

**Procesos asociativos en el cinturón hortícola platense: condiciones sociales, económicas y políticas para un fenómeno en expansión. Avances de tesina de grado en sociología.**

María Eugenia Ambort

Becaria doctoral. CIMeCS/IdIHCS. CONICET- UNLP

maruambort@gmail.com

**Resumen**

Esta ponencia expone las principales conclusiones de mi tesis de licenciatura en sociología, en la cual analizo los distintos factores que han dado lugar a un fortalecimiento de los lazos asociativos en el cinturón hortícola platense (CHP) entre 2008 y 2016. En estos años el número de organizaciones de productores y productoras existentes (entre asociaciones, cooperativas y agrupaciones de hecho) se multiplica exponencialmente, pasando de 5 a 30 aproximadamente.

Este período coincide con un momento de profundización de la intervención del Estado nacional en el sector de la agricultura familiar, y en particular en el CHP se han implementado algunos programas que favorecieron especialmente el surgimiento de organizaciones, principalmente entre los productores y productoras más vulnerables, de origen boliviano. Estas organizaciones (muchas de ellas apoyadas e impulsadas por movimientos sociales y políticos más amplios) han sido en el último tiempo protagonistas de múltiples y masivas acciones colectivas, revirtiendo la relativa invisibilidad que ha tenido históricamente este sector productivo en el imaginario regional. El objetivo general de la investigación es entonces comprender los condicionamientos sociales, económicos y políticos que dieron lugar a este proceso reciente en un sector particularmente dinámico.

**Palabras Clave**

Políticas públicas – Agricultura Familiar – Asociativismo– Horticultura

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia expone los principales avances y aportes de mi tesis de licenciatura en sociología, en la cual analizo los distintos factores que han dado lugar a un fortalecimiento de los lazos asociativos en el cinturón hortícola platense (CHP) entre 2008 y 2016. Entre estos años el número de organizaciones de productores y productoras existentes (entre asociaciones, cooperativas y agrupaciones de hecho) se multiplica exponencialmente, pasando de 5 a 30 aproximadamente.

Este período coincide con un momento de profundización de la intervención del Estado nacional en el sector de la agricultura familiar, y en particular en el CHP se han implementado algunos programas que favorecieron especialmente el surgimiento de organizaciones, principalmente entre los productores y productoras más vulnerables, de origen boliviano. Estas organizaciones (muchas de ellas apoyadas e impulsadas por organizaciones políticas más amplias) han sido en el último tiempo protagonistas de múltiples y masivas acciones colectivas, revirtiendo la relativa invisibilidad que ha tenido históricamente este sector productivo en el imaginario regional. El objetivo general de la investigación es entonces comprender los condicionamientos sociales, económicos y políticos que dieron lugar a este proceso reciente en un sector particularmente dinámico.

La metodología de investigación se basó en una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el cinturón hortícola platense, sus características, historia de conformación, actores sociales y principales dinámicas productivas; y en la realización de trabajo de campo cualitativo en dos planos: a través de entrevistas con 10 informantes clave en el sector (funcionarios de la municipalidad de La Plata, de INTA y de la UNLP, técnicos del programa Cambio Rural, y referentes de organizaciones de productores de la región); y de observación participante con grupos de productores en el marco de actividades de extensión rural.

A modo de marco teórico, adoptamos una perspectiva que pone énfasis en las relaciones de poder y en la construcción de hegemonía como ejes estructuradores del análisis, retomando los trabajos de O'Donnell (1977) sobre el papel del Estado y la noción gramsciana de hegemonía (Thwaites Rey, 1994). Además, entendiendo que el proceso de creciente asociativismo que buscamos comprender no es meramente espontáneo sino que se encuentra fuertemente atado a las políticas públicas para la agricultura familiar – donde conformar grupos de productores aparece como una exigencia para la participación en proyectos o la obtención de beneficios-, tomamos la propuesta teórico-

metodológica de Oszlak & O'Donnell (1995), para el análisis de las políticas públicas como “cuestiones socialmente problematizadas”.

A partir del análisis del material bibliográfico y de campo, recuperamos tres dimensiones que consideramos nos permiten explicar con cierta profundidad el entramado que dio lugar al surgimiento de estos procesos asociativos, y que estructuran la ponencia. En primer lugar, presentamos una caracterización socio-económica y productiva del cinturón hortícola platense, donde explicamos las principales características de la fuerza de trabajo y el modelo productivo en la horticultura, con el rol preponderante de la comunidad de origen boliviano y su situación de vulnerabilidad frente al resto de los actores de la cadena productiva. En segundo lugar, nos referimos al rol que ha cumplido el Estado (a través de sus diferentes organismos), en el marco de las políticas públicas para la agricultura familiar, para la conformación de grupos asociativos en la pequeña horticultura platense. Finalmente, desarrollamos el lugar que han ocupado distintos “organizadores” a través de estrategias de intervención territorial, vinculadas tanto a instituciones del Estado como a organizaciones sociales y políticas, en la efectiva conformación de dichas organizaciones.

## **2. ESTADO, HEGEMONÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PROCESOS ASOCIATIVOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

Oszlak y O'Donnell (1995: 104-5), sostienen que “*las políticas estatales permiten una visión del Estado “en acción”, y que desde una perspectiva de análisis dinámica y relacional, es posible desagregar estas políticas públicas para comprender “el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”.*

El Estado al que se hace alusión refiere al componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada (O'Donnell, 1977). La dominación es una forma de relación social asimétrica, fundada en el control de distintos factores de poder (medios de coerción física, recursos económicos, recursos de información y de control ideológico, entre otros), y que supone la capacidad de imposición de la voluntad de la clase dominante sobre la dominada, no sólo a través de la coerción sino fundamentalmente del consenso, legitimada en el control ideológico. El Estado como garantía de ciertas relaciones sociales no es externo a ellas o una acción *a posteriori*, sino una dimensión constitutiva de las mismas. En ese sentido es que

O'Donnell acentúa su carácter intrínseco de las relaciones sociales que sustentan la dominación.

