

X Seminario de la Red Muni:  
"Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios".  
13 y 14 de agosto

[redmuni@sgp.gov.ar](mailto:redmuni@sgp.gov.ar)

Ponencia título: **"Políticas sociales locales para productores hortícolas en el Municipio del Pilar, provincia de Buenos Aires"**.

Autora: María Carolina Feito

Título y Pertenencia institucional: Doctora en Ciencias Antropológicas (UBA) /

Investigadora CONICET

Panel III: Políticas sociales en el ámbito local

Dirección e-mail: [mcfeito@ciudad.com.ar](mailto:mcfeito@ciudad.com.ar)

## 1. INTRODUCCIÓN

Analizaremos las políticas de desarrollo local implementadas en zonas rurales hortícolas del partido de Pilar, provincia de Buenos Aires, considerando que las nuevas funciones de los gobiernos locales implican un nuevo perfil del Estado. Presentamos avances de una investigación en curso, mostrando algunos ejes del concepto de desarrollo local y modelos y desafíos de la gestión municipal. Aplicamos metodología cualitativa, con realización de trabajo de campo etnográfico en distintos ámbitos municipales del partido, mediante entrevistas a funcionarios y productores y observaciones participantes en reuniones de grupos y recorridas por quintas<sup>1</sup>. Consideramos que las nuevas funciones de los gobiernos locales implican un nuevo perfil del Estado.

## 2. EL DESARROLLO LOCAL

En América Latina en los '80, el desarrollo rural se configuró como un conjunto de proyectos y programas desarticulados, que en general no produjeron desarrollo en la economía rural ni consiguieron beneficios para la población. En los '90, la pobreza rural desencadenó la reformulación de enfoques y metodologías que se venían aplicando, mostrando la necesidad de considerar aspectos que se habían dejado de lado: el territorio, la participación de la sociedad civil, el desarrollo institucional y la descentralización; reconociendo también la urgencia de articular programas locales con nacionales y regionales. En este marco, el enfoque del desarrollo local

---

<sup>1</sup> El trabajo de campo se realizó en una primera etapa, entre los meses de mayo-julio y septiembre-diciembre de 2007 y en una segunda etapa aún en curso, desde septiembre 2008.

considera la construcción de capacidades competitivas, realizables mediante la definición de políticas territoriales que tiendan a integrar sistemas locales de empresas o redes empresariales. La viabilidad de los emprendimientos, de su acceso a mercados dinámicos, depende de que los pequeños productores establezcan acuerdos con otros agentes (ONGs, gobiernos locales y/o organismos de asistencia), para lo cual, el respaldo de la acción pública es decisivo. Dentro de este contexto, los diseños de políticas para el desarrollo rural asumieron la integración de las áreas rurales a los mercados y procesos de globalización para, sobre esta base, destacar la competitividad territorial. (Yáñez, David y Benedetto, 2007).

En Argentina, la consideración en la agenda del Desarrollo Local de lo rural-agrario es frágil, en parte por la marcada concentración de población en áreas urbanas y la baja instalación de la problemática de los sectores subordinados del agro (pequeños y medianos productores, trabajadores asalariados) en la escena pública, asociado a sus debilidades organizativas (Craviotti, 2008). Una estrategia de Desarrollo Local debe enfrentar tensiones entre el nivel local y niveles extralocales; entre cooperación y conflicto; entre eficacia y legitimidad. Es así que algunos de los ejes constitutivos del enfoque son: la revalorización de la identidad local; la articulación público-privada y la participación. El Desarrollo Local puede considerarse como “una compleja combinación de redes en las que se movilizan recursos, se configuran identidades y se consolidan (o redefinen) relaciones de poder” (Craviotti, 2008:57).

Los especialistas en Ciencias Sociales podemos aportar sobre la consideración de intereses divergentes; las condiciones que permiten la instalación de ciertos temas en la agenda pública; el análisis de actores incluidos y excluidos de las redes que sustentan determinada estrategia de desarrollo. Reivindicamos la relevancia, pocas veces reconocida por los decisores políticos, de la investigación antropológica para el diseño e implementación de políticas de desarrollo local en ámbitos rurales (Feito, 2005).

Existe cierta convergencia de enfoques en la bibliografía reciente, sobre la temática del desarrollo alrededor de la noción de Desarrollo Local, llamado también Desarrollo Territorial o Endógeno, caracterizada por un redescubrimiento de la escala local en el plano teórico y de estrategias de acción que consideran el territorio como estructura activa de los procesos de desarrollo. Factores intangibles como la cultura, las redes, las normas, influyen decisivamente en la generación y

sostenimiento de procesos virtuosos de desarrollo (Craviotti, 2008). Los elementos comunes son: importancia de recuperar y valorar las especificidades locales; estimulación de creación de redes de interacción; fomento de articulación y participación de amplia gama de actores públicos y privados (Manzanal, 2006). Sin embargo, falta una teoría de la interacción social que sustente la compleja temática de la articulación y cooperación entre actores (Abramovay, 2006).

La idea del “desarrollo local” refiere básicamente al “desarrollo desde abajo”, desde las localidades, desde el territorio, y no desde el Estado. En Argentina, tradicionalmente se aplicó el “desarrollo desde arriba”, en el cual el Estado Nacional definía los criterios y políticas a aplicar y los territorios eran simples receptores. Esta idea se fortalece en los años ´80, en el marco de la teoría y del concepto de descentralización (Arroyo, 2005a). Se relaciona con fomentar las actividades económicas con impacto social, con la mejora de las condiciones de vida del lugar, no sólo con crecimiento económico.

Esta idea se basa en cuatro ejes: *A) Descentralización*: transferencia de recursos de la Nación hacia las provincias y los municipios, intentando disminuir el déficit a través de la reducción del gasto social público al trasladarlo a ámbitos locales, muchas veces sin la correspondiente partida presupuestaria, cuando en general, esto fue al revés: en términos de volumen general, los municipios cada vez tienen menos recursos y bajan la recaudación en épocas de crisis; *B) Pasaje de la economía informal a la economía formal*, promoviendo actividades económicas estratégicas, actividades informales y microemprendimientos que con el tiempo pasarían a la economía formal. Sin embargo, la integración de la cadena económica de la informalidad a la formalidad entró en crisis, en gran medida, producto de la recesión, especialmente en 2004-2005 (Arroyo, 2005a). *C) Planificación participativa*: fomentar desarrollo de un plan estratégico, con fuerte participación de los actores locales, que definen qué quieren hacer, hacia dónde van, qué condiciones tienen, etc. Esta idea de planeamiento también concebía trabajar sobre la turbulencia: planificar y construir escenarios para situaciones cambiantes (Robirosa et al, 1990). A nivel municipal, en las áreas sociales se pretende privilegiar la promoción en lugar de la asistencia (promover y generar actividades, no solamente otorgar bienes y/o servicios. *D) Rol del sector privado*: articulación de los municipios (primer sector) con el sector privado, empresas, comercios (segundo sector) y la sociedad civil, organizaciones sociales (tercer sector). Se trata de la concertación público-privada a través de la

promoción de relaciones entre los actores locales, movilización de la población, cohesión social, identidad cultural, colaboración entre instituciones, formación de redes (Manzanal, 2006).

