

# **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA HORTICULTURA DEL GRAN LA PLATA (BUENOS AIRES), 2016. UN ANÁLISIS DE SUS ALCANCES, POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES**

*María Eugenia Ambort*

*Lisandro Fernández*

## **INTRODUCCIÓN**

El periurbano de la ciudad de La Plata se convirtió en las últimas décadas en uno de los mayores centros de producción y abastecimiento de hortalizas de todo el país, influenciado por las transformaciones tecno-productivas, los cambios en la demanda y los procesos migratorios y de movilidad social de la comunidad boliviana. Sin embargo, este auge productivo convive con un conjunto de factores que precarizan la fuerza de trabajo familiar.

Dado que las políticas públicas juegan un rol importante en la regulación de las actividades productivas (y cada vez más, de la vida cotidiana en general), en el presente artículo indagamos el vínculo entre las mismas y las condiciones de vida y de trabajo en la horticultura platense. Las preguntas que guían nuestra investigación son: ¿Qué transformaciones en las condiciones de vida y de trabajo de las familias

*María Eugenia Ambort*, Becaria doctoral (CIMECS-IdIHCS, CONICET - UNLP). Prof. de Sociología. Email: maruambort@gmail.com

*Lisandro Fernández*, Becario del CONICET (PERT, UBA). Docente de la FaHCE (UNLP). Email: lisandrofernandez85@gmail.com

horticultoras nos sugiere la implementación de políticas públicas para la agricultura familiar en el partido de La Plata? ¿Cuáles pueden ser los alcances, potencialidades y limitaciones de estas intervenciones? Dado que se trata de un proceso que se encuentra en pleno desarrollo (por lo reciente de la implementación de dichas políticas) las características de esta investigación son exploratorias y suponen un aporte a ser profundizado posteriormente a la luz de análisis cualitativos y cuantitativos de mayor profundidad.

Para la realización de este trabajo recurrimos a revisiones bibliográficas, análisis de fuentes documentales de programas y políticas públicas, y el análisis de datos primarios provenientes del trabajo de campo de nuestras investigaciones individuales, sobre la movilidad social y los procesos asociativos en el cinturón hortícola platense (CHP) y sobre las políticas públicas para la agricultura familiar, respectivamente. Entre estos documentos incluimos entrevistas semiestructuradas con informantes calificados (funcionarios municipales, técnicos de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), promotores-asesores de Cambio Rural, referentes de organizaciones de productores e integrantes de proyectos de extensión de la Universidad Nacional de La Plata) y registros de observación participante de actividades realizadas con productores familiares y sus organizaciones en quintas del periurbano platense.

El trabajo se estructura del siguiente modo: luego de esta breve introducción, en el segundo apartado presentamos el marco teórico sobre la concepción de las políticas públicas. En el tercero, describimos el contexto en el que la agricultura familiar se erige en “cuestión socialmente problematizada”. A continuación, describimos las principales características de la horticultura platense con especial énfasis en los cambios tecno-productivos y la influencia de los procesos migratorios y de movilidad social en el CHP. Por último, presentamos los principales resultados del análisis del abordaje de la horticultura platense por parte de las políticas públicas para la agricultura familiar, y las reflexiones finales.

## 1.- Las políticas públicas como objeto de estudio

Para la realización del presente trabajo, seguiremos el marco teórico elaborado por Oszlak y O'Donnell (1995: 104-5), quienes 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”.

En primer lugar, 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, constitutivo 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 a su 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.

Esta definición nos resulta particularmente útil para caracterizar el proceso a través del cual la agricultura familiar se posiciona como cuestión socialmente problematizada en Argentina como señalan Manzanal et. al. (2014). Si bien el mismo será analizado en el próximo apartado con mayor precisión, nos interesa retomar a Schiavoni (2010) quien da cuenta de las controversias en torno a la tipificación de la agricultura familiar en Argentina. La construcción de la categoría involucra una heterogeneidad de actores, lenguajes, planos de disputa y sujetos a los cuales procura representar. La definición, cuyo origen es europeo y de posterior circulación en América Latina, surge fundamentalmente de la diferenciación de esta forma de producción familiar con la agricultura campesina, respecto de su integración al mercado a través de un vínculo institucionalizado con el Estado. En Argentina el tema se impone como cuestión en un contexto de retirada del Estado como regulador, planificador y productor de descripciones autorizadas, y la construcción de la categoría se ve atravesada por múltiples miradas y mediaciones de distintos actores, como las organizaciones de productores (como la Federación Agraria Argentina o el Foro Nacional de la Agricultura Familiar-FONAF) u organismos estatales intermedios (como INTA-CIPAF<sup>1</sup> o la Secretaría de Agricultura Familiar-PROINDER<sup>2</sup>). Estas clasificaciones, implementadas de manera automatizada, o sin una definición consensuada que se traduzca en un plan de acción, desempeñan un rol

1 Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) pertenecientes al INTA.

2 Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.

descriptivo y al mismo tiempo prescriptivo sobre *quiénes son* los agricultores familiares y *qué se debería hacer* con ellos.

En esa línea, retomaremos los aportes de Shore (2010), quien propone un abordaje antropológico de las políticas públicas, para pensar el caso de la agricultura familiar en la horticultura platense. Esto implica realizar un análisis interpretativo que contemple el carácter performativo de la realidad social de los procesos de formulación e implementación de las políticas en el territorio, en la medida en que construyen nuevas categorías de subjetividad, crean nuevas relaciones sociales y encarnan al mismo tiempo visiones de mundo y concepciones de gobernabilidad que se traducen en una determinada forma de reproducir y/o desafiar las relaciones de dominación existentes.

Nos preguntamos entonces ¿cómo ha sido el abordaje de la horticultura platense por parte de las políticas públicas para la agricultura familiar desarrolladas en las últimas décadas en Argentina? Más específicamente, indagamos en las transformaciones en las condiciones de vida y de trabajo de las familias horticultoras que dichas políticas nos sugieren, poniendo énfasis en el análisis de sus principales potencialidades y limitaciones.

## **2.- Contexto: las políticas de desarrollo rural en Argentina, 2005-2015**

Más allá de las posibles controversias, entendemos que en la última década (2005-2015) la Agricultura Familiar (AF) se ha posicionado a nivel nacional como “cuestión socialmente problematizada” (Manzanal et al, 2014), alcanzando una institucionalidad dentro del ámbito estatal que habilitó el despliegue y redefinición de diversos instrumentos y programas que involucraron entre sus destinatarios a la AF de la horticultura platense, como analizamos en el presente trabajo.

En efecto, de los primeros programas orientados a los “pequeños productores”, la instalación y difusión de la categoría AF en la agenda pública de Argentina se dio conjuntamente con la progresiva institucionalización de su problemática a nivel del Estado (Craviotti, 2014). Este

proceso se aceleró luego del conflicto del 2008<sup>3</sup>, aunque no comenzó allí, ya que parte de los cambios institucionales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), la creación de una Secretaría o la sanción de una Ley Nacional específica para el sector, habían sido ya propuestas por el FONAF (2008), aunque sus demandas fueron incluidas de forma parcial<sup>4</sup>.

Entre los principales cambios de los últimos años podemos citar la creación en 2005 de los CIPAF pertenecientes al INTA, cuyo objetivo es generar, validar y adaptar tecnologías apropiadas y apropiables para la agricultura familiar (Hang et al, 2015). Un año después en 2006, se crea el FONAF (que nucleaba a 900 organizaciones del sector), con el objetivo de realizar diagnósticos e identificar propuestas de acción para el sector, que a fines de 2011, pasa a ser la Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar, como entidad con personería jurídica (Craviotti, 2014).