Es en este marco -entendiendo que lo político es un aspecto inherente a las relaciones de dominación-, que abordaremos el análisis de las políticas públicas como una forma de observar al Estado "en acción", y cómo en este carácter relacional del Estado se desdibuja la diferenciación de "lo público" y "lo privado" para dar lugar a contradicciones constitutivas y relaciones de poder entre actores.

Como mencionábamos, para el estudio de las políticas públicas implementadas en el CHP retomamos a Oszlak y O'Donnell (1995: 112-113), quienes las definen como *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores...”*. Dicha “cuestión” a la que los autores hacen referencia, está constituida por diferentes asuntos (necesidades, demandas, etc.) “socialmente problematizados”, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clases o grupos sociales creen que puede y debe hacerse algo al respecto.

No todas las demandas o necesidades son incluidas en la agenda pública, sólo aquellas que se problematizan, a lo que se agrega que la definición acerca de “la cuestión” es parte de la cuestión misma. Por lo general existen diferencias (y disputas) en torno a la valoración y percepción del problema social convertido en cuestión: como afirma Aguilar Villanueva (1993), quien imponga su visión de la cuestión es quien decide sobre sus objetivos y recursos. El paulatino proceso de institucionalización de la agricultura familiar en Argentina, al calor de discusiones a nivel regional-continental respecto de la inclusión de la categoría como elemento de diferenciación en las políticas agrarias a favor de los sectores más postergados del campo, y del creciente protagonismo de organizaciones sociales que se presentan como portadoras de los intereses de este (heterogéneo) actor social, nos permite afirmar que el tema se constituye como una “cuestión socialmente problematizada” (González, 2016; Mabel Manzanal, Arzeno, Villarreal, González, & Ponce, 2014).

Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) realizan un repaso por las formas asociativas que se han desarrollado en las últimas décadas (1990-2014) entre los sectores de la agricultura familiar, señalando que muchas de ellas han sido promovidas por programas públicos o privados de desarrollo rural, y que *a pesar de la progresiva disminución de la población rural y del número de establecimientos de pequeños y medianos productores*

*agropecuarios, en Argentina se ha incrementado el pluralismo asociativo (p.222).*

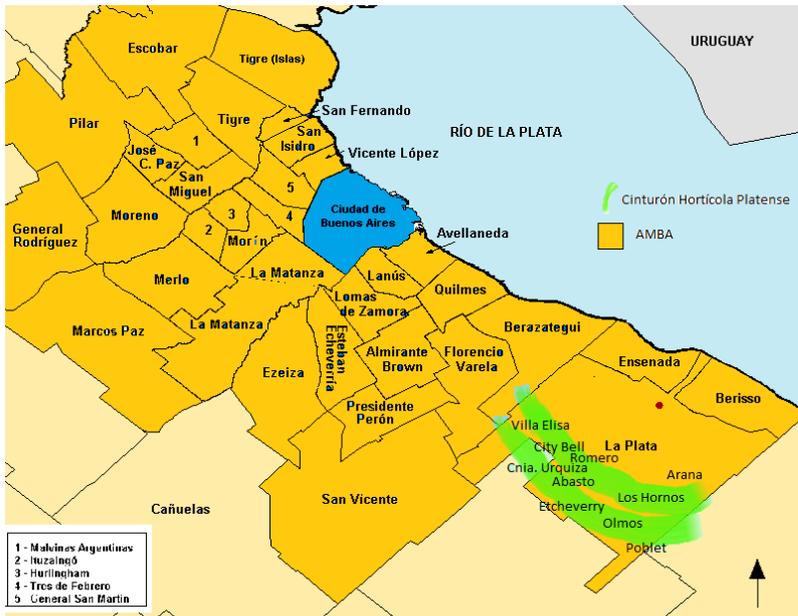
Entendemos que el proceso de creciente asociativismo en el cinturón hortícola de La Plata se enmarca en el fenómeno que describen los autores, y que el surgimiento y consolidación de dichas organizaciones, con una fuerte promoción desde el Estado y protagonizadas por sectores históricamente vulnerables e invisibilizados en la estructura social rural, expresa en su seno las contradicciones constitutivas del Estado como tal, y de las disputas en torno de la construcción de hegemonía, en el sentido planteado por Gramsci.

Para el autor italiano, recopilado por Thwaites Rey (1994), la hegemonía se basa en la construcción de un equilibrio inestable entre grupos antagónicos, a través del consenso y comandados por la clase dominante mediante el poder del Estado. Ésta teje alianzas con los sectores subalternos para mantener el equilibrio, garantizando una mejora material en la calidad de vida de estos grupos. Mejoras que a su vez serán fruto de la lucha de clases y de la capacidad de aquellos para imponerlas y conquistarlas, pero que en definitiva no alteran el orden social. Si bien esquemática, esta afirmación nos será de utilidad para pensar las complejas tramas de poder que involucran a los distintos actores que desde la esfera pública o privada intervienen en el territorio, abonando a la conformación de las organizaciones de productores.

