

Sobre técnicos, programas y “buenas prácticas”

Breves reflexiones sobre la implementación de políticas en el Conurbano*

MARÍA LARA GONZÁLEZ CARVAJAL**

En el siguiente comentario exploramos el artículo de Barsky, Astelarra y Galván: “Horticultura en los bordes de la ciudad: análisis de la implementación de un programa de ‘buenas prácticas’ en Pilar”. La lectura que hacemos del mismo tiene como objetivo identificar una serie de temas que surgen del propio texto y que resultan significativas para profundizar y complejizar los debates acerca del Conurbano Bonaerense. Así, nuestro recorrido pretende resaltar tanto los principales aportes que consideramos que el artículo ofrece como los puntos o “momentos” del texto que, desde nuestra perspectiva, podrían ser re-pensados, ampliados o discutidos a la luz de otras miradas que se encuentran con la de los autores. De la misma manera, se tendrán como referencia permanente las posibles relaciones y cuestiones “en común” entre lo trabajado por Barsky, Astelarra y Galván y otras investigaciones que también analizan programas públicos implementados en este territorio. Por último, buscamos explicitar el conjunto de interrogantes y campos de investigación que la lectura del artículo invita a desplegar en el marco de las preguntas más generales en torno al Conurbano y a las distintas formas en que lo analizamos, en este caso, desde las Ciencias Sociales. Nuestro comentario se desarrolla, entonces, articulando los aportes del texto con nuestra mirada sobre el mismo y con las preguntas que quedarán abiertas en torno a cada uno de los temas trabajados.

Como punto de partida y marco general de lectura del artículo de Barsky, Astelarra y Galván es importante explicitar que, para nosotros, se trata de un texto que, como el periurbano, se encuentra en el *borde* entre la literatura estrictamente académica y aquella que apunta al análisis de procesos socio-económicos, ambientales o políticos con el objetivo central de recomendar lineamientos para la acción o la intervención pública. En este sentido, el trabajo tiene un fuerte

* A propósito de “Horticultura en los bordes de la ciudad: análisis de la implementación de un programa de ‘buenas prácticas’ en Pilar” de Barsky, Astelarra y Galván.

** Área de Estado, Gobierno y Administración Pública, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

componente de evaluación técnica sobre el desempeño del programa en cuestión. Visto esto desde la óptica de las Ciencias Sociales resulta, entonces, por lo menos distinto respecto del tipo de textos a los que estamos acostumbrados en ciertos ámbitos académicos. Sin embargo, creemos que este punto de partida constituye precisamente uno de los aspectos más estimulantes, ya que implica un desafío por demás interesante y enriquecedor que le agrega complejidad y perspectivas al análisis del Conurbano, y nos obliga, además, a un necesario diálogo entre enfoques, lenguajes y espacios de reflexión que no siempre hallan oportunidades para encontrarse.

La preocupación de los autores por delimitar y construir al *periurbano* como problema y objeto de investigación es, desde nuestro punto de vista, el principal aporte del artículo para los estudios y debates en torno a la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En efecto, Barsky, Astelarra y Galván dejan instalada la preocupación por observar con mayor atención los procesos que allí ocurren como parte de la dinámica metropolitana que debiéramos atender a la hora de preguntarnos por el Conurbano. El periurbano, nos dicen, es esa configuración de borde, difusa, con límites cambiantes y sujetos a las tensiones y conflictos de intereses entre el avance de la urbanización y el espacio rural. Es, por lo tanto, un espacio privilegiado para observar estas fuerzas vivas actuando en uno u otro sentido y dándole forma o modificando este espacio atravesado por múltiples lógicas territoriales. El artículo que aquí presentan, además, trabaja particularmente el proceso de intervención estatal sobre una problemática que refiere a uno de los actores clave del periurbano: los productores de la horticultura que se desarrolla en este cinturón verde. De esta manera, los autores también nos invitan a reflexionar acerca del modo en que ciertas políticas públicas y sus programas inciden en la configuración social, económica y espacial que caracteriza al periurbano.