En 2007 se crea el ReNAF, que a partir de 2014, funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar. Sus principales objetivos son: (i) la visibilización de la agricultura familiar, debido a la necesidad de contar con mejor información cuanti y cualitativa sobre el sector y, (ii) brindar conocimiento para la formulación de las políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Craviotti, 2014; Paz y Jara, 2014). Para llevar a cabo su tarea de registro, el ReNAF toma como base la definición del FONAF y establece como unidad de regis-

3 Entre marzo y julio de 2008, la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentina, CONINAGRO y la Federación Agraria Argentina (FAA), llevaron a cabo un ciclo de protestas en torno a la resolución n° 125, que quería imponer alícuotas móviles a las exportaciones de los principales commodities agropecuarios.

4 Ejemplo de ello, es que el FONAF proponía que la selección de la máxima autoridad institucional de la AF dentro del organigrama estatal cuente con el consenso de la Mesa Nacional del FONAF o que la ley para el sector cuente con presupuesto propio.

tro a los Núcleos de la Agricultura Familiar<sup>5</sup> que toma en cuenta variables productivas, sociales y culturales para su operatividad.

Si bien uno de los principales resultados del ReNAF es la visibilidad que otorga al sector, la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar sancionada en 2014, establece en su artículo 6, que se consideran susceptibles de lo que ella estipula quienes se encuentren registrados en el ReNAF, al mismo tiempo que desde los diferentes organismos que realizan acciones destinadas a la AF cotidianamente se promueve la inscripción. Por lo tanto, la registración se convirtió en un instrumento cada vez más requerido (aunque no es obligatorio) para el acceso a las políticas públicas.

Complementariamente, se implementaron otras acciones destinadas a incorporar a la AF a la economía formal y acceder a derechos sociales. En 2009 por un convenio conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y la (ex) Subsecretaría de Agricultura Familiar, se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) sin costo para el productor<sup>6</sup>. A través de éste, los productores pueden: emitir facturas, ser proveedores del Estado, tener acceso a la obra social y aportes jubilatorios, a la vez que no los excluye de programas como la Asignación Universal por Hijo. Cabe resaltar la importancia de este aspecto ya que, como afirman Paz y Jara (2014) el sector de la agricultura familiar ha sido tradicionalmente postergado del acceso al sistema previsional.

En paralelo, a partir de 2008 la estructura institucional estatal sufrió grandes cambios. Uno de los primeros fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). Luego en 2009 la SAGPyA pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), a partir de lo cual la SsDRyAF adquirió el rango de Secretaría y dependiendo de está, se conformó la Subsecretaría de

5 Núcleo de la Agricultura Familiar: "la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad". (Res.255/07). Paz y Jara marcan que finalmente existe diferencias entre el FONAF y los criterios finalmente adoptados por el ReNAF que establece como límite para ingresar al registro un máximo de dos trabajadores permanentes, en lugar de tres como el FONAF.

6 A partir de 2014, el MSA quedó bajo la órbita de la Secretaría de la Agricultura Familiar.

Agricultura Familiar (SubSAF). Otro de los cambios fue la creación en 2009 de la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA con el fin de identificar la normativa vigente que sea de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria (Res. N° 759/2009, modificada por resolución n° 187/2014). Más tarde, en 2012 el CIPAF impulsó el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar (Foro UNAF) por considerar que la misma requiere una estructura interinstitucional que se constituya en política de Estado. El Foro UNAF está compuesto por representantes de las Universidades Nacionales de las cinco regiones del país: NOA, NEA, Pampeana, Cuyo y Patagonia, bajo la coordinación de los IPAF regionales (Hang et al, 2015).

Como corolario de este proceso, en 2014 se sanciona la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (n° 27.118), aunque no cuenta con presupuesto propio. La misma recibió adhesión de la Provincia de Buenos Aires, pero al momento de la escritura del presente trabajo aún no ha sido reglamentada. Asimismo, la ex SubSAF adquiere el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar en 2014, luego de que entre 2011 y 2014, se fueron construyendo sus lineamientos estratégicos vinculados a: atender las necesidades específicas de las diversas organizaciones y sectores de la AF, impulsar la modernización de la AF y coordinar las instancias de relaciones institucionales entre el FONAF y las organizaciones de la AF (Bertoni y Soverna, 2014).

En materia de programas y proyectos, cabe destacar la reformulación de instrumentos implementados a través del INTA como el PRO HUERTA, MINIFUNDIO, Cambio Rural bajo el marco estratégico del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFerder), donde se sumaron el Programa para productores familiares (Profam), los Proyectos Integrados y los Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local. A lo largo de los últimos años, los programas fueron influenciados por el enfoque territorial (INTA, 2007), por lo cual experimentaron un cambio en el objeto del desarrollo rural en su propuesta, que se cristaliza en el pasaje de la centralidad en la pobreza rural considerada en términos absolutos, a un enfoque relacional que busca mayores grados de integralidad y de la mano de eso, en una ampliación del espectro de los problemas de la AF.

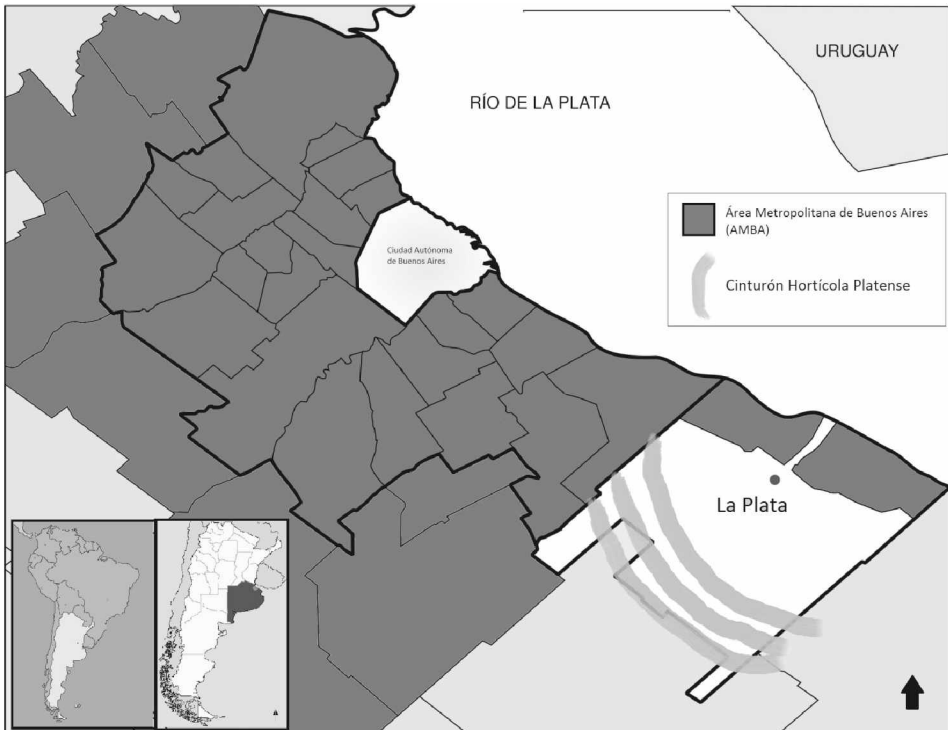


Por todo lo desarrollado en este apartado, coincidimos con Manzanal *et al* (2014) en que la agricultura familiar efectivamente se convirtió en una cuestión socialmente problematizada, aunque no ignoramos que este proceso tuvo lugar en el marco de un modelo agropecuario hegemonizado por el agronegocio, basado en la producción de commodities para la exportación. Asimismo, a lo largo del período analizado subsistieron controversias acerca del alcance, los objetivos, los instrumentos y el rol que las políticas públicas deben promover para la AF dentro de la estructura agraria argentina. Más allá de las evaluaciones sobre los avances o faltantes en la materia, con el cambio en la administración gubernamental en diciembre de 2015, existe un giro en la orientación de la política sobre el sector a partir del despido de muchos trabajadores de la SAF y su posterior paso a Subsecretaría, sumados la devaluación y quita de retenciones que favorece a los grandes actores exportadores de la agricultura.

