará a donar la tierra y, conforme a la Ley provincial 16.622, la Municipalidad a través de una ordenanza (como por ejemplo la Ordenanza Municipal 13.683) le condonará la deuda para destinar la tierra a la familia que tiene la posesión del lugar.

Gestiones para favorecer el acceso al uso de la tierra

La gestión de un comodato de tierras fiscales se debe iniciar en el BT. La experiencia actual en base a las gestiones ya realizadas, es que las mismas pueden llegar a tener un camino largo. Los funcionarios están poco habituados a jerarquizar y, por lo tanto, a reconocer este uso de suelo. Podemos sintetizar las gestiones realizadas para la obtención de dos comodatos para huertas comunitarias de 2000 y 5000 m² de superficie en terrenos fiscales municipales, en ocho etapas:

1. Se organizó una reunión entre el director del BT, un funcionario del área, dos productores y técnicos del INTA y la UNMDP, donde se consultó sobre tierras disponibles a gestionar en proximidades a los barrios de residencia de los productores.
2. Los productores presentaron una nota dirigida al Intendente pidiendo un comodato de la tierra acordada con el BT. La nota incluía la localización y nomenclatura catastral del terreno, nombre apellido, número de documento de quien/es lo solicitan, incluyendo antecedentes de trabajo, vinculación con la comunidad (por ejemplo, uno de los productores recibía a grupos de alumnos de una escuela del barrio), información sobre el modo producción agroecológico, destino de la producción, etc.
3. Se presentó desde la Universidad y el INTA, una nota solicitando la modificación de algunos términos del modelo de comodato que contempla la Ordenanza, que incluía ampliar los plazos de validez (el que figuraba era de un año), e incorporar una cláusula para permitir la renovación automática, salvo notificación previa con 30 días de anticipación respecto al vencimiento del comodato. Si bien se le dio lugar a estas consideraciones por parte del BT y de la Secretaría de Planeamiento, no se contó con un informe positivo por parte del Área de Legales de la Municipalidad.
4. El BT objetó que la Ordenanza hablaba de “celebrar contratos de comodatos” (...) “con la exclusiva finalidad de implementar granjas comunitarias”, y no huer-

tas. Por lo tanto, se pidió opinión a las instituciones que acompañaban a los productores. Por esto se presentó una nota alegando que se interpretaba a las granjas comunitarias como pequeños emprendimientos productivos de cría de animales menores, que podían incluir la huerta y que, de hecho, se promovía su integración.

5. El BT realizó una visita a las tierras solicitadas en comodato.
6. Se convocó a los productores a firmar los comodatos.
7. El BT elaboró un informe para el otorgamiento del comodato, y se elevó a la Dirección de Ordenamiento Territorial. La Dirección de Ordenamiento Territorial consideró que el pedido de comodato necesitaba mayor aval institucional y solicitó a la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad, a la Universidad y al INTA que emitieran informes.
8. Se presentó una nota desde la Universidad y el INTA, avalando la gestión del comodato, que incluía antecedentes de trabajo en conjunto con los productores en extensión y/o investigación. Desde la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad se realizó una visita para conocer a los solicitantes y se elaboró un informe social de los mismos.

El próximo paso sería su envío nuevamente a la Dirección de Ordenamiento Territorial para su posterior elevación al Intendente, y la firma del mismo.

Es importante solicitar el sellado y la firma de las notas presentadas y, principalmente, el **número de expediente** que se abre a partir de la solicitud. Éste permite verificar el historial de la gestión dentro del Municipio y es muy útil para monitorear la gestión en las diversas etapas por las que pasa internamente, permitiendo detectar y registrar si el expediente queda demorado injustificadamente. La consulta sobre el área en que se encuentra el expediente se puede realizar desde distintas reparticiones municipales.

Como parte de la estrategia para consolidar la AUPU y mejorar su reconocimiento institucional en la ciudad, se participó de una audiencia pública convocada por la Municipalidad de General Pueyrredón, en marzo de 2008, para la modificación del Código de Ordenamiento Territorial (COT). Este Código es un texto que reúne las distintas normas urbanísticas de la ciudad y plantea una concepción general del uso del suelo. Asimismo plantea la caracterización y zonificación del mismo y la normativa urbanística distrital. En dicha audiencia se destacó el potencial de la producción agroecológica urbana y periurbana en la planificación de la ciudad. Posteriormente, se elaboró un documento (ver en CD) apoyado con la información generada desde el Sistema de Información Geográfico para su presentación en la Secretaría de Planeamiento.