Lo que nos sugiere el texto es la necesidad de pensar de manera relacional a los fenómenos que ocurren en el periurbano. Como parte constitutiva tanto del espacio urbano como del espacio rural, esta zona en constante mutación es resultado de procesos sociales, económicos y culturales complejos y multidimensionales que se despliegan tanto en uno como en otro espacio. Así como no podemos entender al periurbano sin dar cuentas de ciertas dinámicas urbanas de la RMBA, tampoco podríamos comprender la lógica y los modos de reproducción socio-urbana de la región sin dar cuenta de

las formas que asume el periurbano. Así, el texto no sólo nos convoca a estudiar y complementar su enfoque desde otras miradas que aporten a la comprensión integral de estos procesos, sino que nos estimula a incorporar elementos de su análisis a los trabajos que realizamos sobre la región desde otras disciplinas.

Asimismo, y en la misma línea, ciertas preocupaciones propias de la geografía o la ecología, que aparecen en el trabajo, tales como aquellas que refieren a la sustentabilidad del espacio físico y ambiental y su relación con los procesos económicos urbanos, no siempre son tenidas en cuenta por los científicos sociales que estudian el Conurbano. Y sin embargo, dichas problemáticas, y sus procesos, actores y políticas, no solo son parte de la construcción del mismo sino que constituyen dimensiones centrales en el análisis del desarrollo de la región. Barsky, Astelarra y Galván echan luz sobre una serie de elementos y nudos temáticos que forman parte de la implementación cotidiana de políticas públicas en el territorio que, insistimos, contribuyen a caracterizar y entender la realidad del Conurbano Bonaerense. Es decir, los autores logran exponer, efectivamente, la importancia de analizar los procesos de implementación de los programas públicos para poder comprender el rol que estos ocupan en la configuración o transformación socio-territorial del Conurbano. Y es en este sentido, decíamos, que aparecen en el artículo un conjunto de temas que son comunes a casi todos los procesos de implementación de políticas en el territorio: la existencia de una multiplicidad de actores, niveles y agencias gubernamentales que se articulan (o no), las tensiones que se producen entre las lógicas de lo técnico y lo político, los diferentes modelos de gestión de los procesos, las distintas perspectivas de los actores, las escalas de acción de las intervenciones, los grados de coordinación, entre otros.

Dicho esto, presentaremos una serie de comentarios, haciendo un especial hincapié en problematizar el modo en que Barsky, Astelarra y Galván analizan, en particular, la implementación del programa de “buenas prácticas”.

En primer lugar, el artículo se propone centralmente sistematizar la experiencia de implementación de un programa municipal en la localidad de Pilar, el PRO.A.A.S (Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable). El trabajo presenta, sobre todo, una caracterización de los lineamientos generales del programa y luego se detiene a discutir un aspecto particular del mismo que es el uso de

los manuales de buenas prácticas agropecuarias (BPA) con el objetivo de discutir su pertinencia en un contexto como el del periurbano. Desde un punto de vista metodológico, el proceso de implementación del programa no es abordado a partir de ejes o dimensiones de análisis sino que el texto está más bien organizado siguiendo el relato descriptivo de parte del desarrollo del programa. Una primera observación apuntaría a sugerir que esta descripción de las etapas, realizada desde la mirada de lo previsto por el propio programa, no termina de desplegar suficientemente, desde nuestra perspectiva, el momento analítico y reflexivo de la sistematización de la experiencia como proceso.