### **3. CONDICIONES SOCIO-ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS EN EL CINTURÓN HORTÍCOLA PLATENSE**

El cinturón hortícola platense (CHP), ubicado en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y a 60km de la ciudad autónoma de Buenos Aires, se ha configurado en las últimas décadas como la región productora de hortalizas frescas más importante de Argentina. Por los alcances de su productividad, competitividad y densidad de establecimientos en el territorio, ha atravesado un fuerte proceso de diferenciación en relación a otras regiones productoras de hortalizas del país. (García & Lemmi, 2011)

Mapa 1: Cinturón Hortícola Platense en el AMBA



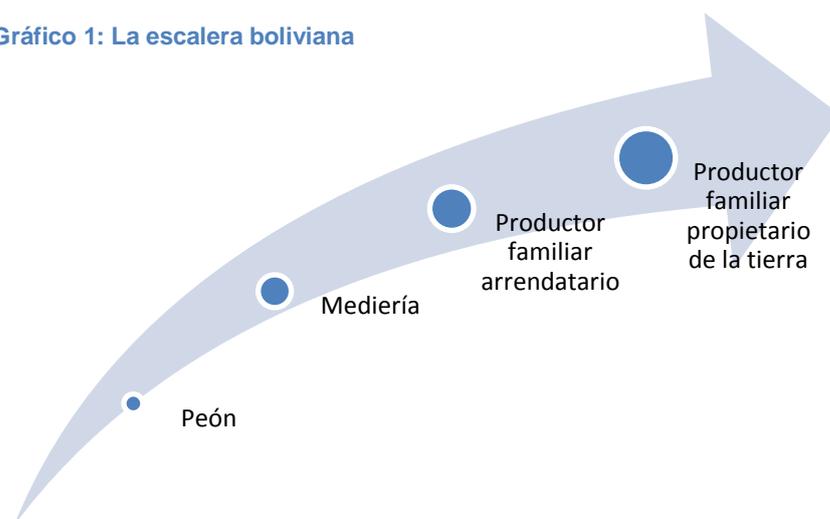
Fuente: Elaboración propia

Esta diferenciación productiva del CHP se basa fundamentalmente en dos factores principales: la incorporación de la tecnología del invernáculo y el rol de las familias horticultoras de origen boliviano. (García, 2011) El invernáculo representa la incorporación de todo un paquete tecnológico orientado a aumentar la productividad a través de la desestacionalización, estandarización e intensificación de la producción, pero cuya rentabilidad es garantizada por la superexplotación de la fuerza de trabajo. La producción en el CHP es realizada fundamentalmente a través de trabajo familiar en pequeñas parcelas, y las familias que trabajan la tierra son casi en su totalidad de origen boliviano. La informalidad y precariedad en las condiciones de vida y de trabajo que imperan en este sector se basan en largas jornadas laborales, en la explotación poco o no remunerada de la fuerza de trabajo externa y de toda la familia -respectivamente- y en la contracción del consumo como estrategias de resistencia y acumulación.

Las familias de origen boliviano comienzan a llegar a la región y a insertarse en la horticultura aproximadamente en la década de los '80, iniciando una oleada migratoria que (no sin altibajos) continúa hasta la actualidad. A través de un proceso de movilidad social ascendente que se sucede a lo largo de estos más de 30 años -en el cual se incorporan a la actividad primero como peones (trabajando para productores hortícolas más antiguos, migrantes europeos llegados a comienzos del siglo XX), aprenden el

oficio y consiguen acumular capital para poder independizarse hasta llegar a ser ellos/as mismos/as productores/as- se observa que la comunidad boliviana pasa a ocupar un lugar preponderante en la actividad hortícola, avanzando incluso en la cadena de la comercialización a través de la intermediación, la venta en mercados concentradores y en verdulerías. Si bien el trabajo se basa particularmente en el territorio platense es

Gráfico 1: La escalera boliviana



importante mencionar que este proceso de “bolivianización” de la horticultura se da con sus particularidades en distintos lugares de nuestro país (Barsky, 2008).

Elaboración propia en base a Benencia, 1997.

Este proceso de movilidad social ascendente, que ha sido caracterizado por Benencia y Quaranta como “escalera boliviana” (Benencia, 1997 y Benencia & Quaranta, 2006) (ver Gráfico 1) convive sin embargo con una gran precariedad laboral y en las condiciones de vida que es compartida por peones, medieros y productores, y por una informalidad que atraviesa a todo el sector afectando fundamentalmente a su eslabón más débil: el trabajo. Esta informalidad se expresa en la históricamente escasa intervención estatal en términos de relevamiento, planificación y apoyo al sector productivo como tal, así como en la deliberada desregulación existente en términos del mercado de hortalizas, de agroinsumos y de tierras. En este sentido, las familias de origen boliviano han logrado permanecer en la actividad e incluso ascender socialmente a través de una fuerte superexplotación de su fuerza de trabajo y de la contracción del consumo expresado en el mantenimiento de condiciones de vida de subsistencia al

tiempo que se destinan altas sumas de dinero para arrendar las tierras y aplicar el paquete tecnológico (invernáculos, semillas híbridas, sistemas de riego, fertilizantes, agroquímicos, etc.) a la producción (García, 2014). En los últimos años se observa que, si bien estas tendencias de precariedad, informalidad y capacidad de crecimiento centrado en la auto-explotación permanecen, se combinan con nuevas estrategias de resistencia, centradas fundamentalmente en el fortalecimiento de lazos asociativos. Entre 2008 y 2015 el número de organizaciones de productores existentes en el CHP (entre asociaciones, cooperativas y agrupaciones de hecho) se multiplica exponencialmente, pasando de 5 a 30 aproximadamente (Ferraris & Bravo, 2014), y reconfigurando, desde nuestro punto de vista, la inserción territorial de la horticultura en la región.

#### **4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y EL ROL DE LOS ORGANIZADORES EN LOS PROCESOS ASOCIATIVOS DEL CHP**

La agricultura familiar como cuestión socialmente problematizada, en el sentido planteado por Oszlak y O'Donnell (1995), comienza a plantearse en Argentina aproximadamente a partir de 2004, con la participación en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur. Se inicia así un proceso que conlleva sustanciosos debates y diversas transformaciones en el plano institucional, social y legal, respecto de los actores sociales, el carácter del desarrollo rural y las formas de intervención, que por cuestiones de extensión no desarrollaremos en este trabajo. Sí podemos mencionar, como hechos representativos de este proceso, la jerarquización de la Agricultura Familiar al rango de Secretaría dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y la sanción de la Ley N°27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, así como la creación de ámbitos institucionales destinados al abordaje de la agricultura familiar en el marco de INTA, SENASA, y las Universidades Nacionales de todo el país.