Esta norma municipal prevé su actualización periódica, aunque no establece mecanismos de consulta y participación de los diferentes actores sociales. Contar con tales mecanismos permitiría darle vida a una visión integral respecto a qué sucede y hacia dónde va la ciudad, revisar tendencias, apoyar las positivas y contrarrestar

las negativas. En ese sentido, la instancia de debate propuesta e iniciada implicó un avance interesante (este proceso de revisión y debate no se había dado nunca desde la sanción del COT en Mar del Plata; sí se lo había actualizado agregando los cambios introducidos por la aprobación de excepciones). Sin embargo, el proceso actual ha entrado en un *impasse*, pasando a discutirse modificaciones excepcionales o referidas a zonas puntuales y sólo sobre indicadores urbanísticos (intensidad de ocupación, incremento de pisos de edificaciones en un lote)

Los comodatos con propietarios de terrenos particulares constituyen una herramienta útil que puede ser promocionada desde las normativas del gobierno local. En varios barrios periféricos de la ciudad de Mar del Plata, después de 2002, fueron frecuentes las cesiones de hecho de vecinos a huerteros, pero sin llegar a formalizarse comodatos. Esos vecinos en algunos casos no eran los propietarios, sino los cuidadores de los terrenos. Los mismos necesitaban de acondicionamiento previo para la producción (limpieza, desmalezado, cerramiento), tarea que era realizaba de manera individual o comunitaria (con la ayuda de otros huerteros). Generalmente esos terrenos eran pedidos nuevamente por los propietarios o cuidadores a los dos o tres años posteriores a la cesión, desapareciendo la huerta o debiéndola trasladar. Dado que la continuidad de los comodatos en terrenos que son propiedad de particulares es más fluctuante y excepcional en relación a los terrenos fiscales, se ha dejado de insistir con la reglamentación de la Ordenanza 8.487 (1992), eligiéndose como más favorable el establecimiento de comodatos en terrenos fiscales municipales, regulados a través de la Ordenanza 14.810 (2002). A pesar de que la misma presenta limitaciones ya que ha sido concebida desde una perspectiva de aliviar situaciones de indigencia en momentos de crisis, antes que promover un sistema de producción y comercialización de la AUPU para la inclusión social.

Conclusiones

Se puede concluir que el grado de acceso y regularización de la tenencia segura del suelo para AUPU en Mar del Plata es aún insuficiente, dado que:

- Las Ordenanzas para promover los comodatos no están reglamentadas o no funcionan las comisiones para facilitar su implementación.
- Fijan plazos de cesión cortos (un año), y aún en caso de conformidad de las partes, no son de renovación automática.
- Algunos funcionarios de las áreas municipales encargadas de implementar las Ordenanzas de los comodatos no promueven su aplicación, y por lo tanto su gestión es considerablemente larga.
- Excesiva complejidad en los mecanismos de regularización de la tierra para tramitarse de manera individual.
- Aún es incipiente el reclamo articulado desde organizaciones de la comunidad para resolver problemas de regularización de la tierra.

A MODO DE CIERRE

LA SOSTENIBILIDAD DE LA AUPU



En este trabajo intentamos un primer acercamiento a la problemática del acceso a la tierra por parte de agricultores familiares de base agroecológica, en áreas urbanas y periurbanas. Tomamos como referencia los casos de tres centros urbanos de la Región Pampeana. Como ya señalamos, esperamos poder continuar desarrollando el tema en sucesivas aproximaciones que profundicen la temática y amplíen la base de experiencias y sumando otras de ciudades de la región, así como incorporando casos de otras zonas del país.

Hemos analizado, fundamentalmente, el acceso a la tierra para la producción primaria. Sin embargo, desde una mirada integradora del conjunto de actividades de la AUPU, el análisis se completa con el análisis del acceso a espacios para el procesamiento, transformación y agregado de valor, y para la comercialización de los productos. Por los requerimientos de estas actividades o usos del espacio específicos, reclaman una indagación especial. El estudio del acceso a la tierra trabajado aquí fue enfocado, con fines analíticos, en algunos de sus aspectos. Este proceso está ligado directamente a otras dimensiones de la AUPU, especialmente a la dinámica de la organización de los mismos productores, al nivel de acompañamiento de diferentes instituciones y al grado de reconocimiento urbanístico y normativo por parte del gobierno local.

Consideramos que un abordaje integral de la AUPU (ver **CUADRO 3**) requiere incluir aspectos como:

- el acceso seguro a la tierra y al agua;
- el acceso al equipamiento y la infraestructura para la producción primaria;
- el procesamiento y la comercialización;
- el acceso a y fortalecimiento de canales cortos de comercialización;
- el acceso a lugares para el procesamiento de la producción;
- la disponibilidad de transporte;
- la articulación o combinación con otros usos y servicios (educativos, recreativos, paisajístico, ambientales),
- la articulación productiva, comercial y organizativa con Agricultores familiares rurales y sectores de la Economía Social;
- la vinculación con los consumidores;
- el apoyo técnico;
- el apoyo financiero;
- el fortalecimiento de la identidad;
- el apoyo a grupos vulnerables;
- y el apoyo ante contingencias.