Entonces, ¿cómo analizan los autores el programa elegido? Como decíamos, se describe el programa, sus objetivos y sus supuestos sin apartarse demasiado de la propia propuesta del programa, que parecería marcar, además, el contenido y los “momentos” del mismo análisis. Es decir, las claves de lectura del programa son las mismas que el propio programa establece en sus objetivos. Y en ese sentido, no se presta suficiente atención a la implementación como proceso de lo que efectivamente sucedió en el territorio entre los actores intervinientes y la problemática en cuestión sino que se describen, más bien, las etapas y acciones que el programa establece en sus definiciones normativas. Hay, en este sentido, un importante trabajo de caracterización del programa que no siempre es acompañado de un análisis de la implementación del mismo. No queremos decir, sin embargo, que esta no haya sido analizada. Ciertamente los autores exponen una serie de situaciones ocurridas en el período de implementación del programa que resultan sumamente interesantes y ricas en términos de “proceso” de implementación. Pero creemos que profundizar reflexivamente ciertos ejes o dimensiones de análisis que den cuenta del posicionamiento de los actores en la práctica y en relación con el problema que la política intenta resolver, completaría aún más la caracterización del programa. Los autores afirman, por ejemplo, que se dio una importante articulación entre el Municipio, el INTA y la comunidad boliviana en el transcurso de la implementación del PRO.A.A.S. Sin embargo, esta aseveración sobre los que intuimos que son los actores principales de esta política no es analizada ni fundamentada. Y si bien este aspecto fue seguramente trabajado en la investigación, el lector del artículo no cuenta con la información, los datos o el análisis que le permitan comprender dicha afirmación que, por otro lado, constituye una conclusión central a la hora de analizar la implementación de un programa

público. Es decir, ¿qué factores posibilitaron esta articulación? ¿En qué consistió? ¿Qué conflictos o dificultades surgieron? ¿Cuál fue el proceso que tuvo como resultado la articulación? Prestarle atención a estas dimensiones del proceso nos permitiría dar cuenta, así, del carácter político (además de técnico) de la implementación de las políticas.

En el mismo sentido, creemos que otra dimensión que podría complementar el análisis, en segundo lugar, es la de las relaciones intersectoriales e interinstitucionales entre los niveles estatales y diferentes agencias involucradas en el programa. Se trata, en efecto, de un programa municipal en el marco de una política nacional más amplia. ¿Cómo incidieron estas relaciones en la implementación del programa? ¿Cuál es el rol del nivel provincial y de otras agencias estatales? ¿Cómo se articulan estas nuevas prácticas con los otros municipios de la región? A partir de las reflexiones de los propios autores, éstas son solo preguntas que abren nuevos ejes de análisis y que contribuyen también a pensar en la posibilidad de implementación de este tipo de programas en otros municipios y así avanzar sobre el análisis de la escala metropolitana del problema de la sustentabilidad del periurbano. En este sentido, se abre un nuevo campo de problemas vinculados a los retos de la coordinación en la gestión del programa, entre los distintos niveles estatales y entre estos y los actores no estatales que también actúan en diversos niveles.

Fuertemente relacionado con lo que venimos sosteniendo nos preguntamos, en tercer lugar, ¿quiénes son los actores de la política en cuestión? ¿Desde qué perspectiva se analiza el proceso de implementación? En este caso, el artículo lo describe y analiza relatóndolo desde la mirada casi exclusiva de los *técnicos* del programa. Para nosotros, quizá sea este punto uno de los más polémicos del artículo, en la medida en que condiciona la mirada y nos impide dar cuenta del entramado de actores que forman parte de la política que se implementa. Los técnicos aparecen casi como únicos sujetos del proceso descrito, exaltándose, así, el saber especializado de los mismos y sin dar cuenta de otros saberes y miradas respecto del propio proceso. Los autores, sin embargo, hacen referencia a entrevistas y encuentros realizados con otros actores, es decir, está claro, en este sentido, que en la investigación han trabajado con la multiplicidad de actores protagonistas de la política (los técnicos, los políticos, los productores y otros actores locales) pero el modo de organizar el

relato en este artículo particularmente centra la mirada en la perspectiva de los técnicos, impidiéndonos a los lectores dar cuenta de dicho trabajo. Asimismo, creemos que podría problematizarse la interacción de los técnicos con los otros actores de la política en el proceso de implementación. En este sentido, suele ser muy rico el análisis del encuentro entre lógicas, temporalidades y criterios diferentes que siempre se ponen en juego en la puesta en práctica de las políticas en el territorio.