### 3. EL CONCEPTO DE TERRITORIO

Los llamados Enfoques Territoriales (que incluyen denominaciones diversas tales como “desarrollo u ordenamiento territorial”; “desarrollo local” o “desarrollo municipal) otorgan atención prioritaria al territorio local, entendido como “la unidad donde resulta más plausible la instalación de procesos de desarrollo sostenible” (Rodríguez Bilella y Tapella, 2008), así como a la orientación hacia la promoción de capacidades de los gobiernos descentralizados y de la sociedad civil para movilizar dichos procesos en el territorio. Ello implica especial atención a niveles municipales o similares, en los que se facilita la interrelación entre estructuras administrativas locales e instituciones de la sociedad civil. Esto se da en contextos de descentralización y desconcentración por los que los gobiernos locales tendieron a asumir funciones tradicionalmente desempeñadas por los centrales: fomento de desarrollo económico; mantenimiento de infraestructura; prestación de servicios; protección del medioambiente.

El territorio se considera como un producto resultante de procesos específicos, intentando analizar las mediaciones necesarias para llegar a esa situación; en lugar de verlo como una homogénea y no problemática comunidad de lugar. El concepto de “territorio” se transforma en instrumento privilegiado de la comprensión de una realidad compleja, integrando en una totalidad condicionamientos estructurales y acciones de los actores como sujetos competentes capaces de producir innovaciones adaptativas, en las cuales se manifiesta el valor de los conocimientos y el saber hacer de los actores rurales y los procesos de valorización que asocian cultura y mercado (Albadalejo y Bustos Cara, 2004; Manzanal, 2006).

La presencia de intervenciones sociales en forma de Políticas, Programas y Proyectos, puede convertirse en un factor significativo en influenciar los modos de vida de los actores sociales a partir de brindar recursos organizacionales, financieros, cognitivos, etc, así como acceso a nuevas redes sociales. A su vez, las acciones y reacciones de los beneficiarios pueden modificar también aquellas intervenciones (Bilella y Tapella, 2008). De este modo, todas las formas de

intervención externa son mediados y transformados por los mismos actores y estructuras (Long, 1992).

#### 4. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

Con el agotamiento del modelo neoliberal comienzan a surgir políticas alternativas que reconocen cierta intervención del Estado, como un agente más del desarrollo, ya no como gestor y ejecutor autónomo y omnipresente, con políticas descendentes, que “baja” totalmente estructurada desde los gobiernos hacia la población, sino que se piensa en una política flexible, que contemple diferencias y particularidades locales y culturales, construyéndose “desde abajo” en forma “ascendente”. Desde esta perspectiva, el desarrollo rural es parte de una política territorial, de una política de desarrollo local, en la que se conjuga lo urbano con lo rural, superando la tradicional dicotomía histórica. En el análisis de lo local, el Estado nacional aparece en un rol subordinado o paralelo al que pueden tener Ongs y gobiernos locales (Manzanal, 2006).

Como es sabido, el debate sobre las vinculaciones entre Estado y sociedad civil tiene larga tradición académica en las ciencias sociales. En los últimos años, con la crisis de la Argentina, se produce un cambio profundo en las relaciones Estado-sociedad, situándose la propia relación en el centro de la discusión. Esto supone partir de una particular concepción del Estado, como una *producción social*<sup>2</sup>, como parte intrínseca de la sociedad, como aspecto co-constitutivo de ella (Alfaro, 2000). La escisión entre Estado y sociedad civil, debido a las necesidades de legitimación y fundamentación del poder del Estado, requiere ciertas mediaciones (la ciudadanía, la Nación, el pueblo)<sup>3</sup>. La sociedad civil es concebida no por oposición al Estado, sino como una construcción social con dinámica propia, producto de las interacciones, juegos de poder y estrategias de los actores que la componen, aunque estas estrategias se desplieguen en determinados escenarios estructurales (Alfaro, 2000).

Concibiendo al Estado como una forma de la práctica social y no por fuera de la sociedad, las políticas públicas pueden entenderse como un "conjunto de sucesivas

---

<sup>2</sup> Lechner, N. (1983) “Epílogo” en Lechner (comp.) Estado y política en América Latina. México. Siglo XXI. Citado en Alfaro, 2000.

<sup>3</sup> O'Donnell, G. (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”. En Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos Oszlak (comp.). Editorial Paidós. Buenos Aires. Citado en Alfaro, 2000.

tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizables" (Oszlak, 1980). Estas "tomas de posición" suponen determinados comportamientos y pautas de acción, funciones y roles definidos tanto para el Estado como para los actores de la sociedad civil" (Alfaro, 2000, comillas en el original). Las formas de intervención social del Estado son "producto conflictivo de diseños racionales provenientes de voluntades políticas y de contextos y relaciones de fuerza que sobredeterminan los modos en que interviene el Estado"(Andrenacci, Neufeld y Raggio, 2001:21).

En el ámbito de las políticas implementadas en el mundo rural, las actuales intervenciones estatales obedecen a una lógica distinta que la que las ordenaba en los ´80, cuando eran concebidas como políticas agrarias. Hoy, en cambio, dichas intervenciones pueden pensarse como un tipo específico de *política social*, planteando modificaciones a nivel de la concepción de desarrollo y en la relación entre Estado y sociedad civil. Desde fines de los `90 se entiende por política social a determinados mecanismos estatales de redistribución de bienes y servicios, accionados al interior de una sociedad. Se pueden distinguir entonces distintos tipos de políticas: A) *políticas de asistencia*: responden a la lógica de resolver necesidades básicas de la población en extrema pobreza, tratándose de una relación entre un sujeto que da (el gobierno municipal) y otro que recibe (vecinos pasivos). No existe compromiso de articulación entre Estado y sociedad, sino intento de resolver problemas de alta gravedad. No apuntan a un esquema de desarrollo de la comunidad local, pero dan respuesta a las demandas acuciantes; B) *políticas de promoción*: entran en juego otros actores (organizaciones de base, entidades intermedias, ONGs, vecinos activos), tratándose de una relación de ida y vuelta entre alguien que da (gobierno municipal) y alguien que recibe (familias, grupos de personas, etc), pero participa en la definición de política y se capacita. Sólo pueden cristalizarse efectivamente si existe capacidad técnica, si han realizado eficientemente las políticas de asistencia. Se fortalece la relación Estado-sociedad civil, pero siempre exclusivamente en el nivel de las políticas sociales, sin vinculación con lo económico; C) *políticas de desarrollo productivo*: incluyen actores diferentes que provienen del campo privado (empresas, comercios locales), articulando fortalezas económicas existentes para desarrollar económicamente la región. Se necesitan redes o articulaciones complementarias entre distintos gobiernos locales. Puede mejorar significativamente el nivel de producción y empleo

de la localidad, cuando la articulación entre Estado y sector privado local apunta exclusivamente al eje económico. Pero si no existe articulación con las políticas sociales, el impacto real sobre los vecinos es bajo; D) *Nivel de desarrollo local*: contiene la mayor articulación entre actores, pues no sólo participa el gobierno municipal sino también el segundo sector (lo privado) y el tercer sector (la sociedad civil). Apuntar al desarrollo local significa “potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local” (Arroyo, 2005b: 7).