Quisimos bosquejar el tema de la sostenibilidad de la AUPU porque podría suponerse que una vez que se ha comenzado a transitar un camino de organización, se ha relevado y mapeado información relativa a las actividades de la AUPU y al suelo vacante, se han identificado las tierras con potencialidad para estas actividades específicas y se ha realizado con éxito las gestiones para el acceso y consolidación de la posesión de la tierra, concluye la cuestión. La experiencia indica que son logros que abren nuevas oportunidades y desafíos. Y que es conveniente buscar permanentemente una visión integral de los espacios para superar un enfoque esquemático o excesivamente centrado en la cuestión -no menor- del acceso a la tierra, como fin en sí mismo.

Por último, queremos destacar que la AUPU es especialmente un sistema abierto de producción/consumo que de manera habitual, aunque no necesariamente, se integra con otras alternativas de ingreso complementarias, como trabajo asalariado temporario o permanente, conformando el fondo de trabajo de las personas y grupos. Este rasgo, frecuentemente es tomado desde ámbitos académicos, técnicos o políticos, como fundamento para una subvaloración de la misma como actividad productiva. Por el contrario, creemos que hace falta reconocer las condiciones de reproducción de las familias y comunidades que se dedican a la misma, en situaciones donde la AUPU está sometida a restricciones derivadas del poco reconocimiento urbanístico y normativo, la disponibilidad limitada de tierras, las dificultades para la comercialización, y una organización aún incipiente de los productores.

BIBLIOGRAFÍA

- Barsky, A. y Vio, M. (2007): *La problemática del ordenamiento territorial en cinturones verdes periurbanos sometidos a procesos de valorización inmobiliaria, el caso del Partido del Pilar, Región Metropolitana de Buenos Aires*. IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre
- Baudoin, W. y Margiotta, M. (1997): **Aldeas de América Latina: Propuesta para el mejoramiento de la horticultura urbana y periurbana, Reforma Agraria**. FAO. Roma. 2(1-2): 46-50
- Carter, J. (1996): **El potencial de la silvicultura urbana en los países en desarrollo: conceptos**. Santiago, Chile, Departamento de montes, FAO: 96
- Cravino, M. C. (2001): *La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*; LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA SLAS 2001 CONFERENCE BIRMINGHAM; abril 6-8.
- Di Bernardo, E. (1996): *Mosaico Interconectado de Naturaleza. Una manera de restituir la dimensión natural en las áreas metropolitanas*. A&P. 11
- Di Bernardo, E.; Bracalenti, L.; Cavagnero, G.; Lagorio, L.; Mendíaz, G.; Mosconi, P.; Vazquez, J. y Spiaggi, E. (2001): *Configuración del Mosaico Interconectado de Naturaleza: Una estrategia para la sustentabilidad del área metropolitana de Rosario*. UNR Ambiental 4: 76-89
- Dubbling, M. y Santandreu, A. (Eds)(2002): **Agricultura Urbana: Motor para el Desarrollo Municipal Sostenible**. En: *Lineamientos para la formulación de políticas municipales para la agricultura urbana*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-Canadá), Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe (PGU-ALC/UN-HABITAT, Ecuador) e IPES, Promoción del Desarrollo Sostenible.
- Elgueta Miranda, J. R. (2006): **Las Áreas Prestadoras de Servicios Ambientales en las Grandes Ciudades**, Proyecto Regional Ordenamiento Territorial Rural, Sistemático y Participativo a nivel local en América Latina y el Caribe GCP/RLA/139/jpn

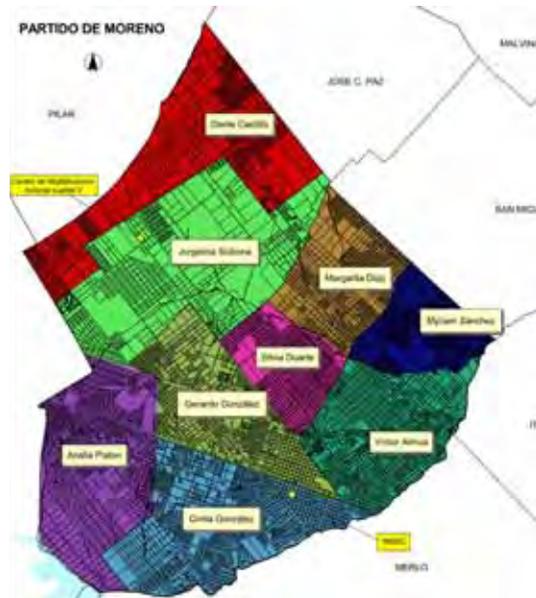
- Fernández Wagner, R. (2008): **Democracia y ciudad, Procesos y políticas urbanas en las ciudades Argentinas (1983-2008)**. Universidad Nacional de Sarmiento. Buenos Aires.
- López, I. y Díaz, M. (1998): *Urbanización y biodiversidad*. Ciudades, RNIU Puebla, México. 38: 8-18
- Mariani De Vidal, M. (2004): **Derechos Reales**. Editorial Zavalia, Ciudad Autónoma de Bs. As., 7ma. Edición.
- Márquez, S. (2005): *Ni únicamente agrícola ni hecha sólo por la familia. De qué hablamos cuando hablamos de agricultura familiar*. La Tierra
- Mazzuca A., Ponce M., Terrile R. (2009): **La Agricultura Urbana en Rosario: Balance y Perspectiva**, IPES, Oxfam, Municipalidad de Rosario, CEPAR.
- Morello, J. (2000): **Manejo de Agrosistemas Periurbanos**. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Mar del Plata, Universidad Nacional de Mar del Plata
- Musto, N. J. (2000): **Derechos reales**. Editorial Astrea, Ciudad Autónoma de Bs. As.
- Pengue, W. (2005): *La importancia de la agricultura familiar en el desarrollo rural sostenible*. La tierra. 7426:8
- Poggiese, H. (2000): *Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro*, en Ana Clara Torres Ribeiro, (Compiladora)(2004): **O rostro urbano da América Latina**; CLACSO, colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Grupo de Trabajo: Desarrollo Urbano; Buenos Aires.
- Poggiese, H. y Francioni, M. del C. (1993): *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*; Ponencia presentada en Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: EL REDISEÑO DEL PERFIL DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO Y EL CAMBIO, Subtema: Nuevas fronteras y formas de asociación entre sector público y sociedad, realizada en Toluca, Estado de México, 27 al 30 de julio de 1993.
- Scatolini, J. L. (2007): *Aspectos Jurídicos y Sociales en la Integración Territorial*. Instituto de Estudios Judiciales. Suprema Corte de Justicia de la Pcia. De Bs. As.
- Virgolini, E.; Giustiniani, P.; Berén, T. y Ganem, J. (2007): *Instrumentos de captura de valor en municipios. El caso de la Municipalidad de Rosario desde 1990*, Duodécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía. Universidad de Rosario