Siguiendo esta línea, nos hemos preguntado por el motivo que explica la ausencia de la mirada o la voz de los productores en el relato de la implementación del programa. Los autores, insistimos, parecen haber hecho un exhaustivo trabajo de entrevistas a los mismos. Pero, entonces, ¿por qué no analizar su perspectiva como parte protagonista de la implementación del programa? ¿Quiénes son los productores? El texto hace referencia a la literatura académica que ha trabajado sobre los actores sociales de la horticultura en el periurbano. De esa manera, dan cuenta de la importancia que asumen para los estudios sobre el mismo, pero luego, en el análisis concreto de la puesta en práctica del programa, el artículo no nos cuenta casi nada sobre ellos ni sobre su perspectiva y posicionamiento respecto del programa. Son presentados casi únicamente como objetos del mismo, cuando intuimos –en parte por las propias reflexiones de los autores– que se trata de actores clave en la construcción de este difuso sector de la ciudad que constituye al periurbano. ¿Cuáles son, entonces, sus demandas en torno a la problemática que el programa intenta abordar? ¿Cómo ha sido su relación con “los técnicos”? ¿Cuáles han sido sus formas de organización? ¿Cómo incidieron las relaciones sociales e interculturales entre los actores en el proceso de implementación de este programa en particular? En este sentido, resulta interesante la referencia que hacen los autores, en las reflexiones finales del artículo, sobre el carácter de actores *urbanos* de los productores de verduras. Es decir, citando a otra autora, ellos abren la posibilidad de pensar las prácticas de los productores y sus modos de relacionamiento con el entorno urbano. Sin embargo, en el análisis del programa que realizan, los productores no parecen ser vistos de esta manera, sino como meros destinatarios de un programa que es implementado por técnicos que les “bajan” instructivos y recomendaciones para mejorar sus prácticas agrícolas, pero no aparecen como *actores* de la política. Nos quedan entonces como preguntas: ¿cuál es la relación de los productores con el territorio más allá de la actividad de la horticultura y de las prácticas que deberían

corregir según el PRO.A.A.S? ¿Cómo inciden ellos, como actores territoriales, en la definición o redefinición de las problemáticas del periurbano y de las políticas que se desarrollan en ese sentido?

En cuarto lugar, un último comentario en torno al lugar que la interacción entre actores tiene en el análisis de la implementación de políticas, apunta al lugar que se le da en el relato a los conflictos o dificultades que surgieron en el proceso. Los autores sugieren en distintos puntos del artículo la existencia de los mismos pero estos no son trabajados como parte significativa del análisis del programa. Creemos que tanto los conflictos que se despliegan en el territorio en torno al uso del suelo del periurbano como aquellos que surgieron particularmente en el marco de la implementación del PRO.A.A.S. podrían ser aprovechados como escenarios a partir de los cuales observar y analizar el modo en que el programa es efectivamente implementado, visto en este sentido, como proceso social, político e institucional. Estas situaciones suelen ser, a veces, ventanas de oportunidad para acceder a una comprensión más profunda y compleja de la dinámica entre los actores, sus relaciones y las posibilidades o limitaciones con las que se encuentran los programas en el territorio. Quizás el aporte más importante de los autores, en este sentido, es la problematización del proceso en torno a la recepción de los manuales de buenas prácticas agrícolas (BPA) por parte de los productores y las dificultades que ello generó. Sobre ese punto seguiremos a continuación.