### **3.- Breve historia y caracterización de la pequeña producción en el CHP**

La producción hortícola se caracteriza por ser una actividad muy intensiva y esforzada, altamente demandante de fuerza de trabajo, mal remunerada y poco reconocida socialmente, razón por la cual suele emplear predominantemente mano de obra migrante (García, 2011). Su importancia es de tal magnitud que siguiendo a Benencia y Quaranta (2006), podemos decir que en torno a la producción hortícola, se ha creado un mercado de trabajo transnacionalizado, en el cual las migraciones y las redes sociales juegan un papel clave para comprender los procesos de expansión y de movilidad social en el sector.

El cinturón hortícola platense (CHP), ubicado al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), es en la actualidad una de las regiones productoras de hortalizas más competitivas y dinámicas del país, abasteciendo no sólo los mercados del conurbano bonaerense sino de otros conglomerados urbanos a nivel nacional. Según datos de Cieza *et al* (2015) para 2010, el CHP representa el 72% del área hortícola bonaerense y es responsable del 82% del volumen de hortalizas que se comercializan en el Mercado Central de Buenos Aires.

**Gráfico 1: Cinturón Hortícola Platense en el AMBA**

Fuente: Elaboración propia

Su historia puede dividirse en tres grandes períodos siguiendo a Lemmi (2011). Un primer momento entre 1900 y 1920, asociado a la horticultura doméstica, durante el cual se desarrollaron huertas pequeñas dentro de las primeras casas con el fin de autoabastecer los hogares y comercializar los excedentes. Más tarde, entre 1920 y 1940 (segundo momento), con la expansión urbana y el crecimiento poblacional, la demanda de hortalizas aumentó convirtiéndola en una actividad comercial rentable. De la mano de la inmigración extra-continental (italianos, portugueses, españoles), la producción de hortalizas se fue desplazando hacia las zonas contiguas al casco urbano. A diferencia de los pioneros, que empleados en otra actividad producían para el propio sustento, para

esta corriente inmigratoria la horticultura fue una actividad comercial y su principal fuente de ingresos.

A partir de la década de 1940, la producción hortícola se consolidó, dando lugar al tercer momento de intensificación y expansión (Lemmi, 2011). Entre los años '40 y '60 se dio un contexto de baja competencia, fácil comercialización y elevados precios de venta para los productos hortícolas, sumado a bajos costos de producción debido al escaso acceso a la tecnología y al trabajo directo de toda la familia. Así, los horticultores italianos o portugueses consiguieron obtener mayores ganancias y acumular capital, lo que les permitió arrendar o incluso comprar tierras, convirtiéndose en medianos o pequeños productores.

Más tarde, sobre fines de los años '70 y principios de los '80, comenzaron a arribar a la región migrantes de Bolivia en busca de trabajo, ya que habían sufrido un proceso de pauperización en su país de origen, aunque trayendo consigo un conjunto de saberes acumulados propios de la actividad para el autosustento (García, 2011). Al mismo tiempo, desde mediados de la década del '80 y principios de los '90, en un contexto caracterizado por la imposición del modelo de acumulación neoliberal, en el sector hortícola se implementaron un conjunto de transformaciones tecnológicas que afectarían al mercado de trabajo en la región. En forma gradual, la espiral tecnológica incluyó la mecanización, agroquímicos, híbridos, riego localizado, fertirrigación, teniendo grandes repercusiones en los rendimientos, la calidad de la producción, la demanda de insumos, la comercialización y la utilización y remuneración de los distintos factores de producción (Lemmi, 2011). Particularmente, el factor preponderante en las transformaciones productivas en la horticultura platense fue y es la expansión del invernáculo durante los años '90.

El sistema del invernáculo avanzó por sobre la producción a campo no sólo por las nuevas condiciones y exigencias, sino por generar un conjunto de ventajas para los productores que lo toman atractivo. Entre ellas, siguiendo a García (2015) podemos mencionar: (a) incremento

del período anual de producción, (b) mayor “calidad del producto”<sup>7</sup>, (c) posibilidad de reducir tiempos muertos, (d) posibilidad de acelerar, adelantar y hasta retrasar los procesos productivos y, (e) mayor relación costo/beneficio.

La propagación del invernáculo terminó de consolidarse en los años posteriores a la devaluación de 2002. Según la información del Censo Hortiflorícola de 2005 (Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires), en La Plata el 23,5% de los sistemas productivos hortícolas eran exclusivamente a campo y el 27,5% exclusivamente bajo cubierta, mientras que el 49% combinan ambos sistemas. Para el año 2010, los sistemas bajo cubierta eran predominantes con unas 2.500 hectáreas en el partido de La Plata (Cieza, et. al., 2015).

El modelo del invernáculo es fuertemente demandante de fuerza de trabajo: algunos autores afirman que hasta duplica su demanda en relación a la producción a campo. Mientras que a nivel Buenos Aires (sin La Plata) se utiliza promedio 0,55 trabajadores por hectárea hortícola total, en La Plata dicho valor es de 1,35 (Fuente: CHFBA<sup>8</sup> 2005) (García, 2014) lo cual se explica por el intensivo uso de invernaderos en la región. En ese sentido, la inmigración boliviana jugó y juega un papel clave en el crecimiento de la fuerza de trabajo de la horticultura platense. En la actualidad, según datos del Consulado Boliviano, el 85% de los horticultores de La Plata son de dicha nacionalidad (Cieza et al., 2015). Esto se relaciona no sólo con el incremento cuantitativo de la fuerza de trabajo de origen boliviano, sino también con un proceso de movilidad social ascendente, que los ha llevado a ocupar paulatinamente una gran parte de la cadena de producción hortícola. Este proceso implicó en gran medida un reemplazo de los antiguos productores de origen europeo, permaneciendo únicamente aquellos más capitalizados y orientados a una producción de tipo empresarial

El concepto de movilidad social hace referencia al paso de los individuos de un estrato social a otro, o de un grupo a otro. En particular,

7 Calidad basada en criterios estéticos, fundamentalmente en términos visuales (textura, color) y de homogeneidad del producto (forma, tamaño); no así en sus cualidades nutricionales u organolépticas (sabor, aroma).