Esta nueva institucionalidad introduce también una reorientación de los programas preexistentes en materia de desarrollo rural<sup>1</sup>, incorporando un enfoque territorial (INTA,

---

<sup>1</sup>Los más importantes son el Programa Social Agropecuario (PSA) (1993-2013) financiado con Fondos del Gobierno Nacional y basado en créditos dirigidos a grupos de pequeños productores minifundista que tenían que reunir ciertos requisitos de elegibilidad; y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores

2007). De este modo, se corre el eje de los programas focalizados en la pobreza rural, ampliándose la base social de las políticas, que reconocen a los sujetos ya no sólo por su condición de pobreza, sino en tanto actores portadores de una historia, una cultura y como parte del territorio en que viven y trabajan. Se trata de un enfoque relacional que busca mayores grados de integralidad, ampliando el espectro de los problemas de la agricultura familiar. En ese sentido, esta nueva perspectiva incorpora, según Bertoni & Soverna (2014): la promoción de políticas universales (a diferencia de los programas focalizados); la ampliación de la base social objetivo de las políticas, a través de una definición amplia de agricultura familiar; y la relevancia que adoptan las organizaciones de la agricultura familiar, en la medida en que se convierten en beneficiarias directas de las políticas y se institucionalizan sus espacios de participación.

En términos generales, podemos decir que el proceso de institucionalización de la agricultura familiar, que se profundiza a partir de 2008 constituyendo una estrategia de construcción de hegemonía del gobierno frente al “conflicto del campo”(Manzanal & Schneider, 2011), acaba incorporando, de manera subordinada, a los actores de la agricultura familiar en el bloque hegemónico. Este proceso se ve coartado a partir de 2016, momento en que cambia la orientación política del gobierno, y comienza un proceso de vaciamiento de las instituciones, ocasionando que la agricultura familiar deje de ser un actor privilegiado o sujeto de políticas públicas diferenciales. No obstante, es interesante analizar en estos casos, qué es lo que queda materializado en términos de recursos, prácticas y actores sociales en el territorio, cuando los instrumentos del Estado aparentan retirarse o al menos cambiar de rumbo. Nos interesa en particular el caso de las organizaciones de productores que, como mencionamos, se articularon en el período bajo análisis como beneficiarias de las políticas implementadas y como un interlocutor válido para el Estado a la hora de diseñar e implementar sus intervenciones.

Para el caso de la horticultura platense, analizamos a continuación las particularidades del proceso de conformación y fortalecimiento de organizaciones de productores a partir de las políticas para la agricultura familiar que se desplegaron desde 2008 en este territorio.

---

Agropecuarios (PROINDER) un programa de “alivio a la Pobreza” (según las categorías del Banco Mundial) (Bertoni & Soverna, 2014, 470-1)

## **Las políticas públicas para la agricultura familiar en el CHP**

En los años posteriores a la crisis de 2001, en los cuales entendemos se abre un nuevo ciclo político en Argentina, con la sucesión de gobiernos “kirchneristas”, son pocas las intervenciones estatales en el CHP. A nivel municipal no existieron dependencias encargadas de realizar un seguimiento de la producción hortícola de manera sustantiva. En el nivel provincial, el Ministerio de Asuntos Agrarios de Buenos Aires, si bien tiene su sede en La Plata, capital de la provincia, históricamente se ha dedicado a abordar cuestiones relacionadas con la producción agropecuaria extensiva, característica de otras regiones de la provincia, y manteniendo escasa influencia en el AMBA. A nivel nacional, en cambio, es donde se dan las principales transformaciones institucionales, en torno a las discusiones respecto de la agricultura familiar. Así, es desde estas dependencias (Centros de Investigación Para la Agricultura Familiar-INTA; SubSecretaría y Secretaría de Agricultura Familiar-Ministerio de Agricultura) y también desde la Universidad Nacional de La Plata, que surgen las primeras iniciativas orientadas a comprender y abordar las problemáticas de la pequeña producción hortícola periurbana.

Dentro de estas iniciativas destacamos: a) aquellas orientadas a la visibilización y/o formalización de la agricultura familiar, a través del Censo HortiFlorícola (2005), y posteriormente con el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2007) y el Monotributo Social Agropecuario (2009)<sup>2</sup>; b) iniciativas destinadas expresamente a la conformación de grupos de productores, como la reactivación del programa Cambio Rural y el relanzamiento del mismo en 2014 (Cambio Rural II), o el Banquito Social, proyecto de extensión de la UNLP iniciado en 2005 para el acceso a microcréditos con garantía solidaria; y c) iniciativas basadas en la transferencia directa de ingresos a grupos de productores, como el Programa Nacional de Agricultura Periurbana o directamente a través de la presentación de proyectos en la Secretaría de Agricultura Familiar.

(a) el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) y el Monotributo Social Agropecuario (MSA) son algunas de las principales políticas universales implementadas en este período. Siguiendo los lineamientos de la REAF, el ReNAF se crea en 2007 con

---

<sup>2</sup> Por cuestiones de extensión no nos explayamos sobre este punto en la ponencia, pero sí aparece desarrollado en la tesina.

el objetivo de visibilizar y fortalecer a la agricultura familiar, relevando información cuanti y cualitativa sobre el sector. Por otro lado, se propone construir conocimiento específico para la formulación de políticas públicas diferenciales y brindar un reconocimiento a los agricultores y las agricultoras familiares para que sean objeto de dichas políticas. El registro se implementa de manera conjunta entre la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y las organizaciones de la agricultura familiar, quienes también pueden registrar. Si bien la inscripción en el ReNAF es voluntaria, estar registrado/a aparece en la letra de la Ley de Agricultura Familiar como condición para el acceso a las políticas sociales orientadas al sector.