## 5. MODELOS DE GESTIÓN

Un nivel de análisis clave está relacionado con el modelo de gestión. La capacidad de llevar adelante programas o políticas municipales se relaciona con el nivel de articulación que se da en tres planos:

A. *Instrumentos técnicos* (nivel de profesionalización de los equipos): deben contemplarse las siguientes variables: a) determinación del programa (características generales de la política a implementar; distintos proyectos o tareas a llevar adelante; establecimiento de prioridades; análisis de los resultados esperados); b) análisis de la relevancia de la política a llevar a cabo (punto crítico de la relación entre políticos y técnicos); c) mecanismos de evaluación y seguimiento del programa implementado; d) estudio del impacto causado por la política (difícil de medir, porque se suelen producir impactos impensados en la población que la recibe, así como nuevos conflictos no previstos); e) eficacia (referido exclusivamente a los resultados) y eficiencia (referida a los procedimientos) de las políticas; f) el grado de sustentabilidad del programa (posibilidad de dejar instaladas en la sociedad capacidades para poder llevar adelante el programa una vez que el Estado Municipal se retira o empiezan a recortarse los recursos).

B. *Estilos políticos de gestión*: se pueden establecer tres modelos diferenciados: a) modelo de gestión centralizado: quien planifica y ejecuta es el mismo actor (generalmente, intendente); b) modelo de gestión descentralizado: planificación y ejecución de políticas se hace en las distintas áreas territoriales del Municipio, otorgando mayor protagonismo a la sociedad civil, articulando mejor Estado y sociedad, con el riesgo de que el Municipio otorgue responsabilidades y funciones a las organizaciones sin acompañamiento; c) modelo de gestión asociada: combina

parte de los dos anteriores; planificación conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo Municipal; ejecución conjunta con fuerte presencia de organizaciones y actores de cada área del municipio.

*C. Niveles o grados de participación de las organizaciones de la sociedad civil:* el rol del conjunto de actores involucrados (gobierno provincial, Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante, organizaciones de base, Ongs, etc) determina el éxito de las políticas municipales. En el modelo centralizado, el eje pasa por el Municipio o en algunos casos, por el gobierno provincial; en el descentralizado, la prioridad pasa por el nivel de recursos y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil; en el de gestión asociada, todos los actores tienen rol importante, si bien el Estado es quien planifica, pudiendo aparecer debilidades cuando no existen sistemas de coordinación adecuados o el Ejecutivo Municipal tiende a una política basada en clientelismo. Las políticas municipales tienen características particulares, diferentes a las de nivel nacional o provincial, que obligan a articular los planos técnicos, políticos y sociales. “El estilo de gestión no determina por sí solo el resultado de la política implementada, pero sí el grado de apertura y capacidad de integración que tiene cada sociedad local.” (Arroyo, 2005b).

## 6. LOS PRODUCTORES HORTICOLAS DE PILAR

El Partido o Municipio del Pilar, creado en octubre de 1864, con 352km<sup>2</sup> de superficie, se encuentra al Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, a 58 Km. de la Ciudad de Buenos Aires, en la tercera corona de la Región Metropolitana. Gobernado por el Intendente Humberto Zuccaro, del Partido Justicialista<sup>4</sup>, tenía en 2001 232.463 habitantes, con una densidad de población es de 654,83 hab/km<sup>2</sup>. (INDEC, 2001). La zona es una de las de mayor crecimiento demográfico de la provincia en las últimas décadas: se calculaba a mediados de 2006 que el distrito ya alcanzaba unos 266.500 habitantes y se estima que en 2020 alcanzará medio millón (Barsky et al, 2007). Por su inmejorable posición geográfica, la gran extensión y características de sus tierras y su ubicación estratégica sobre la Ruta Panamericana, atrajo en los últimos años miles de personas que buscan tranquilidad y excelente acceso (principalmente desde la Ciudad de Buenos Aires) como también a empresas e industrias para instalar sus plantas, especialmente en el Parque Industrial ([www.pilar.gov.ar](http://www.pilar.gov.ar)). El Partido se caracteriza también por relativa cercanía y

---

<sup>4</sup> Reelecto en las elecciones nacionales de octubre 2007.

buena conectividad con la principal ciudad del país; creciente heterogeneización social del medio rural; embrionaria intervención del Municipio en el plano del Desarrollo Local. Este partido muestra simultáneamente el proceso de avance de la ciudad en urbanizaciones campestres y otras ocupaciones con inversiones costosas y de barrios pauperizados en expansión (Ringuelet et al, 2003)<sup>5</sup>.

Se destinan 1.185 has a la producción agropecuaria, entre las cuales 467,9 (40%) producen hortalizas frescas destinadas al mercado (un tercio de la superficie hortícola de la zona norte de la Región Metropolitana, lo cual marca su nivel de especialización) (Aboitiz, 2009)<sup>6</sup>.

La horticultura en el partido es relativamente nueva y se desarrolla especialmente en las zonas de Parque Industrial Pilar, en Ruta 25 camino a Moreno y en Zelaya<sup>7</sup>. Existen 576,3 has en horticultura, 11,3 en floricultura y 6,4 en viveros, en un total de 127 explotaciones hortiflorícolas, de las cuales 106 son hortícolas puras (Censo Hortiflorícola 2005 de la Pcia de Bs As). De un total de 761,7 has (incluyendo superficie de vivienda y otros usos), 568,4 (75%) están bajo régimen de arrendamiento. El aporte migratorio boliviano a esta actividad data de mediados de los 80, como resultado de la atracción por las actividades económicas en Argentina (Benencia et al, 1997; Benencia y Gazzoti, 1995; Feito, 1999). Actualmente, de las 58.000 familias que habitan Pilar, se estima que entre 2.000 y 2.500 corresponden a núcleos bolivianos.<sup>8</sup> En los últimos años, esta colectividad extendió su poder de decisión hacia el eslabón más importante de la cadena agroalimentaria hortícola: la comercialización (Feito, 1999). Un porcentaje significativo de los canales de comercialización hortícolas de Buenos Aires se encuentran bajo influencia o control de estos migrantes (Barsky, 2008).

---

<sup>5</sup> Todo indica que el periurbano se urbanizará aceleradamente en las próximas décadas, con el mejoramiento de la infraestructura vial: la Ruta 8 hacia Pergamino en autopista y la Ruta 6 en una nueva autopista de circunvalación del periurbano, cambios que aparejan intensas transformaciones territoriales en el sector norte de la tercera corona .