8 Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires de 2005

el proceso de ascenso y movilidad social de los horticultores bolivianos fue denominado por Benencia (1997) y Benencia y Quaranta (2006) como “escalera boliviana”. Este concepto, ya clásico, se ha utilizado para describir los diferentes “peldaños” que atraviesan las familias de origen boliviano en su proceso de movilidad social en la horticultura. Retomando estas categorías para analizar el caso platense García (2014) identifica distintas modalidades de trabajo en el sector en los últimos 20 años: peón, mediería, y trabajo familiar.

a) El peón-asalariado puede ser un trabajador permanente, jornalero (contratado por día) o “tantero” (contratado por trabajo a destajo). En el caso del asalariado, este recibe la paga mensualmente, y generalmente goza de una casa-habitación y el pago de los servicios (luz y gas). Los trabajadores de origen boliviano se han insertado inicialmente en el sector hortícola como peones. Originalmente como empleados de los productores europeos, en la actualidad son principalmente contratados por otros bolivianos, en general parientes o conocidos más capitalizados, por lo cual las redes de parentesco y paisanaje son un factor fundamental para comprender las formas de contratación en el mercado de trabajo hortícola.

En esta etapa los asalariados aprenden el oficio y se ganan el sustento, siendo su principal estrategia de acumulación la contracción del consumo y la auto-explotación de su fuerza de trabajo. Intercalando instancias de trabajo en distintas regiones del país con vueltas a Bolivia, cuando logran acumular cierto capital se instalan con toda su familia en Argentina. Así, con una mayor oferta de mano de obra y sumado a los conocimientos que habían adquirido en la actividad, propician su contratación y ascenso como medieros.

b) La mediería consiste en un contrato agrario de naturaleza asociativa, en el cual una parte (el productor) aporta la tierra y parte del capital (maquinarias, laboreo del suelo), mientras la otra parte (el mediero) aporta la mano de obra, repartiéndose los costos de insumos y distribuyéndose el producto en mitades iguales. No obstante no podemos hablar de una asociación equivalente entre ambas partes, pues existe una desigualdad en términos de aportes y de control de la gestión (Ringuelet, et. al., 1991). Es muy frecuente que cuando el mediero no cuenta con los recursos para costear los insumos necesarios para la pro-

ducción (semillas, agroquímicos, abonos), el productor “adelante” los mismos, apropiándose de un porcentaje mayor de la renta final. Asimismo, las actividades propias de la gestión de la quinta corresponden al productor quien posee conocimientos sobre el movimiento económico general de la quinta que el mediero no.

De este modo, la mediería le permite al productor transformar los costos fijos de mano de obra en costos variables y compartir los riesgos tanto comerciales como climáticos con el mediero, distribuyendo hacia abajo las fluctuaciones violentas de precios y rentabilidad. Además, obtiene una mano de obra más estable, delega responsabilidades y reduce la necesidad de control. El mediero es responsable por la producción que le es asignada, y para ello dispone de la fuerza de trabajo de toda su familia, e incluso de la contratación de trabajadores externos si fuera necesario. La existencia de “medieros” cuyo derecho se limita a un 30% o menos de lo producido, esconde la figura de un asalariado no registrado, con la ventaja para el productor de transmitir parte del riesgo, eludiendo a la vez el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de riesgo de trabajo.

A pesar de ello, esta modalidad le posibilita al mediero una mayor acumulación a través de la explotación y auto-explotación no remunerada de toda su familia, la contracción del consumo y la asunción de los riesgos (productivos y de mercado). Además, en este estadio continúa el aprendizaje del oficio, principalmente en la producción de hortalizas de fruto cuya rentabilidad es mayor, pero requieren (además de un desembolso de inversión inicial) un minucioso proceso de trabajo, que es aprendido durante la mediería y de la mano de productores más experimentados, así como los gajes del gerenciamiento y administración de la quinta.

c) La tercera modalidad es el trabajo directo del productor y su familia. En el periurbano platense son muy pocas las familias que, aún capitalizadas, acceden a la propiedad de la tierra, siendo el arrendamiento uno de los últimos “peldaños” de la escalera boliviana a los que llegan. El trabajo aportado por la familia incluye el de jóvenes y aun preadolescentes, en tareas que van desde el cuidado de niños y tareas domésticas como limpiar y cocinar hasta la “colaboración” directa en la quinta. Cuando logran acumular un cierto capital, las familias que se

empleaban como medieras se independizan, alquilando o subalquilando un pedazo de tierra para trabajarla por su cuenta. Se inicia un ciclo que comienza con el cultivo a campo de variedades de hoja, con bajo nivel de inversión y rápida circulación, hasta que se consigue acumular algo de capital que permita montar invernáculos y finalmente incursionar en la producción de hortalizas de fruto (morrón, tomate, berenjena). Este proceso puede ocasionalmente incluir, además del trabajo familiar, la contratación de peones para complementar la alta demanda de tareas, principalmente durante las temporadas estivales, y también puede combinarse con la explotación de una parte de la parcela en mediería.

A pesar de la autonomía creciente en términos de organización del tiempo y del proceso de trabajo, de definición de las inversiones y de repartición de las ganancias, nos interesa recalcar que las distintas modalidades de peón, mediero o productor familiar comparten la situación de precariedad en sus condiciones de vida y de trabajo, así como la contracción del consumo y superexplotación de su fuerza de trabajo como principales estrategias de acumulación (García, 2011). Esta precariedad, que se expresa en jornadas extraordinarias de trabajo, trabajo nocturno, trabajo infantil, remuneraciones por debajo del salario mínimo o en la prácticamente nula registración laboral (con la consecuente carencia de prestaciones sociales como aportes jubilatorios y obra social), se encuentra amparada en la gran informalidad que define a la horticultura platense en su conjunto.

A modo de síntesis, podemos decir que el CHP es una región muy dinámica y en constante transformación, con muy poca injerencia del Estado en la regulación de los distintos mercados que componen la actividad (mercado de tierras, mercado de agroinsumos, mercado financiero, cadena de comercialización, mercado de trabajo). Las familias de origen boliviano han jugado un rol central en el proceso de acumulación de capital que se ha dado en la horticultura (principalmente en La Plata donde continúa en expansión), por su capacidad de articular una fuerte auto-explotación y super-explotación de la fuerza de trabajo bajo condiciones de precariedad, con una gran flexibilidad para adaptarse a las condiciones -adversas- de mercado, desplazarse geográficamente, ascender o descender en la escalera según las posibilidades, crear redes sociales y avanzar en los distintos eslabones de la cadena productiva

hasta la intermediación y la comercialización (mayorista y minorista) (García, 2014).

A continuación presentamos un análisis de cómo esta realidad ha sido abordada por las políticas públicas para la agricultura familiar en la última década.

#### **4.- El abordaje de las políticas públicas para la AF en la horticultura platense**

A pesar de su importancia a nivel productivo en la creación de empleo y en la seguridad alimentaria, la horticultura ha permanecido históricamente invisibilizada en el partido de La Plata (García, 2015). Sólo recientemente en el contexto de mayor jerarquización de la AF, el sector fue destinatario de programas e iniciativas públicas.