Nuestro quinto punto gira alrededor de la idea, los supuestos y la crítica que desarrollan Barsky, Astelarra y Galván sobre las BPA. Creemos que otro de los aportes fundamentales que este artículo produce es, en efecto, la lectura y la mirada crítica que los autores despliegan respecto de las ideas que subyacen a este programa en particular y que pueden extenderse a muchos de los programas que en general se ponen en práctica en el Conurbano. A partir de analizar el contenido de los manuales de BPA, y comprobar las contradicciones que estos suponen al ser utilizados en contextos particulares con las características del periurbano, ellos afirman enfáticamente la necesidad de “reformular la idea de BPA”. Haciendo referencia a textos anteriores en donde Barsky trabaja las dificultades de aplicar la óptica empresarial al PRO.A.A.S., los autores sostienen que las limitaciones y los obstáculos que surgen al “bajar” los protocolos técnicos al territorio se explican por la inadecuación entre el contenido de estos protocolos y la realidad particular del periurbano. Y sostie-

nen: “es necesario reformular la idea de BPA cuando se baja determinado protocolo técnico a unos actores sociales y a un territorio muy diferentes a los considerados desde el extensionismo rural clásico”. Si bien nosotros coincidimos en la necesidad de reformular la idea de *buenas prácticas*, pensamos que, sin embargo, el argumento esgrimido en el artículo termina encerrando a la propia crítica que intentan desarrollar en los mismos marcos que la idea de “buenas prácticas” establece, y nos lleva a concluir, entonces, que el problema no sería el concepto de buenas prácticas sino el contenido particular de estos manuales que no refieren a las características típicas del periurbano. Aquí es donde, quizás, otras miradas puedan aportar algo a la discusión.

Nuestro punto de vista sugiere que tanto la propia noción de “buenas prácticas” como la idea de que estas se “bajan” a los actores deberían ser reformuladas, incluso en el marco de la preocupación por la implementación de un programa y sus efectos en la sustentabilidad de una actividad como la horticultura. Las “buenas prácticas” para los productores y para el territorio en el que estos se insertan, ¿son prácticas definidas por técnicos que están “por encima” de ellos y por eso las “bajan”, las aplican o las transfieren para ser adoptadas de manera casi mecánica e independientemente de las características del territorio entendido como construcción social? ¿O podemos pensar que las prácticas que son buenas para un conjunto de actores territoriales se construyen situacionalmente y que, además, pueden ser el resultado y no el punto de partida de la articulación entre los mismos? Desde nuestra mirada, la primer opción subraya y privilegia un saber experto y especializado de los técnicos que no solo corre el riesgo de desestimar otros saberes y propuestas para el mejoramiento de las prácticas de los actores que inciden en la producción agrícola, sino que pierde la oportunidad de pensar en procesos de apropiación y construcción colectiva de reglas o pautas comunes que garanticen un horizonte de sustentabilidad compartido (y no impuesto). Lo que la propia idea de “buenas prácticas” esconde es, también, la pretendida inexistencia del conflicto que subyace a esta noción. Cierta sentido de supuesta neutralidad técnica suele fundamentar el entusiasmo por estos manuales que luego, casi siempre, se encuentra con los actores reales, sus intereses, coyunturas, condiciones sociales y económicas, relaciones de poder, limitaciones, culturas, propuestas propias y expectativas que no siempre “encajan” en lo previsto desde los escritorios, y nos hacen preguntar, entonces, si dichas prácticas ¿eran finalmente “buenas” para los productores (y

su realidad) o para los técnicos que las promovían? ¿Hay prácticas “buenas” por fuera de sus contextos y condiciones de implementación? ¿Cómo, quién y dónde se definen las “malas” prácticas? Si las “buenas prácticas” se aplican pero la acción que resulta de ellas no es transformadora y sus efectos no modifican la realidad tal como se esperaba, ¿las prácticas siguen siendo “buenas”?