<sup>6</sup> Si bien no se ha definido ni operativizado una política de suelo para el periurbano, el Estado debería intervenir en las cuestiones planteadas por las ampliaciones de la Autopista Pilar-Pergamino y la ruta perimetral 6, motivo por el cual el INTA en su plan estratégico menciona trabajar en la “custodia del paisaje rural” (Aboitiz, 2009).

<sup>7</sup> Los productores rurales se ubican en Manzanares, Fátima, Parque Irizar (detrás del Parque Industrial), camino a Moreno (en la zona rural), Zelaya, camino a Gral. Rodríguez, en la ruta 28, camino a Escobar, en la ruta 25, pasando Villa Rosa (detrás de las 15 industrias del polo industrial hay floricultores y *feed lot*. Entre Moreno, Pilar y José C. Paz existe una zona llamada “triple frontera”, donde hay un criadero de truchas, clubes hípicos y un basural, además de unos 15 emprendimientos agrícolas. También hay quintas sobre ruta 8, pasando la ruta 6, en Parada Robles (partido Exaltación de la Cruz).

<sup>8</sup> Datos de la Embajada de Bolivia en Argentina, en Aboitiz, 2009.

## 7. LAS POLÍTICAS PARA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN EL MUNICIPIO DEL PILAR

Las políticas para la producción agropecuaria local dependen de la Subsecretaría de Medioambiente de la Secretaría de Calidad de Vida y Medioambiente, organismo dependiente del Ejecutivo Municipal que trabaja en coordinación permanente con la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia.

Este organismo, desde la Jefatura de Departamento de Desarrollo Sustentable, desarrolla distintas actividades:

1) Participación en la creación y desarrollo del Mercado de la Colectividad Boliviana: esta colectividad configuró una organización de productores y comerciantes, que funciona bajo dos figuras: Asociación Civil (creada en 2000, con casi 300 socios) y Cooperativa "2 de Septiembre" (creada para disminuir costos de fletes, porque la mayoría de los productores comercializaban sus productos en mercados de otros distritos del conurbano). La organización comenzó a trabajar con el Municipio de Pilar, con el Ministerio de Asuntos Agrarios provincial (que a través del Programa Cambio Rural Bonaerense trabaja el crecimiento organizativo) y con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (que financió la construcción del mercado mediante el programa Manos a la Obra<sup>9</sup>) (Feito, 2005; Feito, Diaz Galán y Diez Brodd, 2009). En tanto, el Municipio intervino conjuntamente con el Embajador boliviano para evitar la clausura del Mercado ante el SENASA (por falta de higiene e incumplimiento de normativas). También institucionalizó la asociación civil exigiendo la personería jurídica y la compra del predio. La Secretaría Calidad de Vida y Medioambiente municipal está armando un Manual de Buenas Prácticas, y trabajando en el uso racional de agroquímicos en la producción de las mercaderías que se comercializan allí. Así mismo, articula políticas con la Embajada de Bolivia, mediante la firma de un un Acta de Entendimiento, que contempla aspectos migratorios y de promoción comercial y microemprendimientos, así como el acceso a la educación, la cultura, el deporte y actividades para la integración social de los bolivianos radicados en Pilar.

---

<sup>9</sup> El mercado recibió en septiembre 2006 un subsidio (proveniente del programa "Manos a la Obra" luego de 3 años de trabajo articulado entre el Programa Cambio Rural Bonaerense, los productores y el municipio), destinado a la construcción de un galpón de 2.000m<sup>2</sup>, para 160 puestos. En octubre 2007, el municipio gestionaba otro crédito para poder finalizar la obra del mercado, ya que el presupuesto original de \$ 396.000 ascendió a \$ 600.000. Hacia junio de 2007 las obras estaban muy avanzadas (techado del galpón) y había recibido habilitación de SENASA.

2) Elaboración de una *nueva normativa* para promover la actividad sustentable, a fin de independizar la actividad de las administraciones políticas de turno.

3) Implementación del *Programa Municipal "PROAAS" Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable*<sup>10</sup>, por Ordenanza N°247/06 (Decreto N°104/07), para adecuar el funcionamiento de la producción a exigencias técnicas que garanticen el uso de los recursos naturales, minimizando impactos ambientales negativos. En junio 2006 se acordó con el INTA EEA San Pedro asesoramiento gratuito, habiéndose nucleado grupos incorporados al Programa Cambio Rural del INTA, con casi 100 productores hortícolas atendidos, un responsable y un técnico por cada grupo, promoviendo el uso racional del suelo y la regularización de la tenencia de la tierra<sup>11</sup>. Es beneficiario de este programa aquel productor que trabajando en forma directa o indirecta en su establecimiento agropecuario, con la colaboración principal de mano de obra asalariada o por mediería, obtiene un ingreso neto superior al equivalente de 10.000 \$/año. La propuesta de reconversión productiva del programa se basa en el diagnóstico de que el modelo tradicional de comercialización de los productores hortícolas no responde a las exigencias del mercado en cuanto volumen, tiempos y calidad de los productos, ya que los supermercados imprimen los ritmos de comercialización, dejando a un gran sector de productores en la marginalidad (Feito, 1999). Desde la administración del programa se definieron propuestas para: i) cambio tecnológico (incorporación de cultivos bajo cubierta, riego por goteo, fertirrigación, híbridos, etc); ii) estrategias comerciales: ventas directas a supermercados y abastecedores, formas asociativas (Feito, 2005). Actualmente, este programa trabaja con un subsidio de la SAGPyA<sup>12</sup>, mediante el cual se instalaron depósitos de agroquímicos en todas las explotaciones hortícolas y algunos invernáculos demostrativos en quintas cuyos productores podrían actuar como referentes de grupo. La organización y el asociativismo son las

---

<sup>10</sup> Ver un análisis del potencial del PROAAS como instrumento de intervención territorial para sostener la horticultura periurbana en: Barsky, 2008.

<sup>11</sup> Como bien nota Andrés Barsky (2008), el rol de los técnicos promotores asesores es esencial en el cumplimiento del programa: llevan muestras de agua y suelo, recomiendan a los productores qué agroquímicos utilizar, les informan permanentemente sobre los subsidios disponibles y les señalan la conveniencia de asociarse en grupos.

<sup>12</sup> El 23 de abril de 2008 Presidencia de la Nación suscribió un convenio para subsidiar con 20 millones de pesos el desarrollo de la horticultura bajo cubierta (invernáculo) en los ocho municipios del periurbano norte y oeste. Actualmente la Municipalidad de Pilar discute con qué criterios se distribuirán los fondos (2,3 millones de pesos que arribarán en 3 entregas anuales) entre todos los productores que se hallan registrados.

herramientas que facilitan la incorporación de técnicas que requieren inversión significativa y escala superior a la individual. El PROAAS se desenvuelve con una matriz desarrollista y empresarial (Barsky, Astelarra y Galván, 2009).