En este apartado realizamos un análisis de dos tipos de abordajes: a) Por un lado, aquellas acciones que han promovido la visibilización y formalización de la AF. Para ello, tomamos como referencia ReNAF y el MSA. Estas iniciativas buscan generar marcos de legalidad que contribuyan tanto a producir información que permita caracterizar al sector para el diseño de políticas públicas adecuadas a su realidad; como a formalizar la situación laboral en las explotaciones de la agricultura familiar. Al mismo tiempo, estas iniciativas cuantifican, tipifican y prescriben a los sujetos de la AF, definiendo quiénes son los pequeños productores, e incluso creando nuevas subjetividades a partir de dicha definición: para ser beneficiario de las políticas públicas es requisito *reconocerse* como pequeño productor familiar. Para este caso nos preguntamos ¿Qué transformaciones en las condiciones de vida y de trabajo nos sugieren las políticas públicas orientadas a la formalización de la horticultura familiar en el CHP?<sup>9</sup>

9 Si bien introducimos una perspectiva antropológica para el análisis de las políticas públicas (Shore, 2010), en este trabajo no realizamos un análisis etnográfico respecto de cómo los horticultores perciben e incorporan las políticas públicas. Si bien resulta interesante un análisis en términos de transformaciones de la subjetividad a partir de la categoría AF, nos interesa en este caso recuperar las transformaciones en términos de sus condiciones materiales de existencia.



b) Por el otro lado, analizamos políticas orientadas a la transferencia directa de recursos para el desarrollo de la pequeña agricultura, donde tomamos como ejemplo el Programa Nacional de Agricultura Periurbana y el programa Cambio Rural. Estas iniciativas, si bien no directamente orientadas a ese objetivo, han incitado en la región un incipiente proceso de asociativismo. Consideramos que se encuentra en gestación en el CHP un proceso de organización entre los pequeños productores de origen boliviano que vale la pena atender, pues representa una transformación cualitativa de las relaciones sociales en el territorio y de su posicionamiento en cuanto actor social en este sector productivo. La pregunta que orienta este apartado es ¿Cómo las políticas públicas que incitan a la conformación de grupos pueden impulsar procesos de cambio en las relaciones sociales de la horticultura? Para cerrar, con el objetivo de dejar planteada una visión parcial a ser retomada en futuras investigaciones, y que tiene que ver con que el análisis se desarrolla en el momento en que las políticas aún se encuentran en implementación, nos preguntamos por los alcances, potencialidades y limitaciones de estas iniciativas.

### **5.a) Construcción de nuevas subjetividades**

Como se refirió en el apartado 3, la inscripción en el ReNAF es de carácter voluntario, y formalmente no constituye un requisito para recibir los beneficios de las políticas públicas. Sin embargo, los informantes entrevistados señalan que su inscripción es una iniciativa cotidiana de los diferentes organismos involucrados. En las entrevistas un promotor asesor de Cambio Rural de La Plata afirmaba:

*“[el ReNAF] es pre requisito para Cambio Rural y para el monotributo social agropecuario. Es eso, en realidad no tiene otro beneficio. Si vos decís que sos agricultor familiar, tenés que tener el ReNAF. Si sos agricultor familiar tenés acceso a bastantes beneficios, pero vos tenés que demostrarlo a través de un n° de ReNAF que es una papeleta con un n° de registro”* [Entrevista personal, marzo de 2016].

Según el informe de caracterización del ReNAF del AMBA, a diciembre de 2012<sup>10</sup> (último dato disponible), en el partido de La Plata había 474 Núcleos de la Agricultura Familiar (NAFs) registrados, un porcentaje bajo si se considera que existen alrededor de 4.000 pequeños productores en la región según estimaciones surgidas de entrevistas a los técnicos de la región. No obstante, según el informe citado del ReNAF, La Plata es el partido con mayor número de NAFs registrados en todo el AMBA.

En referencia a los dos objetivos del ReNAF, visibilidad y formulación de políticas, se advierte que el primero es el que presenta mayores avances, ya que aunque no existe una publicidad periódica ni detallada de los datos obtenidos, se han publicado informes regionales y provinciales. En cuanto a la función de ser insumo de políticas y programas, no se conocen aun experiencias concretas de iniciativas que se hayan formulado a partir de la información del ReNAF. Sin embargo, una de las cuestiones que más se expresa en el territorio son las dificultades de aplicación de la registración y cierto desconocimiento de los beneficios o derechos que les confiere a las familias. Estas dificultades se asocian al aislamiento territorial y las escasas posibilidades para el acceso a la información que afecta a muchos horticultores. Según los entrevistados, la registración depende de las campañas de información realizadas por los registradores, que pueden ser tanto funcionarios públicos como técnicos de terreno o referentes de organizaciones de productores, y en general se realiza en el ámbito de las quintas, siendo pocas las familias que se acercan voluntariamente a una oficina para registrarse.

Por otro lado, y particularmente en relación al dinamismo que presenta la horticultura en la zona, el ReNAF resulta cuanto menos insuficiente en tanto instrumento censal o estadístico, pues no admite la percepción de dichas transformaciones que se producen de manera acelerada. El pragmatismo con que las familias horticultoras definen trasladarse, alquilar tierras o dejar de hacerlo, emplearse como medieros o independizarse, o incluso cambiar de actividad parecen avanzar a mayor

10 <http://www.renaf.magyp.gob.ar/documentos/InformeProvincial2012-AMBA.pdf> (última visita 10/10/2016)

velocidad que la capacidad (o la voluntad)<sup>11</sup> de producir información o diseñar políticas que aborden al sector de manera integral. En esa línea se expresaba un funcionario del INTA en una entrevista:

*“No hay una planificación de cómo trabajar el territorio entre los distintos organismos (la Secretaría [de Agricultura Familiar], el INTA, el Ministerio de Agricultura, el municipio), nos chocamos. ¿Cómo puede ser que en La Plata no estén todos los productores con MSA, inscriptos en el ReNAF? Eso es porque hay una política planificada del Estado para que eso no suceda, está claro. Hay como un despilfarro de recursos humanos, económicos, políticos a veces, que me parece que en el fondo es intencionado, porque los aspectos estructurales que podrían mejorar las situaciones de los productores no se logran.”* [Entrevista personal, mayo de 2016].

Similar es lo que ocurre con la aplicación del Monotributo Social Agropecuario (MSA). Según sus objetivos programáticos: *“El Monotributo Social es una categoría tributaria permanente, creada con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos.”*<sup>12</sup> Es interesante analizar el lugar que ocupa esta herramienta en la actividad hortícola, que como hemos mencionado históricamente presenta condiciones de vida y de trabajo sumamente precarias e informales. La inscripción en el MSA ofrece a los productores la posibilidad de emitir facturas ante transacciones comerciales, registrar aportes previsionales y tener acceso a una obra social sin costo, pudiendo mantener el acceso a beneficios de protección social como la Asignación Universal por Hijo. Debido a los altos niveles de informalidad en el sector y la ineficiencia en términos de gestión e implementación de las políticas en el territorio, se observan aún dificultades en el acceso real de todos o la mayoría de los productores hortícolas.

11 Como evidencia, resaltamos que la última información censal disponible es del Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Asuntos Agrarios, 2005.