Complementariamente, en 2009 se lanza el Monotributo Social Agropecuario (MSA), destinado a incorporar a la agricultura familiar a la economía formal y garantizar el acceso a derechos sociales. El monotributo es un régimen tributario simplificado para profesionales y cuentapropistas que concentra en un solo impuesto diferentes obligaciones tributarias. Con el objetivo de incluir a la economía formal a grupos vulnerables urbanos el Ministerio de Desarrollo Social crea el Monotributo Social, al cual quienes cumplan ciertos requisitos en términos de patrimonio (hasta 1 vehículo o propiedad inmueble), y un límite de ingresos anuales<sup>3</sup> pueden acceder por una cuota mensual mínima. Para el caso de la agricultura familiar el mismo es sin costo para los productores o productoras que cumplan con estos requisitos, ya que se encuentra subsidiado íntegramente por el Ministerio de Agricultura. No obstante, para los niveles de inversión requeridos en algunas actividades agropecuarias (como la horticultura), los límites establecidos en términos de facturación o de propiedad no necesariamente reflejan de manera fehaciente la diferenciación entre la población rural vulnerable y la que no lo es. La inscripción les permite a los productores y productoras emitir facturas, ser proveedores/as del Estado, tener acceso a una obra social y realizar aportes jubilatorios, a la vez que no les excluye de programas como la Asignación Universal por Hijo. A diferencia del ReNAF, la planilla de inscripción es completada únicamente por técnicos de la SAF, para garantizar la transparencia en términos de no incorporar a productores empresariales.

A pesar de ser propuestas superadoras respecto de las políticas focalizadas del modelo de desarrollo rural previo por su carácter universal e inclusivo, éstas presentan algunas limitaciones que ameritan ser remarcadas. Por un lado, limitaciones intrínsecas que

---

<sup>3</sup> Actualmente \$72000 pesos argentinos, aproximadamente USD 4000.

están ligadas a su implementación y alcance territorial real; debido a que se observan disparidades regionales en la registración, lo cual se relaciona con las diferentes capacidades y voluntades de las instituciones encargadas de la inscripción en cada territorio, generando una fuerte subregistración. Además, si bien algunas conclusiones preliminares han sido publicadas a partir de la información relevada por el ReNAF, éste tampoco ha sido hasta el momento fuente de diseño de políticas públicas específicas. Y por otro lado, encontramos limitaciones estructurales, que tienen que ver con la convivencia de las iniciativas orientadas a la agricultura familiar en general, con un modelo agropecuario fuertemente anclado en los agronegocios y en la producción de *commodities* para la exportación, en el cual la agricultura familiar se inserta como un actor subordinado y destinado a desaparecer.

(b) Cambio Rural es un programa impulsado por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca y ejecutado por las Agencias de INTA para el acompañamiento de grupos de pequeños productores capitalizados o en transición a capitalizarse, con el objetivo de aumentar y mejorar la producción y fortalecer las organizaciones de productores. Consiste en la conformación de grupos de hasta 10 productores que son asesorados por un promotor-asesor, que se reúnen mensualmente y reciben visitas técnicas y capacitaciones por parte del promotor, y pueden presentar proyectos para fortalecerse.<sup>4</sup> Los orígenes del programa se remontan a la década del '90, con un perfil más empresarial o productivista. El mismo durante el neoliberalismo fue vaciado y desfinanciado, permaneciendo muy pocos grupos activos. En 2014, el programa es relanzado (Cambio Rural II), manteniendo los objetivos originales sobre mejoramiento en la gestión y capitalización de los emprendimientos, pero se incluye además la promoción del asociativismo y del agregado de valor en origen, y se prioriza la participación de mujeres y jóvenes en los grupos. Por el perfil socio-productivo de la región -y en consonancia con el auge de la agricultura familiar-, en La Plata el programa se orientó mayoritariamente a la conformación de grupos de pequeños productores hortícolas, con las características que se describían en el apartado anterior. El responsable del programa a nivel local, nos comentaba en una entrevista que a fines de los '90 existían 5 grupos de CR, y que a comienzos de 2016 contaban con unos 59, alcanzando alrededor de 700 productores (entrevista personal, marzo, 2016).

---

<sup>4</sup> Manual Operativo de Cambio Rural II. [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_-\\_manual\\_operativo\\_cambio\\_rural\\_ii.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_-_manual_operativo_cambio_rural_ii.pdf) (última visita 15/11/2016)

El Banco Social, por su parte, es un proyecto de Extensión de la Universidad Nacional de La Plata, impulsado por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales desde 2005.

Según la evaluación de los/as propios/as integrantes del proyecto:

*“[...] la propuesta concreta consiste en brindar financiamiento a través de microcréditos con garantía solidaria y sin avales reales a grupos de productores familiares del cinturón hortícola platense. Pero también se sustenta como principal objetivo, el contribuir en el apoyo y fortalecimiento de los procesos socio-organizativos de los grupos tomadores de crédito. De esta manera, se parte de una herramienta específica -el financiamiento de la actividad productiva- pero enmarcada dentro de una estrategia integral con un enfoque socio-territorial de desarrollo rural.”* (Barros et al., 2015, p.154)

La dimensión grupal y asociativa se planteaba como un requisito para el acceso a los fondos rotatorios del proyecto, ya que uno de los objetivos implícitos del mismo planteaba *“[...] la intencionalidad de propiciar, desde esta base, diversas acciones que impacten en la realidad socioproductiva, mejorando las condiciones de vida de las familias involucradas”*. (Barros et al., 2015, p.159)

Ambos programas, que entendemos forman parte del conjunto de las políticas públicas para la agricultura familiar, propician y alientan la conformación de asociaciones como formas de mejora de la calidad de vida de los sujetos involucrados, a partir del acceso a información, asistencia técnica y capacitaciones. Mientras el INTA posee un enfoque más orientado a la consecución de objetivos económicos (capitalización, eficiencia los procesos productivos, desarrollo territorial), la UNLP presenta un enfoque orientado a la apropiación, autonomía y construcción de poder sus integrantes, con el objetivo de que los productores organizados puedan tener un mayor peso en la toma de decisiones y ejecución de las propuestas. En concreto, lo que se observa es que varios grupos que se iniciaron en el Banco Social, se reformularon posteriormente para continuar siendo acompañados técnica y organizativamente a través de Cambio Rural.