4) Implementación del *Programa de Agricultura Urbana*, articulando con el Prohuerta del INTA<sup>13</sup> para mejorar el nivel socioeconómico y alimentario de las familias de escasos recursos a través de huertas familiares y comunitarias, complementadas con producción de aves para huevos y carne, frutales, pan, dulces y conservas de alimentos<sup>14</sup>. Se trabaja con Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Salud y Acción Social de Pilar; Ministerio de Desarrollo Humano de la Pcia de Buenos Aires; instituciones locales, llegando a 1004 huertas familiares, el 6.22% de hogares de la línea de pobreza<sup>9</sup> (que representan el 5.68 % de la población objetivo en el partido), 26 establecimientos educativos estatales de los 85 que se encuentran en el Partido y 36 huertas comunitarias (con 961 beneficiarios). El total de beneficiarios alcanzados suma 10647, siendo un 12.15 % de la población objetivo.

5) Implementación del *Programa de Desarrollo Sustentable*, para mejorar el desarrollo económico de las Pymes agropecuarias e industriales del partido, consolidando la comercialización y fortaleciendo la organización y el asesoramiento técnico. Se articula con: INTA; INTI; Universidad Nacional de Luján; Comité de Cuenca del Río Luján<sup>15</sup>; Asociaciones de productores agropecuarios y cámaras industriales; PYMES agropecuarias e industriales individuales. Se realizó un convenio entre INTA y Huertas Bonaerenses, para la implementación de cursos de huertas, construcción de herramientas, etc.

La Secretaría también articula acciones con distintos organismos nacionales, provinciales y municipales: con el programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, se otorga a los productores herramientas; con SENASA

<sup>13</sup> Se trabaja conjuntamente con el Prohuerta del INTA, en las siguientes localidades del partido: Alberti; Del Viso; Derqui; La Lonja; Lagomarsino; Manzanares; Fátima; San Jorge; Villa Verde; Villa Astolfi; Villa Rosa; Zelaya.

<sup>14</sup> De los 16.120 hogares del Partido, el 27.4 % está bajo la línea de pobreza (Secretaría de Medioambiente en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares).

<sup>15</sup> El Comité de Cuenca del Río Luján es un organismo creado por acuerdo de los intendentes municipales de los partidos de Suipacha, Mercedes, Gral. Rodríguez, Luján, San Andrés de Giles, Exaltación de la Cruz, Pilar, Belén de Escobar, San Fernando, Tigre, Campana, Moreno y José C. Paz, según Resolución 285 del 2001, para ofrecer en conjunto soluciones a los problemas del comportamiento y estado actual de los cursos de agua que la componen, crear un marco institucional, reconocimiento legislativo, legislación adecuada y promover efectiva participación de toda la comunidad.

trabaja en el Mercado de la colectividad boliviana<sup>16</sup>; con el Ministerio del Interior tiene un Plan para Inmigrantes, mediante el cual gestiona la documentación para bolivianos; con la Secretaría de Acción Social municipal trabaja distintas temáticas: alimentación, producción, PyMES agropecuarias (desarrollo de línea de producción de conservas y dulces); con organizaciones civiles, tales como: la Asociación de Cunicultores, la Asociación de Apicultores, y la Cooperativa Hortícola “2 de Septiembre” ya mencionada.

#### 8. LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PARTIDO ANALIZADO: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, DESCENTRALIZACIÓN, POLÍTICAS DE PROMOCIÓN, PRESENCIA EN TERRITORIO.

Concordamos con Barsky (2008) que en los últimos años se viene formando un capital social valioso en el territorio, mediante la interacción sinérgica de la Secretaría de Medioambiente del Municipio, la Agencia Escobar del INTA, los promotores asesores del programa Cambio Rural y los actores de la colectividad boliviana, mediante distintas iniciativas que analizamos.

En lo relativo a *descentralización*, los ingresos devenidos de la coparticipación fiscal han aumentado no solamente en valores nominales, sino que también fiscales, en tanto los ingresos provenientes de provincia han crecido a precios reales. Sin embargo, esto no necesariamente acompaña el proceso de aumento del gasto primario municipal. Según fuentes de la legislatura provincial, la incidencia de la asistencia financiera provincial a los municipios sobre el total de los gastos primarios municipales, se ha reducido entre el 2004 y el 2006 de un 14,5% a 11,9%. Esto indicaría que los gastos primarios en los municipios aumentaron en mayor proporción que la asistencia financiera provincial. Estos argumentos forman parte del reclamo histórico por parte de órdenes menores, que el poder central no redistribuye los ingresos generados a nivel provincial, y, en un orden menor, a nivel municipal. En consecuencia, si bien existe un aumento en términos nominales de recursos que se coparticipan a los municipios, la contribución que éstos generan al proceso de

---

<sup>16</sup> El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) anunció el 1 de marzo de 2008 la apertura de la inscripción de los productores agrícolas de todo el país en el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), comenzando su primer año por los floricultores y horticultores, para “reforzar la trazabilidad de las frutas y hortalizas, la identificación del productor y empacador, la promoción de la inocuidad sanitaria de los productos y la información al consumidor”. A través del Sistema de Control de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR), implementado en 2001, el SENASA avanza hacia la regularización legal, económica y ambiental de la actividad hortícola, además de la obligatoriedad para los horticultores de tener un asesor. Esto último actuará como incentivo para los horticultores que aún no se integraron al PROAAS en Pilar (Barsky, 2008).

descentralización, asunción, nuevas funciones sociales, etc. Disminuye (Feito, Nussbaumer y Souza, 2008).

El *pasaje de economía informal a la formal* se vislumbra en el municipio estudiado con el apoyo del gobierno local a la creación del Mercado de la Colectividad Boliviana. Por otra parte, existe *planificación participativa* con fuerte participación de los actores locales, que definen acciones comunes con organismos de gobierno local. Se intenta trabajar no sólo en la emergencia, sino en producir herramientas legales y técnicas que permitan una producción sustentable en el tiempo, independientemente de la administración de turno. Sin embargo, el *sector privado* no participa aún de un proceso de planificación continua.

Considerando los instrumentos técnicos (nivel de profesionalización de los equipos), estilos políticos de gestión (voluntad política del Intendente) y niveles o grados de participación de las organizaciones de la sociedad civil, puede decirse que en Pilar se da un *modelo de gestión descentralizado*, en el cual la prioridad pasa por el nivel de recursos y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y un acrecentamiento de la relación Estado-sociedad que presupone mayor articulación entre ambos a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La vinculación entre el Estado y la sociedad civil que se da en el partido analizado, muestra que el tipo de política implementado es “*de promoción*”. Si bien se tiende hacia un tipo de políticas “*de desarrollo productivo*”, ya que los programas actuales del gobierno municipal forman parte de una estrategia para involucrar actores económicos y líderes sociales. Se intenta promover la participación del Estado (a pesar de la escasez de recursos expresada por los funcionarios entrevistados), movilizar ONGs y líderes sociales locales, a través de varios programas y proyectos destinados a la producción agropecuaria, apoyados por el Intendente.