ANEXOS



ANEXO 1: MAPAS

Mapa 1: MORENO. Distribución del equipo técnico en el territorio



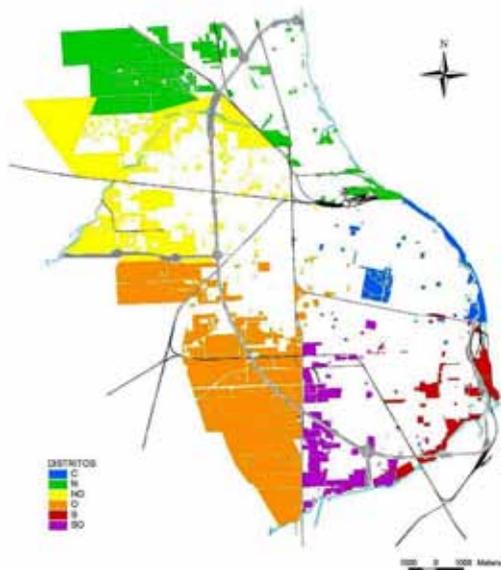
Fuente: IMDEL 2008

Mapa 2: ROSARIO. Huerta PAU



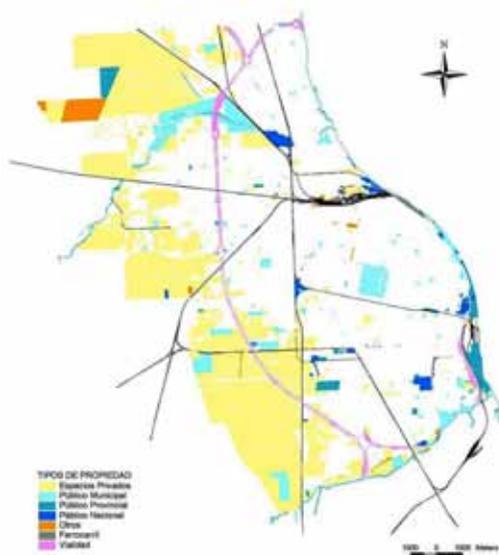
Fuente: PAU, 2003

Mapa 3: ROSARIO. Terrenos Vacantes por Distrito



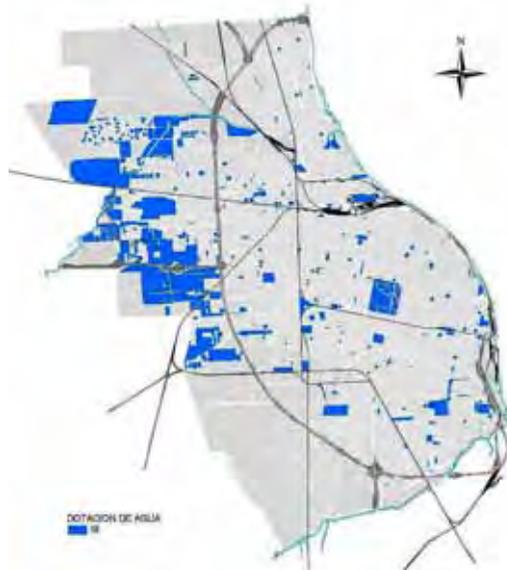
Fuente: PAU, 2003

Mapa 4: ROSARIO. Tierra Vacante por Tipo de Propiedad



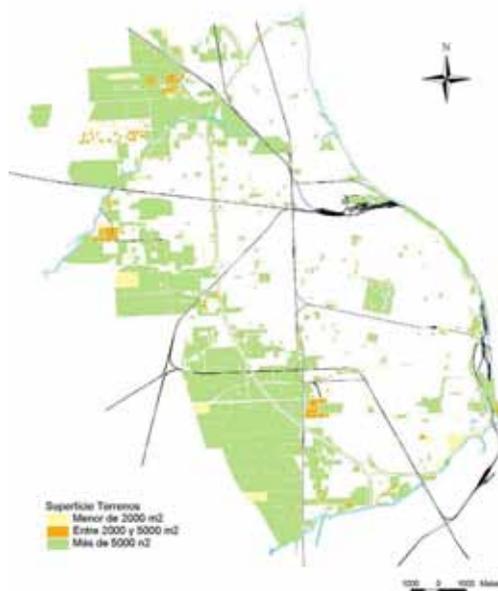
Fuente: PAU, 2003