No es nuestra intención aquí desestimar el valor y los aportes que los profesionales y técnicos realizan en los programas y en las políticas públicas en general. Tampoco pretendemos negar que existan, sobre todo en ciertos campos temáticos, experiencias y prácticas significativas que valga la pena intentar replicar o transferir a otros actores y escenarios de manera de potenciar los procesos. Lo que pretendemos problematizar aquí es la idea de que las “buenas” o “malas” prácticas sean definidas por afuera del entramado de actores que forman parte de una determinada política que se quiere implementar, como puede ser la de fomentar y preservar la horticultura. La eficacia, el impacto y la sustentabilidad de las prácticas de los productores no puede ser garantizada, en este sentido, y desde nuestra perspectiva, por dispositivos impuestos o “bajados” al territorio.

Finalmente, el último punto que quisiéramos destacar del artículo de Barsky, Astelarra y Galván gira en torno a la conclusión central a la que arriban los autores y que constituye para nosotros un aporte fundamental a la hora de pensar en la implementación de ciertos programas en el contexto de la RMBA. Ellos afirman que no se trata, en definitiva y exclusivamente, de pretender cambiar las prácticas de los productores si la intención es en realidad garantizar la sustentabilidad de la producción de la horticultura en el periurbano. Se trata, más bien, de pensar dicha producción en el contexto del modelo de ciudad en el que se inserta y en las formas actuales de reproducción y crecimiento urbano. De esta manera, los autores finalizan su artículo volviendo sobre un clásico problema del urbanismo: ¿cómo, con qué lógicas y criterios, y quién decide los patrones de crecimiento de la ciudad? Y sugieren así, pensar y analizar al periurbano en un marco más general que dé cuenta de los procesos de transformación urbana que condicionan sus características, dinámicas y mutaciones posibles.

Ahora bien, ¿cómo vinculamos estas sugerentes reflexiones sobre la periurbanización en el contexto general de las dinámicas de cre-

cimiento y transformación de la RMBA con el análisis puntual del programa de “buenas prácticas” en Pilar? ¿Cuál es la relación entre uno y otro nivel de análisis? Es decir, si bien nosotros coincidimos con los autores en su reflexión sobre la necesidad de construir escenarios de planificación urbana y territorial que puedan pensar también el periurbano y su transformación con criterios de sustentabilidad, no nos termina de quedar claro, por lo menos en este artículo, el modo en que el análisis del PRO.A.A.S. contribuye a problematizar esta cuestión. Lo que queremos apuntar no refiere, entonces, al contenido de estas conclusiones sino a un aspecto metodológico. ¿Cómo analizar la implementación de programas puntuales dando cuenta en el mismo análisis de aquellos procesos más generales que inciden y condicionan el resultado de los mismos? Creemos que el esfuerzo por desarrollar más ampliamente esta relación entre los problemas de la planificación urbana y la puesta en práctica de programas resultará seguramente en nuevas e interesantes reflexiones que nos permitan no solo llegar a más conclusiones sobre las dinámicas del periurbano sino también a nuevas recomendaciones para la acción. En este sentido, el análisis de los conflictos, de los múltiples actores en juego y su posicionamiento respecto de los problemas, de los modelos de gestión, de las relaciones y articulaciones entre niveles estatales, forma parte, también, de dar cuenta del modelo de construcción de ciudad (y sus bordes) que se despliega en el territorio.

Quizá muchas de las preguntas que hemos formulado en el recorrido de este comentario excedan los objetivos de este trabajo. Pero han sido los temas trabajados por Barsky, Astelarra y Galván los que nos abrieron la posibilidad de conocer nuevas problemáticas, dialogar con otros lenguajes y discutir con aquellos puntos que nos parecían desafiantes. El Conurbano, en general, está atravesado por programas, técnicos y nociones de “buenas prácticas” que condicionan los procesos socio-territoriales que caracterizan a la región. Cómo y desde dónde los analicemos contribuirá a comprender de una u otra manera las realidades que intentamos abordar. Creemos que es fundamental, entonces, hacer el esfuerzo por tender puentes entre los diferentes enfoques, disciplinas y ámbitos de reflexión existentes y, así, construir miradas más integrales y multidimensionales acerca de los procesos de política pública que se desarrollan en el territorio y configuran su transformación.