En lo relativo a articulación Nación-Provincia-Municipio, existen 35 programas de microemprendimientos (entregas de máquinas de coser, desarrollo de economía social, compras de productos) y hay alrededor de 150 proyectos microempresariales presentados. En lo relativo a políticas de empleo, la más importante es la promoción industrial.

Puede decirse que las políticas del municipio de Pilar en cierta forma contribuyen a la conformación de *territorios hortícolas*, ya que se intenta nuclear a los horticultores, que tradicionalmente se encuentran dispersos, mediante la creación de un marco legal de promoción de la actividad sustentable.

Respecto de la capacidad del gobierno municipal de identificar y resolver las necesidades del sector hortícola, desde el municipio se recogen los pedidos y se actúa en consecuencia, intentando resolverlos o conectando los reclamos con los organismos competentes para ello. Ejemplo de ello son acciones como creación de un Comité de Productores (dentro de los cuales, los hortícolas son aquellos que pertenecen a la Cooperativa “2 de Septiembre”); intervención a pedido de productores para resolver problemas derivados de la irregularidad de la situación de las camionetas con que transportan la producción (falta de patentamiento, vehículos en mal estado y sin verificación, etc), en cuyo caso fueron conectados con la Dirección de Tránsito del municipio; gestiones para temas no específicamente productivos: otorgamiento de Libreta Sanitaria, otorgamiento de DNI (a través de la Secretaría de Acción Social municipal), intervención para paliar necesidades sanitarias de los productores, mediante la instalación de un camión sanitario que va a las explotaciones para realizar control médico, pediátrico y odontológico. En este sentido, la gestión realizada por el municipio hacia el ámbito rural del partido, puede catalogarse de *integral*, ya que abarca aspectos diversos.

La capacidad de respuesta de las estructuras burocráticas gubernamentales locales es, por el momento, adecuada a las demandas de los productores. Si bien no existe una planificación integral, se ha superado en parte la “cultura del bombero” en la ejecución estatal (referida a falta de planificación a mediano y largo plazo y escasa capacidad de prevención de contingencias). Se visualiza cierta coordinación y articulación entre y dentro de los organismos públicos del municipio (Medioambiente, Acción Social, Secretaría de Gobierno).

Destacamos el personalismo existente en las estrategias de intervención locales, dado que la mayoría de las personas que participan se conocen desde hace años, en forma directa, habiendo compartido previamente otros espacios de trabajo. Existe una tendencia a fortalecer el rol de estos actores, aumentando también su capital simbólico en la arena de disputas. Las políticas implementadas se basan en las relaciones interpersonales y la confianza depositada por los productores en los funcionarios que están en permanente contacto directo con ellos, visitando semanalmente sus explotaciones y el mercado, y participando en reuniones formales e informales con los técnicos a cargo de la ejecución de los distintos programas. En el caso estudiado, en la medida en que las estructuras formalizan acuerdos a través

de convenios u otros mecanismos, existe reconocimiento explícito de la labor de los funcionarios que motorizaron estos enlaces, lo cual mejoraría su posición dentro de la estructura del organismo al que pertenecen, con lo cual el tiempo y trabajo dedicado se constituirían en un capital del funcionario, en la medida en que éste es valorado. Además, la formalización de estos espacios (como el convenio entre INTA y el gobierno local) también permitiría a cada uno de estos agentes públicos un margen de acción y de toma de decisiones mayor, así como probablemente ingresar a la arena de disputa con otros capitales.

Se vislumbra la creación de un ámbito de discusión entre organizaciones públicas y de la sociedad civil, concordando con cierta homogeneización del espacio en relación con el origen de los participantes (la mayoría del INTA, de la Secretaría de Medioambiente y de organizaciones de productores) y la definición y concreción de actividades para llevar a cabo en forma conjunta, lo que permite la concreción de una agenda programática (recorridos regulares por las explotaciones por parte de los técnicos del programa; organización de talleres de capacitación; creación de canales comunes de comercialización de hortalizas).

En el caso analizado, se destaca la “presencia en territorio” del gobierno municipal (definida por la trayectoria reconocida de la entidad por parte de los actores locales). Considerando que el sujeto central de las acciones y programas de desarrollo rural local está constituido por los pequeños productores agropecuarios, la trayectoria y cobertura en términos de cantidad de población objetivo asistida, es una fuente de legitimación fundamental de los discursos y visiones de mundo de los organismos estatales vinculados (Nussbaumer, 2008). La combinación de este reconocimiento con el “sentirse autorizado” para representar los intereses de los actores participantes, muestra que cuanto mayor sea la “presencia territorial” (en términos de cantidad de grupos y familias asistidas), mayor es la legitimidad de los discursos.

Un elemento que juega en la legitimación de la trayectoria de los organismos participantes es la confianza depositada para mantener los acuerdos y líneas de trabajo. Durante el trabajo de campo realizado, los representantes de las instituciones participantes demostraban que la confianza, considerada básica para lograr el trabajo articulado, no se deposita en el gobierno como institución, sino en algunas de las personas que conocen hace tiempo y que se ubican temporariamente en ese rol. Esto nos lleva a preguntarnos qué ocurriría con un cambio de staff

administrativo en el gobierno municipal, o con un cambio de líneas y/o estrategias de acción política.

En cuanto a las dificultades y desafíos para el desarrollo local, la falta de capital económico que soporte actividades, ideas y proyectos, parece ser uno de los problemas del municipio analizado<sup>17</sup>. Se deben considerar para la formulación de políticas de desarrollo rural-local premisas tales como: el ejercicio de democracia local participativa que requiere participación organizada de la población en el territorio en cuestión, lo que a su vez, redefine la manera de hacer política y es el camino para avanzar a conformar una nueva hegemonía de poder; participación organizada y construcción de otra hegemonía son condiciones necesarias para la equidad social y redistribución de ingresos con sustentabilidad ambiental (Manzanal, 2006).