12 [http://www.boletin-ssaf.com.ar/?page\\_id=63](http://www.boletin-ssaf.com.ar/?page_id=63) (última visita: 20/8/2016)

A pesar de ello, consideramos que representa potencialmente un avance significativo en materia de derechos y mejora de la calidad de vida de las familias. Si bien aún no se observan los efectos concretos del hecho de acceder a una jubilación o de comenzar a utilizar las prestaciones privadas y mutuales del sistema de salud, en sus trayectorias laborales estos horticultores jamás habían realizado aportes previsionales o contado con una obra social para la atención familiar. Así lo destaca un técnico del RENATEA, organismo que coordinaba iniciativas de inscripción al MSA en La Plata:

*“... en una zona tan difusa como el periurbano platense, donde el nivel de registración de las relaciones laborales es tan bajo y tan difícil, donde se entrecruzan tres o cuatro categorías muy difícil de ser resueltas normativamente o por una cuestión legislativa, creemos que [la inscripción al MSA] es mejor que nada, que pudieran obtener ciertos reparos a partir de la inscripción...”* [Entrevista personal, junio de 2016]

En relación a los cambios en las subjetividades y en la vida cotidiana y productiva de las familias horticultoras, el referente de una de las organizaciones de productores nos comentaba al respecto de las políticas hacia el sector:

*“Lo que noto, el gran cambio, es primero la conciencia de trabajar en equipo, salir de este individualismo, que es muy difícil porque es lo que tiende a reproducir el sistema, un sistema donde te importe lo tuyo y nada más. El alto nivel de participación en las diferentes actividades. A la posibilidad de cada vez ir hacia una toma de conciencia importante, digamos, también de la regularización en todos los aspectos ¿no?, donde tengas un monotributo, donde utilices el beneficio de las políticas que hay, estés inscripto en Renaf, que tengas el Renspa, que puedas tener un aporte jubilatorio y que te capacites, o sea, la gente tiene esa disposición y esa disponibilidad de informarse, de capacitarse, de prepararse y de no cerrar, aunque muchos... la mayoría, tiene muchos saberes pero mantienen el perfil bajo, la humildad.* (Entrevista personal, septiembre de 2016)

Sin embargo, en términos de formalización de las relaciones laborales y del lugar que ocupan los pequeños productores en la cadena

hortícola observamos que esta herramienta permite el acceso a algunos derechos laborales sin poner en cuestión las formas de acumulación y distribución de la riqueza imperantes en el sector, e incluso invisibilizando la informalidad estructural que garantiza la externalización de los costos a través del trabajo, eslabón más débil de la cadena. En primer lugar, no existe fiscalización tributaria en ninguno de las instancias del circuito comercial (desde la venta de agroinsumos pasando por la intermediación hasta la venta mayorista o minorista en verdulerías), por lo tanto todas las transacciones se realizan en la informalidad y la posibilidad de facturar no representa cambios reales para los productores en términos de la comercialización. Otro de los beneficios del monotributo social es, según la propaganda oficial, la posibilidad de venta al Estado. Sin embargo no existen, en la actualidad, iniciativas públicas que permitan a los pequeños horticultores de la región realizar este tipo de operaciones.

Por otro lado, la categoría de monotributo social admite una facturación de hasta \$72.000 anuales, muy por debajo de los montos reales manejados en la horticultura intensiva, cuyas inversiones implican el desembolso de cientos de miles de pesos, que circulan entre el mercado inmobiliario, el mercado de agroinsumos, el mercado financiero y los intermediarios comerciales, por lo cual de realizarse, ésta es siempre una sub-facturación. Estos desembolsos no suponen, sin embargo, que las familias no se encuentren en una situación de vulnerabilidad socio-económica, ya que como mencionamos se trata de dinero circulante, que muchas veces proviene de créditos y que es utilizado para reinvertir en la producción. Ser monotributista social también inhibe a los horticultores de ser sujetos de crédito oficial, puesto que esta categoría tributaria supone que su capacidad de acumulación es muy baja, dejándolos presos de empresas privadas usurarias que prestan efectivo inmediato a altas tasas de interés.

En el MSA se expresan, de manera contradictoria, la voluntad de que los pequeños productores familiares *históricamente excluidos* “ingresen al sistema” y accedan a derechos laborales básicos, a través de un registro simplificado y gratuito, con un no cuestionamiento del resto de los factores de poder que intervienen en la cadena de valor hortícola reproduciendo situaciones de exclusión. Así, ser monotributista social agropecuario es compatible con la condición de no propiedad de la tie-

rra, con la implementación de un modelo productivo basado el agronegocio, con un sistema crediticio informal, privado y usurario, con un mercado de hortalizas totalmente desregulado, y con las condiciones estructurales en las que se sustenta dicha informalidad (pobreza, precariedad, analfabetismo, baja relación con las instituciones y su burocracia). La transformación de estas condiciones implica necesariamente cambios en el nivel del modelo de acumulación y en el rol del Estado en la regulación de los mercados y el acceso para toda la población de derechos como salud y educación de calidad.

### ***b) Procesos asociativos a partir de la implementación de políticas para la AF.***

A partir del año 2010 comienza a implementarse, bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, ejecutado a través de los municipios con la intervención de las organizaciones de productores locales y organismos como el INTA. El programa consiste 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. En el caso de La Plata, su implementación se basó inicialmente en la estructura montada por el INTA a través de los grupos del programa Cambio Rural.

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. El promotor-asesor, quien puede ser profesional o idóneo, recibe la mitad de sus honorarios por parte del Ministerio (siendo la contraparte aportada por los productores), y

además el grupo recibe un dinero mensual para su funcionamiento interno.<sup>13</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 describen en el apartado anterior. El responsable del programa a nivel local, nos comentaba 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>14</sup>.

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 estos grupos ya conformados:

*Las primeras intervenciones, los primeros proyectos fueron a través de los grupos de Cambio Rural inicialmente, porque a mí la plata me la daban para hacer proyectos con grupos de productores. Lo que pasa que los Cambio Rural son grupitos de 7, no más de 10, entonces por ahí ese crece, o se capacita, pero toda la masa [...]. Organizaciones yo no tenía como interlocutores inicialmente. Eran grupos de Cambio Rural. Después se empezaron a organizar como organizaciones, asociaciones con*

13 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)

14 Vale aclarar que en 2016, con el cambio de gobierno, el perfil del programa comienza a transformarse adoptando una mirada más empresarial, y permanece una incertidumbre respecto del futuro de los grupos conformados por pequeños productores familiares.

*su personería, con su inscripción, o cooperativas.* [Entrevista personal, abril de 2016]

A través de la posibilidad de presentar proyectos para la obtención de recursos destinados a mejorar la infraestructura productiva de las quintas 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.

*[En 2008] había unas 5... Hoy hay por lo menos 27 organizaciones. [...] Algunas con mayor o menor relevancia, con mayor o menor organización legal, pero yo les decía que tenían que lograr documentación de personería. [...] Se juntan un poco por la necesidad. Muchos por la cercanía y otros pocos por la necesidad de ir consiguiendo cosas. Porque ellos veían que por ejemplo, yo les daba a las organizaciones. [...] Y bueno, las organizaciones, ya te digo... un poco fueron creciendo con nosotros. Según el líder, se iba organizando mejor desde lo... llamémosle en cuanto a la personería, e iban puliendo sus demandas.* [Funcionario municipal. Entrevista personal, abril de 2016]

A lo largo del relato el entrevistado describe cómo, en la medida en que las asociaciones se fortalecen, se transforman también las demandas y los temas socialmente relevantes para los productores. En un inicio se trataba de subsidios para la compra de insumos y mejoramientos prediales individuales, luego se pasó a un cuestionamiento de las redes de comercialización y las demandas se centraban en proyectos colectivos como medios de transporte o centros de acopio, hasta plantear el acceso a la tierra como derecho para garantizar la reproducción de las familias en la actividad.