(c) Por otro lado, se encuentran las iniciativas orientadas a la transferencia directa de recursos a grupos de productores de la agricultura familiar para el fortalecimiento socio-productivo. Como mencionamos ni la Municipalidad ni la Provincia contaba con políticas activas hacia el sector, y los recursos provenían fundamentalmente de la Nación, de la cual destacamos dos vías principales: los proyectos periurbanos, bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación y ejecutado a través de los municipios; y los proyectos presentados directamente por

organizaciones de productores a través de la Dirección de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

El Programa Nacional de Agricultura Periurbana fue ejecutado a través de los municipios con la participación de las organizaciones de productores locales y organismos como el INTA. Consistía en el apoyo y subsidio a los pequeños productores para el mejoramiento de las condiciones de producción, principalmente mediante la tecnificación, y a través de una política descentralizada con un rol protagónico de los municipios en el territorio. Una de las condiciones era la presentación de proyectos colectivos (es decir, no se financiaban individuos sino grupos). Según nos relataba el entonces director de Planificación Productiva y Economía Social del Municipio (gestión 2008-2015), los primeros proyectos de transferencia de ingresos se destinaron a algunos grupos ya conformados de Cambio Rural.

La asignación de estos recursos se realizaba, en palabras de nuestro entrevistado, “*por criterio propio*”, en parte debido a la informalidad del sector, la poca información disponible y la inexistencia de canales de circulación de la información para con la masa de productores hortícolas de la región. Distinto era el caso, por ejemplo, de los floricultores, quienes poseen una sólida estructura organizativa, a través de una cooperativa que nuclea a la mayoría de los productores y comerciantes de flores. Según comentaba el funcionario que entrevistamos, en menos de un mes se presentaron los proyectos para ejecutar al presupuesto asignado a floricultura desde el programa periurbano, mientras en la horticultura en los inicios los interlocutores no se encontraban tan claramente definidos. En ese entonces la mayoría de los productores no se encontraba nucleada en ninguna asociación o agrupación, y tampoco tenía relación con el municipio. No obstante, no se realizaron convocatorias abiertas ni difusión, sino que la primera partida se canalizó a través de los grupos de Cambio Rural que ya contaban con el apoyo técnico del INTA para formular los proyectos.

En la medida en que el dinero fue “bajando” a los grupos de productores seleccionados, se inicia en el CHP un proceso de conformación de grupos y asociaciones de productores con distintos niveles de formalización, alentado desde las estructuras de gobierno. Con el tiempo, estos grupos fueron conformando asociaciones o cooperativas con personería jurídica, y también surgieron otras agrupaciones imitando a los grupos que ya comenzaban a obtener beneficios. Vale destacar que este asociativismo surge como una consecuencia de la presión ejercida por la estructura y metodología de los

proyectos, y no como una iniciativa propia de los productores, anterior a la posibilidad de acceder a los recursos.

La otra vía de financiamiento que mencionamos, a través de la presentación directa de proyectos desde las organizaciones, presenta las mismas características de funcionamiento que la anterior, ya que es en función de la afinidad política –o de la capacidad de presión de los grupos que los presentan– que los proyectos tienen “canilla libre” para ser ejecutados, o son “cajoneados” durante un largo tiempo a través de mecanismos burocráticos. En términos analíticos, es importante mencionar que la adjudicación de estos recursos se encontraba atravesada por estas múltiples negociaciones y por la búsqueda de parte de las instituciones del Estado –en el marco del auge de la agricultura familiar “como cuestión”–, de construir consensos y alcanzar un cierto nivel de gobernabilidad y hegemonía, procurando fortalecer principalmente a aquellos grupos cuyas demandas y exigencias no ponían en jaque su gobernabilidad. De las entrevistas realizadas con funcionarios no sólo del municipio sino también de INTA, podemos concluir que la conformación de grupos de productores expresa principalmente una necesidad del Estado para facilitar y dinamizar la implementación de las políticas públicas. Los grupos son además, la vía de acceso para el registro de los productores y productoras, la difusión de información y el relevamiento de sus problemas y necesidades.

En el próximo y último apartado, analizamos el rol y las estrategias de los diferentes actores que han intervenido en este proceso como “organizadores” de estos grupos.

### **El rol de los organizadores en el cinturón hortícola platense**

A partir del trabajo de campo pudimos detectar que el proceso de creciente asociativismo en el cinturón hortícola de La Plata estuvo (y está) fuertemente condicionado por los actores sociales que promueven y acompañan el surgimiento de dichas organizaciones. Estos “organizadores” provienen tanto de distintas esferas de la institución estatal que actúan como promotoras de las políticas públicas para la agricultura familiar, como de diferentes organizaciones políticas que intervienen en el territorio platense.

Según el relevamiento que realizamos a partir del testimonio de nuestros informantes (funcionarios municipales, de INTA y de UNLP, promotores/as de Cambio Rural y referentes de organizaciones de productores), y en sintonía con los procesos que describimos en el apartado anterior, existe una estrecha coincidencia entre el auge del paradigma de la agricultura familiar como cuestión socialmente problematizada, las