La articulación entre organismos públicos (distintas secretarías del gobierno municipal; el INTA) con asociaciones de la sociedad civil (cooperativa “2 de Septiembre”) como nueva regla, impone la confluencia en espacios comunes de discusión política, confrontando a cada uno de los agentes intervinientes a establecer estrategias para mantener sus posiciones en función de las reglas de juego en esta arena de disputa. En términos locales, la presencia en territorio y la trayectoria en políticas son recursos que contribuyen al reconocimiento de los agentes como conocedores y expertos en desarrollo rural para el municipio. Estos recursos les permiten a su vez legitimarse como portavoces de las necesidades de los pequeños productores, y acumular capital en este sentido (Nussbaumer, 2008). La participación de la sociedad civil que fortalece un modelo de toma de decisiones de abajo hacia arriba, es bastante prometedora. Sin embargo, si bien existen convenios bilaterales, aún no se da una plataforma política común para el desarrollo rural. La articulación como nueva regla (Nussbaumer, 2008), así como el nuevo rol que los representantes deben cumplir para invertir la misma, todavía no es clara en el caso de Pilar, ya que no se define una dimensión operativa de las políticas de

---

<sup>17</sup> El presupuesto municipal a mediados de 2007 rondaba los 38 a 42 millones de pesos, en tanto el partido necesitaría unos 200 millones. A pesar de ello, Pilar es uno de los municipios bonaerenses que más creció en los últimos años, con 500 millones de dólares aproximadamente de inversión privada. El Estado invirtió un 1% de los recursos en los últimos 10 años. Desde la gobernación local reclaman tener “las manos atadas” por la falta de autonomía municipal, por eso la estrategia consiste en conseguir y gestionar recursos financieros para el partido, a través de la articulación con otras instituciones, según información suministrada por el Secretario de Gobierno local, en entrevista etnográfica

articulación en torno al desarrollo rural. Cada entidad pública participante confluye en espacios con otras organizaciones para la coordinación de políticas. Se comparte información, se acuerdan diagnósticos de estrategias de desarrollo, se asiste a diferentes reuniones y actos en forma conjunta, etc. Pero estas acciones no comprometen la autonomía en la toma de decisiones de las líneas y ámbitos de acción de sus organismos.

¿Cómo evolucionarán en estas condiciones las nuevas dinámicas a nivel de la economía local, en las que los mismos productores bolivianos desarrollan vínculos con los countries privados, mediante la venta directa de sus productos? En otras palabras: ¿hasta qué punto deberán supeditar sus programas de acción a una política de desarrollo municipal común? ¿Cuánto afectará esto los presupuestos asignados, la planta de profesionales, los roles de cada uno? La deslegitimación del proceso de construcción de un espacio de debate, evidenciaría las contradicciones del propio estado municipal. Esto expresaría en abstracto la tradicional disociación de la política social y la política económica, disociación que muestra dos mundos separados de la misma realidad rural: por un lado el del crecimiento económico; por el otro, aquel orientado a un modelo de desarrollo focalizado en la inclusión de los pequeños productores mediante la contención social.

## 9. REFLEXIONES FINALES

En los distintos enfoques sobre desarrollo rural existe cierto consenso sobre postulados en torno a la descentralización, con un rol creciente de gobiernos municipales y provinciales en el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo, enfrentando el desafío las instituciones provinciales y municipales, de colaborar con el sector privado para crear instrumentos innovadores de políticas, formular estrategias, apoyar instituciones y movilizar recursos locales para fomentar el empleo y la actividad económica. Intervenciones de este tipo requieren sustentabilidad en el tiempo, tratándose de políticas de largo plazo, que sobrevivan los vaivenes y ciclos de las políticas públicas. El municipio debe definir para la implementación de la intervención, un ámbito territorial que sea lo suficientemente grande para contener actores y organizaciones productivas que conformen una masa crítica, pero lo suficientemente pequeño para que funcionen la economía de proximidad y las relaciones de confianza. Además, dado que es en el territorio donde se juegan las relaciones interpersonales es necesario conocer las prácticas políticas

paternalistas o clientelísticas y su papel en los procesos de intervención (Bocchicchio, 2004). El territorio se define como una realidad política (Pérez, 2004), en el sentido de que la organización estatal impone una inicial fragmentación político institucional que no contempla el gobierno local como tal, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional (o global) a cargo del gobierno federal y otros dos parciales: regional (o intermedio) a cargo de gobiernos provinciales y local a cargo de gobiernos municipales. Esta fragmentación implica una trama de atribuciones y funciones, así como de autoridades, que en cada uno de los territorios las ejercen y desarrollan. Cada uno de esos territorios es a su vez una realidad política, que configura una unidad independiente de acumulación política, más allá de su mayor o menor autonomía (en calidad de atribuciones, recursos propios, capacidad de otorgarse sus propias normas, etc). En un contexto de fuerte crecimiento de las necesidades sociales, los municipios se convirtieron en el principal nivel estatal para la ayuda social.

Por ello el nivel local se presenta como adecuado para observar las dinámicas del territorio y las capacidades de respuesta de los actores locales frente al nuevo contexto socioeconómico de descentralización municipal. Surge el rol del Estado como mediador en la “gobernanza” que se pretende establecer: que los actores locales tomen conciencia de sus propias capacidades de acción y no queden a la espera de la acción pública (Albadalejo y Bustos Cara, 2004).

La horticultura en Pilar está en una fase intermedia de desarrollo, registrando escasa innovación generacional y falta de mano de obra (trasladada hacia el sector de la construcción). Esto amerita la necesidad de adaptar los programas de intervención a las particularidades de esta agricultura de proximidad (Barsky, 2008). Si bien actualmente se está dando un momento histórico de apertura institucional del INTA hacia cuestiones territoriales, así como del municipio hacia el desarrollo local, existe un conjunto de desafíos tanto para el análisis de las condiciones sociopolíticas del Municipio, como en el orden práctico, relacionados con la capacidad de acción concreta del gobierno local. Es necesario resolver dos situaciones: por un lado, la necesidad de aumentar la *capacidad técnica y de gestión* del gobierno municipal, mediante formulación e implementación de programas sociales y de desarrollo rural local que respondan a las demandas de población más afectada (“*el desafío es organizar a los productores*”<sup>18</sup>); por otro lado, la creciente “*localización*” de las

---

<sup>18</sup> Expresión utilizada por un funcionario municipal en entrevista etnográfica.

*demandas de los ciudadanos*, que sienten cada vez más lejanos los niveles nacionales y provinciales. Se requiere ampliar nexos con nuevas formas de organización social (ONGs, entidades intermedias, organizaciones de base, iglesias, etc) y con el sector privado, desarrollando modelos participativos que articulen la relación Estado-sociedad en el plano local. Quizás habría que plantear un mix donde se combinen políticas comunes con otras diferentes para necesidades específicas. Existen distintos desafíos, como intentar superar la divergencia de intereses estableciendo denominadores comunes mínimos para satisfacer al conjunto de actores; o la construcción de articulación público-privada que combinen la promoción del Desarrollo Local con la inclusión de sectores desfavorecidos (Craviotti, 2008)<sup>19</sup>.

Para el caso analizado, comprobamos que:

- la capacidad de los beneficiarios del desarrollo en torno de proyectos, de crear y recrear normas de acción dentro de los programas, evidencia su papel activo en el diseño y administración efectivos de mecanismos regulatorios del comportamiento de todos los actores y su interacción, particularmente dentro del marco de proyectos específicos. Así, enriquecen o cuestionan los mecanismos estatales o se adaptan a ellos, de acuerdo a mecanismos regulatorios que ya conocen en sus prácticas grupales;
- las nuevas articulaciones de lo público y lo privado, requieren un importante rol de los municipios, en el marco del traspaso de roles del estado nacional a los municipales;
- existen limitaciones institucionales referidas a la consideración que recibe el desarrollo rural en las políticas públicas, evidenciadas en la política de los '90, resultante en la asignación de recursos para los pequeños y medianos productores en programas independientes y focalizados. Sólo una integración de estos programas permitiría superar estas limitaciones que no contemplan aspectos tales como la comercialización, en el marco de una mirada integral del sector.