Mapa 5: ROSARIO. Dotación de Agua



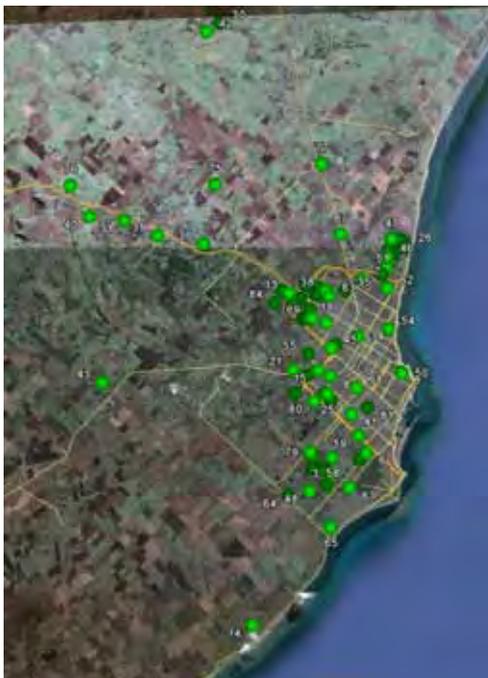
Fuente: PAU, 2003

Mapa 6: ROSARIO. Superficies de Terrenos Vacantes y con Huertas



Fuente: PAU, 2003

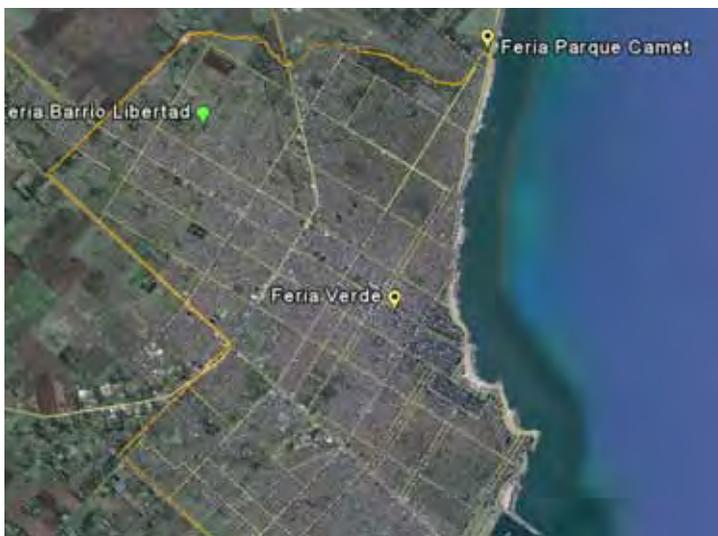
Mapa 9: MAR DEL PLATA. Localización de los emprendimientos de Agricultura Urbana y Periurbana en el Partido de General Pueyrredón.



Fuente: PAA, 2010

Mapas 10, 11, 12 y 13: MAR DEL PLATA. Información primaria y secundaria digitalizada.