políticas públicas orientadas hacia el sector a través de la transferencia de recursos con la conformación de grupos como propuesta y como requisito, y la efectiva creación de organizaciones de productores con diferentes grados de formalización. Pudimos identificar que la mayor parte de las más de 30 organizaciones actualmente existentes en la región se conformaron entre los años 2011 y 2015, y que todas ellas en mayor o menor medida se relacionan con el Estado a través de alguna de sus diferentes expresiones institucionales (Secretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Desarrollo Social, INTA, Universidad Nacional de La Plata, Municipio). Indagando en las distintas formas de vinculación de estas instituciones con los productores, pudimos constatar que la exigencia hacia el sector de conformar organizaciones de productores como forma de acceder a las políticas públicas era una constante, aunque con diferentes matices en su justificación y enfoque respecto de la “necesidad” de que los productores más vulnerables se agrupen para acceder a los beneficios o programas disponibles. Instituciones como la UNLP (a través por ejemplo del proyecto de extensión del Banco Social, aunque existen también otras experiencias) y el INTA (con el programa Cambio Rural) presentan un enfoque mucho más desarrollado y reflexivo en torno a su rol como “organizadores” en el territorio hortícola, y a la justificación de la necesidad de que los productores participen de experiencias colectivas que les permitan transformar sus condiciones materiales de existencia a través del acceso al crédito, a la asistencia técnica. El asociativismo es entendido como un mecanismo para superar las barreras del individualismo en un contexto adverso. En ese sentido, realizan una lectura de las problemáticas estructurales que atraviesan al sector que habilita la proyección de su intervención en el mediano y largo plazo, entendiendo a los procesos asociativos como un punto de partida que fortalezca a los productores como protagonistas en sus demandas reivindicativas.

Desde las esferas estatales ligadas a la transferencia de recursos a través de proyectos productivos (como Secretarías, Ministerios u órganos de gobierno) observamos que la creación de grupos de productores presenta un enfoque mucho más pragmático. Por un lado, aparece como un requisito para entablar el diálogo con un sector informal, precario y desarticulado (en el cual el Estado tenía hasta entonces una intervención cuasi nula) y que ahora es “sujeto” de las políticas públicas. Esto expresa, al mismo tiempo, una necesidad del mismo Estado para poder agilizar administrativamente la adjudicación de estos recursos y establecer una vía de acceso al territorio y de llegada a una mayor cantidad de beneficiarios, externalizando ese trabajo hacia las

organizaciones. Pero por otro lado, el rol de estas dependencias como “organizadoras” también se relaciona de manera directa con la dinámica política: las afinidades políticas del gobierno de turno, la necesidad de ampliar su base social, de canalizar votantes y de fortalecer organizaciones y referentes afines.

Relacionado con esto último, además de la exigencia y convocatoria desde las instituciones estatales para conformar organizaciones de productores, existe también una fuerte afinidad entre éstas y diversas organizaciones políticas arraigadas en la región. En este plano podemos distinguir entre aquellas que promueven la formación de nuevas organizaciones de productores bajo su signo político, y las que “cooptan” o agregan a sus filas a organizaciones preexistentes.

Las primeras, en general, surgen por iniciativa de un núcleo militante que encabeza la organización (los organizadores), convida su proyecto político, la estructura organizativa necesaria para acceder a las políticas públicas, actividades de formación, posicionamientos políticos más amplios, un marco de alianzas con otras organizaciones y ciertos repertorios de acción colectiva. Las organizaciones de productores provenientes de esta matriz son en general las más combativas, las que poseen un perfil más gremial, posicionamientos políticos más claros y horizontes de transformación, y que reúnen a la mayor cantidad de productores bajo su órbita. En ese sentido, la justificación de la necesidad de organizarse proviene de una idea emancipatoria basada en la auto-organización del pueblo como forma de intervenir en la lucha de clases. La pobreza y exclusión que padecen los miembros de la organización es leída por estas organizaciones como una injusticia, una situación de desigualdad social en la cual el Estado aparece como el principal responsable.

Las segundas, en general responden a los gobiernos de turno o a estructuras clientelares de partidos políticos y aglutinan a grupos de productores más pequeños, que se juntan para la resolución de ejes reivindicativos o económicos, y cuya principal relación con las organizaciones políticas es la obtención de los recursos provenientes de las políticas públicas. En este caso, los organizadores en general son los líderes de las organizaciones de base; líderes “genuinos” en función de su origen social (ya que se trata de productores o ex productores), pero cuyo comportamiento tiende a ser caudillezco en relación al resto de los miembros. En este caso organizarse no aparece en sí mismo como una “necesidad”, de hecho la mayoría de estos grupos son cerrados (no admiten nuevos miembros), ya que la organización aparece como un instrumento para la

conseguir recursos materiales. En ese sentido, la relación con el Estado es mucho más afín al diálogo y la negociación.

Del entrecruzamiento de las dos esferas que acabamos de describir -las instituciones del Estado y las organizaciones políticas- surge el espectro de diversas organizaciones de productores que encontramos hoy en el CHP, y cuya caracterización será objeto de próximos trabajos. Obviamente, lo hasta aquí explicitado es una abstracción analítica que nos permite comprender algunas lógicas en torno al asociativismo en el cinturón hortícola de La Plata, pero que en todos los casos empíricamente observables presenta muchos matices en torno de las identidades, objetivos y afinidades políticas (que, además, son dinámicos).

Sí podemos mencionar como parte de este análisis que, en la dinámica de las relaciones de poder y de construcción de hegemonía que implica el desarrollo de una política pública (entendida en su más amplia acepción, como proceso en torno a una cuestión socialmente problematizada), pudimos apreciar cómo cada esfera del Estado en su rol “organizador” expresa, al mismo tiempo, su carácter dual como institución del orden y del consenso. Mientras se despliegan una serie de programas, proyectos y recursos orientados a fortalecer a la agricultura familiar y sus organizaciones –aunque no a todas por igual–; estas organizaciones, en la medida en que se fortalecen apelan al Estado como principal responsable de las condiciones de vida y de trabajo que apremian a sus asociados. En este “equilibrio inestable”, depende de la capacidad de las organizaciones para ejercer presión la posibilidad de obtener mejores condiciones para negociar sus demandas frente al Estado. La cuestión está entonces en qué medida estas concesiones alteran sustantivamente el orden social y la desigualdad, o simplemente abren el juego para garantizar una cierta gobernabilidad dentro de los marcos establecidos.