La conformación de grupos facilita y dinamiza la implementación de las políticas públicas, desde sus programas o instrumentos específicos, hasta la forma en que los mismos son apropiados, resignificados e implementados en el territorio, canalizando incluso la formulación de nuevas demandas. Los grupos son la vía de acceso para el registro de los productores, la difusión de información y el relevamiento de sus problemas y necesidades. Uno de los productores referentes de la Mesa Regional de Productores y miembro de una de las cooperativas de la zona, nos relataba cómo estos instrumentos de política pública son



apropiados -y demandados- por parte de las organizaciones, como una forma de mejorar la producción:

*“Nosotros desde la Mesa articulamos con el Estado (...) para gestionar; para fortalecer a las organizaciones; para pedir por ejemplo asesoramiento, técnicos; capacitaciones; para pedir por ejemplo lo que sería lo de SENASA, lo otro, el BPA, las buenas prácticas; la manipulación de alimentos; la libreta sanitaria; el monotributo; el Renaf, los técnicos de Cambio Rural, hay técnicos que están dando de baja y eso es lo que nosotros no queremos viste, porque cuando nosotros más asistencia tengamos mejor productores...o sea, vamos a producir mejor.”* (Entrevista personal, septiembre de 2016)

En relación con las transformaciones relativas al mercado de trabajo, podemos mencionar además de las inscripciones al MSA realizadas en el marco de las organizaciones, también el acceso a asesoramiento jurídico y legal y a capacitaciones sobre relaciones y derechos laborales, contratos de mediería, contratos de arrendamiento, entre otras. Consideramos que estas iniciativas, que trascienden a las políticas públicas propiamente dichas, puesto que son impulsadas internamente por los grupos o en coordinación, por ejemplo, con la universidad<sup>15</sup>, son claves para comprender las transformaciones en las relaciones laborales, entendidas en términos de procesos, ya que propician el acceso a la información, la puesta en debate respecto de derechos y obligaciones en las relaciones laborales, e incluso la auto-percepción como sujetos de derecho.

En el mismo sentido, a partir de entrevistas con referentes y observaciones participantes, pudimos relevar que las organizaciones de productores también son protagonistas, en coordinación y con el apoyo

15 Funciona desde la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la UNLP un Consultorio Jurídico Agrario. *“El mismo tiene como objetivos facilitar el acceso a los derechos, y de ser necesario a la justicia, de los sectores sociales más vulnerables de esta actividad productiva y brindar asesoramiento jurídico gratuito a los productores y trabajadores agropecuarios familiares, fundamentalmente del cordón hortícola platense y de municipios vecinos, apuntando a mejorar tanto su calidad de vida como sus condiciones de trabajo”* <http://www.jursoc.unlp.edu.ar/centro-de-atencion-juridica-gratuita-para-productores-agropecuarios-familiares> (última visita 15/11/2016)

de distintas instituciones como el INTA, la universidad, intermediarios solidarios, grupos de consumidores, sindicatos y organizaciones sociales de la incipiente generación de redes alternativas de comercialización. Estas incluyen la venta directa en ferias urbanas, la entrega de bolsones de verduras de estación, el abastecimiento de verdulerías y restaurantes, y también el acortamiento de la cadena a través de la venta directa de la organización en puestos del mercado central, y representan una diferencia de ingresos significativa para los productores que consiguen canalizar parte de su producción a través de estas cadenas. Si bien el comercio justo y la compra directa al productor son temas que comienzan a estar cada vez más en agenda, cuestionando las cadenas tradicionales de comercialización a favor de alternativas que se adecúen a la realidad de la AF, el volumen que se coloca a través de las mismas es menor en relación al que se produce en el CHP y que se canaliza a través de la intermediación, e ineficiente cuando comparado a la gran distribución, con la cual no podría competir bajo las actuales reglas de juego y sin intervención del Estado.

De la mano del cuestionamiento de la cadena de comercialización y de la necesidad de ofrecer un producto diferenciado en los circuitos cortos aparece (además de la oferta de hortalizas locales, frescas, y directas del productor como atributos “diferenciales”) un cuestionamiento de la calidad de los productos en relación al uso (y abuso) de agroquímicos. Así, los grupos de Cambio Rural y las organizaciones de productores, apoyados por el INTA y por la universidad, comienzan cuestionar también el modelo productivo vigente -muy dependiente de insumos externos y nocivo para la salud de quienes lo manipulan y consumen y para el ambiente-, brindando capacitaciones en buenas prácticas agrícolas y el apoyo necesario para el inicio de una transición a la agroecología. Si bien se trata de experiencias aisladas e incipientes, consideramos que se encuentra allí el germen de una posible transformación en términos socio-productivos, y cuyo desarrollo inevitablemente requiere de la activa participación de las organizaciones de productores, en coordinación con la implementación de políticas públicas favorables a estos cambios.

Por último, nos interesa destacar que en los últimos tiempos La Plata ha sido escenario de masivas acciones colectivas<sup>16</sup>, en las cuales las organizaciones de productores plantean como una de sus demandas centrales la implementación de políticas públicas de acceso a la tierra, planteando que el arrendamiento es uno de los cuellos de botella en los problemas que afectan a la pequeña producción.

## REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo nos propusimos analizar el abordaje de las políticas públicas para la agricultura familiar en el CHP entre 2005 y 2015, a sabiendas de que la proximidad temporal entre el análisis realizado y la implementación de dichas políticas nos permite realizar una aproximación de carácter exploratorio. Abordamos en particular dos tipos de iniciativas: aquellas que se proponen visibilizar y formalizar las explotaciones de la AF, y aquellas que suponen una transferencia directa de recursos a través de la conformación de grupos de productores. Nos preguntamos, a modo de hipótesis, respecto de cuáles han sido los principales alcances, potencialidades y limitaciones de estas intervenciones en el CHP.

Respecto de las primeras, tomamos como ejemplo el ReNAF y el MSA, advirtiendo sobre el carácter prescriptivo de la categoría agricultura familiar, y cómo las políticas públicas construyen subjetividad a partir de exigir que los sujetos se reconozcan como tales –en este caso, agricultores familiares- para ser beneficiarios de las mismas. Al mismo tiempo, procuramos desentrañar las contradicciones constitutivas de la formalización laboral propuesta por el MSA, la cual al mismo tiempo que garantiza el acceso de las familias a derechos que suponen una

16 A comienzos de 2016 los/as productores/as hortícolas del Gran La Plata realizaron un “Paro Quintero”, cortando durante 48hs los principales accesos a la ciudad.

<http://www.andigital.com.ar/municipios/item/52229-paro-de-quinteros-en-la-plata> (31/4/20116)

<http://www.eldia.com/la-ciudad/tractorazo-y-cortes-de-ruta-por-un-paro-de-los-quinteros-125652> (31/3/2016)

mejoría de sus condiciones de vida, convive sin poner en tensión las relaciones de poder en las que se sustenta su exclusión.

Entendemos que estos requisitos impulsados desde el Estado ponen de manifiesto los aspectos políticos de la dominación que se articulan con la estructura productiva en el territorio que analizamos.