Concluimos que la capacidad de respuesta de las estructuras burocráticas gubernamentales locales en el partido analizado, es relativamente adecuada a las demandas de los productores, visualizándose cierta coordinación y articulación entre y dentro de los organismos públicos del municipio. Se destaca la implementación en territorio de las políticas analizadas. En cuanto a los actores públicos y las reglas de juego, los agentes intervinientes accionan fuentes de legitimación de sus discursos

<sup>19</sup> En esta dirección, el Secretario de Medioambiente está convocando desde fines de 2008, a distintos profesionales de varias instituciones (INTA, universidades, etc), dedicados a la temática del desarrollo local (sociólogos, agrónomos, antropólogos, técnicos, que se desempeñan en funciones de investigación y/o extensión y transferencia en el territorio), para conformar un Consejo Profesional que funcionará por fuera de la estructura organizativa del Municipio, pero con apoyo del mismo.

en base a su propia trayectoria personal, basándose en relaciones y redes de confianza y conocimiento mutuo.

#### 10. BIBLIOGRAFÍA

- Aboitiz, P. (2009) “ Caracterización de los productores hortícolas en el partido de Pilar”. En: Actas del IV Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Mar del Plata, marzo 2009.
- Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. en En: Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios, Manzanal, M.; Neiman, G.y Lattuada, M. (comps.). Buenos Aires,: Cicccus.
- Albadalejo, Ch.y Bustos Cara, R. (2004). El desarrollo local: ni azar maravilloso, ni resultado programado de una política. En: Albadalejo, Ch.y Bustos Cara, R. (comps.).Desarrollo local y nuevas ruralidades en Argentina. Bahía Blanca, Argentina. Coedición Universidad Nacional del Sur, Université de Toulouse Le Mirail, Dynamiques Rurales; Institut de Recherche pour le Développement, Institut National de la Recherche Agronomique.
- Alfaro, M I. (2000). Modalidades de intervención estatal y actores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero. Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Andrenacci, L.;Neufeld, M.R.;Raggio,L. (2000).Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas Vida, PROMIN,Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel. Bs As, Informe de Investigación N°11, Instituto del Conurbano, Univ Nac Gral Sarmiento.
- Arroyo, D. (2005<sup>a</sup>).La planificación del desarrollo local en el marco de la emergencia. Buenos Aires: Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social 2005, FLACSO.
- Arroyo, D. (2005b).Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina. Buenos Aires:Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social 2005, FLACSO.
- Barsky, A. (2008)”La bolivianización de la horticultura y los instrumentos de intervención territorial en el periurbano de Buenos Aires. Análisis de la experiencia de implementación de un programa de buenas prácticas agropecuarias en el partido

de Pilar”. En: Actas del X Coloquio Internacional de Neocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 demayo de 2008.

- 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”. En: Actas del IX Coloquio Internacional de Neocrítica, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 28/5-1/6 de 2007.

- Barsky, A.; Astelarra, S. y Galván, L. (2009) “Experiencias de intervención territorial en el cinturón hortícola de Buenos Aires. Análisis de la implementación del programa PRO.A.A.S. en el partido de Pilar”. En: Actas del IV Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Mar del Plata, marzo 2009.

- Benencia et al (1997):” Area Hortícola Bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales”. Ed La Colmena, Bs As.

- Benencia, R. y Gazzotti, A. (1995) “Migración limítrofe y empleo. Precisiones e interrogantes”. Ponencia presentada al V Congreso Argentino sobre Colectividades, Bs As, octubre de 1995.

- Bocchicchio, A. (2004).¿Crecimiento o desarrollo?. Segundo Encuentro de Emprendedores de la Provincia de Santa Fe y Primero del Mercosur, 23 de octubre de 2004, Santa Fe.

- Bourdieu, P. (1988).Cosas Dichas.Buenos Aires: Editorial Gedisa.

- Craviotti, C.(2008).Participación, articulación, identidad. Desafíos emergentes para la incorporación de productores familiares en el contexto de estrategias de Desarrollo Local. En: Rodríguez Bilella, Pablo y Tapella, Esteban.Transformaciones globales y territorios. Desarrollo Rural en Argentina. Experiencias y aprendizajes”. Buenos Aires: Ed La Colmena.

- Feito, M. C.(1999): “Juego de espejos. Un estudio antropológico sobre las estrategias de los sujetos sociales del sistema agroalimentario hortícola bonaerense”, Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

- Feito, M C. (2005).Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense. Buenos Aires:Ed La Colmena.

- Feito, M.C.; Nussbaumer, B y Souza Casadinho, J. (2008).Las políticas de intervención de los municipios en la actividad hortícola. En: Benencia, R y Quaranta, G (comps.) Producción, trabajo y territorio en el Cinturón Verde Bonaerense. Buenos Aires: Ed Prometeo.

- Feito, M.C.; Díaz Galán, L. y Diez Brodd, C. (2009) "Organizaciones locales en el Área Hortícola Bonaerense: la acción colectiva como respuesta al conflicto social". En: Benencia y Quaranta (comps), op cit.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda.
- Long, N. (1992). From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. En: Long N. Y Long A. (1992). Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development. UK: Routledge.
- Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural. En: Manzanal, M.; Neiman, G.y Lattuada, M. (comps.), Op Cit.
- Nussbaumer, B. (2008).Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En Manzanal, Arzeno, Nussbaumer (Comps.) Territorios en Construcción: Actores, Tramas y Gobiernos entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires: Ciccus.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En: Estudios CEDES, Vol. 3 Nro.2.
- Pérez, P. (2004).Instituciones Políticas y Gestión Urbana en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Cadernos PROLAM/USP, año 3, vol 2), pp 73-87.
- Ringuelet, R. et al (2003) "La complejidad de un campo social periurbano centrado en la zonas rurales de La Plata", Universidad Nacional de La Plata.
- Robirosa, Mario et. al. (1990).Turbulencia y planificación social. Buenos Aires: UNICEF –SXXI.
- Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E.(2008).Introducción. En: Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E., 2008, Op Cit.
- Shejtman, A. y Berdagué, J.(2003).Desarrollo Territorial Rural, Borrador de Trabajo, RIMISP, Santiago de Chile. [www.rimisp.org/argentinarural](http://www.rimisp.org/argentinarural).
- Yáñez; David y Benedetto (2007).Desarrollo rural:prácticas y discursos en el Municipio de Lavalle, Mendoza. V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad Cs Económicas, UBA, noviembre 2007.