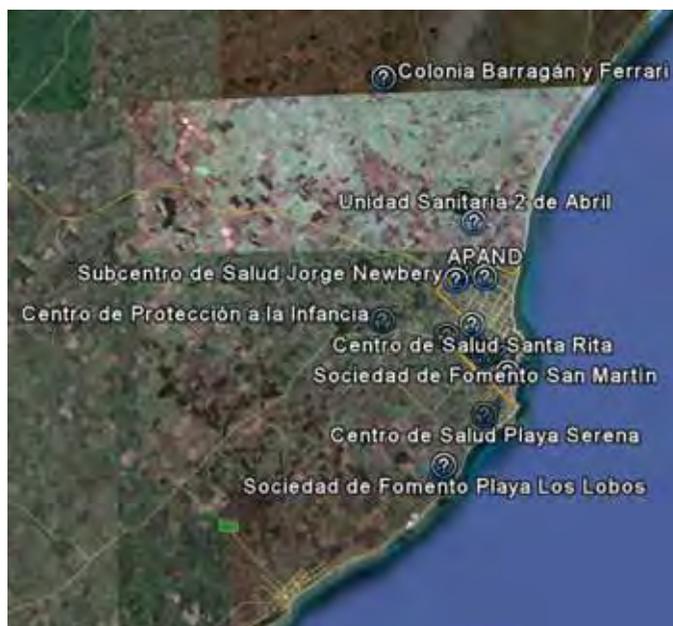
10) Ferias Verdes



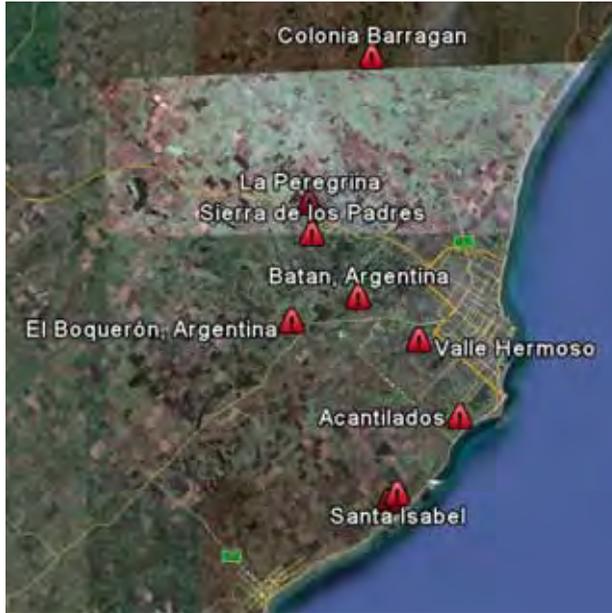
11) Basurales urbanos clandestinos



12) Centros de atención ProHuerta



13) Barrios en donde se produjeron denuncias sanitarias por fumigación



Fuente: PAA, 2010

Mapas 14, 15, 16 y 17: MAR DEL PLATA. Información secundaria

14) Límites del ejido y vías de acceso y calles principales



Fuente: PAA, 2010

15) Areas inundables y arroyos



Fuente: Plan Estratégico de la ciudad de Mar del Plata.

16) Espacios vacantes



Fuente: PAA, 2010

17) Perímetro de la cobertura de red de agua y cloacas de provisión pública (azul y rojo respectivamente).



Fuente: PAA, 2010

Mapa 18: Áreas con diferente densidad de emprendimientos de AUPU. Las áreas verdes más oscuras indican zonas con mayor densidad de emprendimientos.



Fuente: PAA, 2010

Mapas 19 y 20: MORENO. Distribución de Huertas Familiares del Partido de Moreno

19) Campaña Primavera Verano año 2009 – 2010 20) Campaña Otoño Invierno 2010



Fuente: Datos obtenidos a partir del trabajo del programa PROCONAU (IMDEL Municipalidad de Moreno – ProHuerta INTA)

Mapa 21: ROSARIO. Localización principales Parques Huerta



Fuente: PAU 2005

ANEXO 2: CUADROS

Cuadro 1: Superficie no construida sobre superficie total (por sección catastral)			
N° de Sección	Superficie No Construida	Superficie Total	%
1	827.885	6.362.168,95	13
2	536.416	6.138.025,68	9
3	774.543	7.305.287,60	11
4	1.498.976	9.612.605,06	15
5	2.970.428	13.891.621,31	21
6	281.746	6.730.528,58	4
7	1.210.697	7.338.359,28	16
8	833.324	4.492.094,89	18
9	130.685	4.520.585,72	3
10	819.133	3.953.270,6	21
11	291.600	4.014.975,38	7
12	1.341.524	6.364.380,85	21
13	10.479.111	19.469.491,67	54
14	8.497.868	20.166.517,42	42
15	3.280.299	11.191.874,54	29
16	6.624.273	14.202.236,38	47
17	5.443.956	12.082.485,12	45
18	3.133.459	6.540.375,11	48
19	6.550.798	7.217.184,43	9
20	5.805.345	6.057.538,17	96
21	6.111.449	7.951.273,68	98

Cuadro 2: Tipologías de espacios urbanos para la AUPU (Áreas desocupadas)	
Tipos de suelos	Espacios
Privados	Baldíos particulares Baldíos quebrados Empresas
Verdes urbanos	Plazas Parques
Institucionales	Hospitales Escuelas Geriátricos
Públicos	Municipal Provincial Nacional
No construibles	Laterales de vías de ferrocarril Laterales de calles, avenidas, autopistas Márgenes de cursos de agua Áreas inundables Zonas bajo líneas eléctricas
Áreas de protección Reservas ecológicas	Reservas ecológicas Parques y bosques