En relación a las políticas que proponen la conformación de grupos, retomamos la experiencia de los Programas Periurbanos y del Programa Cambio Rural para dar cuenta de cómo se inicia un proceso de asociativismo que delinea transformaciones cualitativas en las relaciones sociales y en la realidad socio-productiva del CHP. En ese sentido, comprendemos a la política pública en su sentido más amplio, pues estos programas desencadenan un conjunto de acciones en el territorio donde intervienen una diversidad de actores (organizaciones de productores, municipio, INTA, SAF, UNLP, organizaciones sociales, sindicatos, grupos de consumidores), en pos de atender a algunas de las cuestiones socialmente problematizadas en torno a la pequeña producción hortícola. Entre estas, destacamos la formalización laboral a través del asesoramiento jurídico, la consolidación de redes alternativas o circuitos cortos de comercialización, el apoyo de procesos de transición a la agroecología, y la instalación del acceso a la tierra como una demanda por parte de los productores. Entendemos que estas acciones, si bien incipientes y limitadas, representan desafíos reales al orden establecido y abren potenciales campos de transformación.

A modo de cierre, es importante resaltar que al mismo tiempo estas iniciativas en torno a la AF conviven de manera subordinada con la implementación a nivel nacional de un programa agroalimentario orientado al agronegocio y a la exportación de commodities, lo cual va a contramano de los intereses o directamente la persistencia de las economías regionales basadas en el trabajo familiar y orientadas al mercado interno.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

BENENCIA, R. (1997) “De peones a patronos quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 12, núm. 35, p. 63–102.

BENENCIA, R. (2005) “Migración limítrofe y mercado de trabajo rural en la Argentina. Estrategias de familias bolivianas en la conformación de comunidades transnacionales” en *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, año 10, núm. 17, p. 5–30.

BENENCIA, R. y QUARANTA, G. (2006) “Mercados de trabajo y economías de enclave. La “escalera boliviana” en la actualidad”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 20, núm. 60, p. 413-431.

BENENCIA, R. y QUARANTA, G. (2009) “Mercados de trabajo en la horticultura del cinturón verde de la Ciudad de Buenos Aires” en Benencia, R., Quaranta, G., & Souza Casadinho, J. *Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos*, Cap. IV, Buenos Aires, CICCUS, p. 85-110.

BERTONI, L y SOVERNA, S. (2014) “La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad”, ponencia presentada en las XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur, Río Negro, 9-11 de noviembre.

CIEZA, R., FERRARIS, G., SEIBANE, C., & LARRAÑAGA, G. (2015) “Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata” en *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 114, La Plata, p. 129–142.

CRAVIOTTI, C. (2014) “La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales”, en Craviotti (comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, Buenos Aires, CICCUS, p. 175-204.

GARCÍA, M. (2011) “Procesos de acumulación de capital en campesinos. El caso de los horticultores bolivianos de Buenos Aires (Arg)”. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, año 8, núm. 66.

GARCÍA, M. (2014) “Fuerza de trabajo en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Arg.) Razones y consecuencias de su competitividad”, en *Trabajo Y Sociedad*, núm. 22, p. 67–85.

GARCÍA, M. (2015) “Horticultura de La Plata (Buenos Aires). Modelo productivo irracionalmente exitoso”. en *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 114, La Plata, p. 190–201.

HANG, G., BRAVO, M., FERRARIS, G., LARRAÑAGA, G., SEIBANE, C. y KEBAT, C., (2015) “El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina”, en *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 114, La Plata, p. 222-231.

INTA (2007) “Enfoque de Desarrollo Territorial, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios”, Documento de trabajo n° 1.

LEMMI, S. (2011) “Las clases sociales en la horticultura platense. Ejercicio de teorización, historización y análisis empírico”, en *Revista Mundo Agrario*, año 12, núm. 23, p. 1–27.

MANZANA M., ARZENO M., GONZÁLEZ F., PONCE M. y VILLARREAL F. (2014) “Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires, Argentina. En *Revista EUTOPIA*, núm. 6, FLACSO, Quito, p. 11-24.

O’DONNELL, G. (1977) “Apuntes para una teoría del Estado”, en *Estado y Clases Sociales en América Latina. Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, núm. 4, p. 1157-1199.

OSZLAK, O. y O’DONNELL, G. (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Redes*, vol. 2, núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, p. 99-128.

PAZ, R., y JARA, C. (2014) Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación”, en *Revista Eutopia*, vol. 53, núm. 9.

RINGUELET, R.; ARCHENTI, A.; SALVA, M.; ATTADEMO, S., (1991) “Tiempo de medianero”. *Revista Cuestiones Agrarias Regionales*,

núm. 6, *Serie Estudios e Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación* - UNLP, Buenos Aires.

SCHIAVONI, G (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, en Manzanal y Neiman Ed. *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires, CICCUS, p. 43-60.

SHORE, C. (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, p. 21-49.

## RESUMEN

El periurbano de la ciudad de La Plata se convirtió en las últimas décadas en uno de los mayores centros de producción y abastecimiento de hortalizas de todo el país, influenciado por las transformaciones tecno-productivas, los cambios en la demanda y los procesos migratorios y de movilidad social de la comunidad boliviana. Sin embargo, este auge productivo convive con un conjunto de factores que precarizan la fuerza de trabajo familiar. Dado que la agricultura familiar se ha configurado como una cuestión socialmente problematizada en la última década, desplegándose una serie de políticas públicas específicas para el sector, en el presente artículo indagamos el vínculo entre las mismas y las condiciones de vida y de trabajo en la horticultura platense. La pregunta que guía nuestra investigación es: ¿Qué transformaciones nos sugiere la implementación de políticas públicas para la agricultura familiar en el cinturón hortícola platense? ¿Cuáles pueden ser los alcances, potencialidades y limitaciones de estas intervenciones? La metodología del trabajo es cualitativa y se basa en revisiones bibliográficas, análisis de fuentes documentales de programas y políticas públicas, y el análisis de entrevistas y registros de observación participante. Entre los principales hallazgos, resaltamos el rol prescriptivo de la categoría agricultura familiar en tanto formadora de nuevas subjetividades en el territo-

## ABSTRACT

The periurban of La Plata became in the last decades one of the biggest centers of production and supply of vegetables of the whole country, influenced by the techno-productive transformations, the changes in the demand and the migratory processes and of social mobility of the Bolivian community. However, this productive boom coexists with a set of factors that precarize the family workforce. Given that family farming has become a socially problematic issue in the last decade, with a series of specific public policies for the sector, in this article we investigate the link between these policies and living and working conditions in La Plata's horticulture. The question guiding our research is: What changes does the implementation of public policies for family farming suggest in La Plata's horticulture? What can be the scope, potentialities and limitations of these interventions? The methodology implemented is qualitative and based on bibliographical reviews, analysis of documentary sources of programs and public policies, and the analysis of interviews and registries of participant observation. Among the main results, we highlight the prescriptive role of the family agriculture category as a form of new subjectivity in the territory; the constitutive contradictions of some policies for the formalization of excluded sectors, that maintain the structures that reproduce this exclusion; And



rio; las contradicciones constitutivas de algunas iniciativas en torno a la formalización laboral de sectores excluidos, en tanto conviven con estructuras de poder que reproducen dicha exclusión; y cómo la conformación de grupos a partir de las políticas públicas crea nuevas relaciones sociales y desencadena nuevas acciones en el territorio que buscan transformar, a su vez la realidad socio-productiva de la región.

## PALABRAS CLAVE

POLÍTICAS PÚBLICAS  
AGRICULTURA FAMILIAR  
HORTICULTURA PLATENSE

how the conformation of groups based on public policies creates new social relations and triggers new actions in the territory that seek to transform, in turn, the socio-productive reality of the region.

## KEY WORDS

PUBLIC POLICIES  
FAMILY FARMING  
HORTICULTURE IN LA PLATA