### **Digresión**

Antes de presentar las conclusiones finales, consideramos importante realizar una digresión aclaratoria puesto que, como quedó de manifiesto el fenómeno que aquí analizamos se encuentra muy atado a las dinámicas políticas del país. En el proceso de elaboración de este trabajo, en las elecciones ejecutivas de finales de 2015 asume el mando del país, de la provincia de Buenos Aires y de la ciudad de La Plata un partido ubicado a la derecha del que había hegemonizado la política los últimos doce años (“el

kirchnerismo”). Si bien se trata de un proceso reciente para los tiempos que requiere realizar un análisis científico, sí podemos adelantar que se realizaron reformas institucionales y recortes presupuestarios que afectan el desarrollo de las políticas públicas para la agricultura familiar como se habían impulsado hasta entonces, mientras se profundiza un modelo económico basado en la concentración, la valorización financiera y la agroexportación con consecuencias sociales y económicas que afectan a los sectores más vulnerables de la población, entre ellos los pequeños productores de la agricultura familiar. Los últimos meses han sido objeto de masivas manifestaciones callejeras protagonizadas por el conjunto de las organizaciones a las que hacemos referencia, que han participado en reclamos por la situación de emergencia de la producción hortícola, presentando amplios grados de unidad y de coordinación. Estas acciones colectivas, sumadas a la consolidación de instancias organizativas de segundo grado podrían estar abriendo, quizá, una nueva etapa en el asociativismo hortícola platense.

## **5. CONCLUSIONES**

En este trabajo buscamos indagar en las condiciones sociales, políticas y económicas que dieron lugar a un proceso reciente en el cinturón hortícola de La Plata, y que consideramos se encuentra en expansión: el asociativismo. En el período que analizamos (2008-2016), surgen y/o se fortalecen más de 30 organizaciones de productores, con diferentes niveles de formalización, tamaño, inserción territorial e identidad. Todas ellas mantienen algún tipo de articulación con distintas esferas del Estado, en el marco de las políticas públicas para la agricultura familiar.

Las políticas públicas, entendidas desde el enfoque de Oszlak y O'Donnell (1995) como los distintos esfuerzos que se despliegan en torno a una cuestión socialmente problematizada, expresan en su devenir las disputas por la construcción de hegemonía en una sociedad en un momento y lugar determinados. Superan ampliamente los programas y acciones que las componen y deben analizarse, entendemos, desde el momento en que surgen como cuestión hasta el momento en que se agotan o no ofrecen ya posibilidad de cambio, en términos de los procesos que se desencadenan a partir de su ejecución en cada territorio.

En este trabajo pusimos especial énfasis en comprender cómo los diferentes esfuerzos puestos en “fortalecer” la agricultura familiar (desde la visibilización, la conformación de grupos y la transferencia de recursos) desencadenaron en un corto período de tiempo la creación de muchas y diversas organizaciones de productores. Este proceso, que no

fue “espontáneo”, tiene que ver tanto con la situación de extrema vulnerabilidad y necesidad material que atraviesan las familias horticultoras, como por el rol que jugaron distintos organizadores, desde el Estado y desde las organizaciones políticas, para que esto suceda. En ese rol “organizador”, pudimos rastrear la presencia de diferentes enfoques desde los cuales se justifica la necesidad de que estos sujetos se organicen, tanto para enfrentar una situación de pobreza o de exclusión como para acceder a los recursos que provienen de las políticas públicas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (Miguel Angel Porrúa, Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México.
- Barros, M., Cieza, R., Dumrauf, S., Fontana, P., Servat, M., Alustiza, N., ... Mele, M. R. (2015). Banco Social y Feria Manos de la Tierra : 2005-2015 . Balance y proyecciones a diez años de su creación. *Revista de La Facultad de Agronomía*, 114(Num. Esp. 1), 153–168.
- 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.
- Benencia, R. (1997). De peones a patronos quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 35, 63–102.
- Benencia, R., & Quaranta, G. (2006). Mercados de trabajo y economías de enclave. La -escalera boliviana-en la actualidad. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 60, 413–431.
- Bertoni, L., & Soverna, S. (2014). *La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar argentina. De los programas a la nueva institucionalidad. XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y XI del Mercosur. El encuentro en la diversidad*. Zavalla, Santa Fe.
- Ferraris, G., & Bravo, M. L. (2014). Organizaciones de productores hortícolas del Cinturón Verde de La Plata. Ensenada.
- García, M. (2011). Proceso de acumulación de capital en campesinos. El caso de los horticultores bolivianos. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(66), 47–70.
- García, M. (2014). Fuerza de trabajo en la horticultura de La Plata (Buenos Aires,

- Argentina). Razones y consecuencias de su competitividad. *Trabajo Y Sociedad*, 22, 67–85.
- García, M., & Lemmi, S. (2011). Territorios pensados, territorios migrados. Una historia de la formación del territorio hortícola platense. *Párrafos Geográficos*, 10(1), 245–274.
- González, F. (2016). Políticas públicas para la agricultura familiar en Buenos Aires (Argentina). *Agraria. Revista Do Laboratório de Geografia Agrária*, 22.
- INTA. (2007). Enfoque de Desarrollo Territorial. *Programa Nacional de Apoyo Al Desarrollo de Los Territorios. Documento de Trabajo N° 1*.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E., & Urcola, M. (2015). Las formas asociativas de la agricultura familiar en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990-2014). *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social Y Cooperativa*, (84), 195–228.
- Manzanal, M., Arzeno, M., Villarreal, F., González, F., & Ponce, M. (2014, December). Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina). *EUTOPIA - FLACSO*, 6, 11–24.
- Manzanal, M., & Schneider, S. (2011). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios; CIEA, FCE, UBA*, (34), 35–71.
- O'Donnell, G. (1977). Apuntes para una teoría del Estado. *Documentos CEDES CLACSO*, 9.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES - Revista de Estudios Sociales de La Ciencia*, 2(4), 99–128.
- Thwaites Rey, M. (1994). La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso. *Gramsci Mirando Al Sur. Sobre La Hegemonía En Los '90*, 15–84.