Cuadro 3: Sostenibilidad de la AUPU		
Reconocimiento territorial y normativas apropiadas y favorables.	Sostenibilidad de la AUPU	Acceso seguro a la tierra y al agua
		Acceso al equipamiento y la infraestructura para producción primaria, el procesamiento y la comercialización
		Acceso y fortalecimiento de canales cortos de comercialización
		Acceso a lugares para el procesamiento de la producción
		Disponibilidad de transporte
		Articulación o combinación con otros usos y servicios (educativos, recreativos, paisajístico, ambientales).
		Articulación con Agricultores familiares rurales y sectores de la economía social.
		Vinculación con los consumidores
		Apoyo técnico
		Apoyo financiero
		Apoyo al fortalecimiento de la identidad
		Apoyo a grupos vulnerables
Apoyo ante contingencias		
Organización de productores		

ANEXO 3

3.1 SÍNTESIS DE LAS NORMAS RECOPIADAS (EN CD)

Jurisdicción		Normas
INTERNACIONAL	COLOMBIA	Declaración de Medellín / 2009 Sobre AGRICULTURA URBANA
NACIONAL	ARGENTINA	Código Civil: 2.351 (posesión)
NACIONAL	ARGENTINA	Código Civil: 2.384 (actos posesorios)
NACIONAL	ARGENTINA	Código Civil: 2.469 (defensa de la posesión)
NACIONAL	ARGENTINA	Código Civil: 2.470 (uso de la fuerza para defender la posesión)
NACIONAL	ARGENTINA	Código Civil: 4.015 (posesión veinteañal).
NACIONAL	ARGENTINA	Ley 22.428 Fomento a la conservación del suelo
NACIONAL	ARGENTINA	Ley 21.477 y modificatoria 24.320. Regularización de títulos jurídicos, inmuebles del dominio privado de las pcias. o municipios, por prescripción administrativa.
NACIONAL	ARGENTINA	Ley 24.374 Establece régimen de regularización dominial.
NACIONAL	ARGENTINA	Ley 24.146 Transferencia de bienes del Estado Nacional
NACIONAL	ARGENTINA	Decreto 835/04 Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social
NACIONAL	ARGENTINA	Decreto Nacional 341/08 Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social
NACIONAL	ARGENTINA	Decreto 571/2008 Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)
NACIONAL	ARGENTINA	Ley 13.246 Ley de arrendamientos
NACIONAL	ARGENTINA	Ley 25.724. Programa nutrición y alimentación nacional.

NACIONAL	ARGENTINA	Ley 26.209. Ley Nacional de Catastro.
PROVINCIAL (Otros países)	ESPAÑA Andalucía - Sevilla	Decreto 74/1996 Reglamento de la Calidad del Aire
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto - Ley 10.081/83 Código Rural - Con las modificaciones introducidas por las leyes 10462, 11477, 12063 , 12257 y 12608 –
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto 1.636 Crea el registro único urbanístico de la provincia de Buenos Aires (R.U.U.P.B.A.) (Ref.: Registro y control del ordenamiento urbano -suelo)
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto 27/98 Barrios Cerrados
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto 1.727/2002 Descentralización administrativa a municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas, que comprende a los clubes de campo y a los barrios cerrados.
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto 9.404/86 Clubes de campo. regulación de su constitución
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto-Ley 8.912/77 Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del suelo
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Decreto - Ley 9.533/80 Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial - Texto Actualizado con las modificaciones del Decreto Ley 9984/83, la Ley 13003 y 13155
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Ley 13.342 Interés Social Regularización de los bienes inmuebles financiados por el IVBA
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Ley 10.830 Escribanía General de Gobierno (Interviene en la regularización dominial si el inmueble fue declarado de interés social)
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Ley 11.622 Establece un mecanismo para que los municipios adquieran el dominio de inmuebles cuyos propietarios son deudores y con destino a "fines de solidaridad social"
PROVINCIAL	BUENOS AIRES	Ley 11.418 Régimen de donación de inmuebles del dominio privado del estado provincial a los municipios, con destino a vivienda familiar.

PROVINCIAL	STA FE	Decreto 7.317/67 Regulación de planes estructurales de desarrollo urbano (Planes reguladores)
PROVINCIAL	STA FE	Ley Provincial 11.273/1995 Regula el uso de productos fitosanitarios
PROVINCIAL	STA FE	Ley 12.953 Titularización viviendas ejecutadas por Dirección provincial de Vivienda
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza 8.442 Crea el Banco Municipal de Tierras.
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza 11.820/98 Crea el Registro de Terrenos afectados al Programa ProHuerta
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza 12.927/99 Crea el Registro de Terrenos afectados al componente Huertas Familiares Programa Nutricional Municipal.
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza Municipal 10.681/1996 Convalida Acta Compromiso entre el INTA y la MGP
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza 8.487 Exención de tasas municipales a particulares que cedan en carácter gratuito terrenos para huertas comunitarias.
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza 14.810 Cesión de tierras fiscales para la conformación de granjas comunitarias.
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Decreto 2.740/02 Reglamenta la Ordenanza 14810.
MUNICIPAL	MAR DEL PLATA	Ordenanza 13.683 Acepta donación de tierra particular por condonación de deudas.
MUNICIPAL	ROSARIO	Ordenanza 4.713/89 Crea el Programa Municipal de Huertas.
MUNICIPAL	ROSARIO	Ordenanza 7.341/08 Crea el Programa Municipal de Desarrollo de la Agricultura Orgánica
MUNICIPAL	ROSARIO	Reglamentación Ordenanza 7.341/02
MUNICIPAL	ROSARIO	Ordenanza 7.358/02 Crea el Programa Municipal. Crea el Programa de Promoción de los Emprendimientos Productivos Sociales Locales.

MUNICIPAL	ROSARIO	Ordenanza 7.336 Áreas inundables
MUNICIPAL	ROSARIO	Ordenanza 7.477 Áreas inundables
MUNICIPAL	ROSARIO	Decreto 2.561/04
MUNICIPAL	ROSARIO	Decreto 1.072/04 Parque de los Constituyentes
MUNICIPAL	ROSARIO	Decreto 808/03 Creación Programa de Agricultura Urbana
MUNICIPAL	ROSARIO	Decreto 1.172/05 Convenio Municipalidad- Dirección Nacional de Vialidad, para la cesión de las tierras del Parque Huerta La Tablada
MUNICIPAL	ROSARIO	Decreto 3.181/04 Convenio Municipalidad- Asociación Civil Hogar Español
MUNICIPAL	ROSARIO	Convenio Municipalidad- Ferrocarril
MUNICIPAL	ROSARIO	Molino Blanco la tierra está en traspaso de privado a público
MUNICIPAL	ROSARIO	Convenio con SPV
MUNICIPAL	ROSARIO	Convenio con la Dirección Pcial. de Vivienda y Urbanismo - DPVyU
MUNICIPAL	MORENO	Ordenanza 885/01. Incorporación de tierra
MUNICIPAL	MORENO	Decreto 1.810/01 Reglamenta Ordenanza 885/01
MUNICIPAL	MORENO	Decreto 1.809/01 Reglamenta Ordenanza 885/01
MUNICIPAL	MORENO	Ordenanza 3.837/94 Fondo Municipal para la tierra y la vivienda de interés social
MUNICIPAL	MORENO	Ordenanza 939/01 Vacancias por abandono de inmuebles
MUNICIPAL	MORENO	Decreto 1.168/01 Reglamenta la Ordenanza 939/01
MUNICIPAL	MORENO	Decreto 2.995/06 Reglamenta la Ordenanza 939/01
MUNICIPAL	MORENO	Decreto 1.114/07 Modifica Decreto 2995/06

3.2 DOCUMENTOS ANEXADOS EN CD

	Título
MAR DEL PLATA	La integración de la Agricultura Urbana y Periurbana en el Desarrollo Sostenible y Planificación de la ciudad. Jornadas de Revisión del Código de Ordenamiento Territorial <i>Propuesta presentada en Audiencia Publica por Reforma del COT por el PAA y ProHuerta Mar del Plata</i>
ROSARIO	Sostenibilidad de la AUPU. Diseño e implementación de espacios verdes multifuncionales <i>Propuesta metodológica desarrollada por el equipo del PAU-Rosario</i>
ROSARIO	Análisis y Mapeo de Suelo. Mapeo de Espacios Vacantes con Potencialidad para la Agricultura Urbana <i>Propuesta metodológica desarrollada por el equipo del PAU-Rosario</i>

Este documento ha sido elaborado con la intención de proveer una guía que oriente el abordaje práctico del tema del acceso al suelo con fines productivos en zonas urbanas y periurbanas. Nos parece importante realizar este aporte ya que la cuestión frecuentemente queda soslayada en la intervención y el acompañamiento técnico de emprendimientos de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUPU), sean éstos realizado desde organismos públicos o desde ONGs.

Como grupo interdisciplinario nos hemos reunido para -tras compartir nuestras experiencias y conocimientos específicos- buscar identificar los cuellos de botella en el proceso de apropiación y uso de la tierra y del espacio urbano (equipamiento e infraestructura de servicios) para las diversas actividades que hacen a la AUPU, recuperar los antecedentes normativos en los que se apoyaron las acciones o frente a los cuales fue necesario elaborar propuestas de reformas o nuevas normas, e intentar destacar el conjunto de estrategias que, frente a los obstáculos y oportunidades, fueron implementadas en cada caso, con el fin de alcanzar el reconocimiento social y legal del acceso a la tierra.

Esta primera etapa de trabajo estuvo centrada en las experiencias de las ciudades de Rosario, Mar del Plata y Moreno, y aspiramos a que sirva de base para la ampliación sucesiva con experiencias de otras regiones y ciudades del país.



IPAF
Región NOA



IPAF
Región PAMPEANA



EEA AMBA



ISBN 978-987-679-194-6



Ministerio de
Agricultura, Ganadería y Pesca
Presidencia de la Nación

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Rivadavia 1439 (C1033AAE) - Buenos Aires