



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO  
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Organizaciones rurales en la perspectiva del desarrollo  
local-rural**

**Un diagnóstico de las posibilidades de las organizaciones rurales del Cinturón  
Frutihortícola de General Pueyrredón, para influir en la política local de  
desarrollo rural, durante las tensiones del período 2010-2019.**

**Director:** Dr. Fernando González

**Co-Directora:** Dra. Valeria Ana Mosca

**Autora:** Liliana María Vitacca

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**-2021-**

**Buenos Aires, Argentina**

## Agradecimientos

*A Fernando y Valeria, por su dedicación y guía.*

*A Mabel Manzanal, por responder mi correo sin conocerme, y brindarme la posibilidad de trabajar junto a Fernando y Valeria.*

*Al equipo que lleva adelante la Maestría en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, por su excelencia.*

*A las entrevistadas, los entrevistados, y a todas las personas que colaboraron con esta tesis, por su tiempo y predisposición.*

*A Pablo, por su sostén y consejos.*

*A Familiares y Amigos, por su ánimo y paciencia.*

*A mi Padre y a mi Madre, que continúan inspirando mi pasión por la vida y el trabajo en el campo.*

## Índice general

<b>Introducción general</b>	<b>1</b>
Relevancia del tema de investigación	1
Interrogantes, objetivos y finalidad de la investigación	3
Organización del trabajo	5
<b>Primera sección – Introducción a la investigación</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1 – Planteo del problema y objeto de estudio</b>	<b>7</b>
1.- El desarrollo rural y el enfoque territorial	7
a.- El problema del desarrollo rural en Argentina	8
b.- El enfoque de DTR: una alternativa “de” desarrollo capitalista	14
c.- Hacia una alternativa “al” desarrollo capitalista	21
2.- Las organizaciones rurales del ámbito local	25
a.- Precisiones para su comprensión	25
b.- Justificación de su estudio	28
3.- Conclusiones de este capítulo	29
<b>Capítulo 2 – Marco Teórico – Metodológico</b>	<b>30</b>
1.- Antecedentes teóricos en torno al desarrollo territorial, las instituciones y las organizaciones	30
2.- Una nueva lógica para el desarrollo rural: el desarrollo local-rural	36
a.- Organizaciones e instituciones	39
b.- Un punto de partida: la representatividad organizacional	41
c.- Una experiencia a transitar: la participación	45
d.- El rol de las instituciones	47
3.- Variables, dimensiones y supuestos de investigación	50
4.- Estrategia metodológica	51
5.- Técnicas de recolección y análisis de datos	54
6.- Dificultades en la investigación	58

**Segunda sección – Desarrollo de la investigación** **60**

**Capítulo 3 – Descripción del caso de estudio** **60**

1.- Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón: el ámbito local	60
a.- Caracterización productiva y económica de la actividad frutihortícola	63
b.- Evolución histórica del Cinturón	65
c.- Transformaciones recientes	67
2.- Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón: el escenario de tensiones	68
a.- Conflicto por la aplicación de agroquímicos	70
b.- Problemas por el uso del suelo	71
c.- Pujas por el uso de espacios públicos urbanos	73
d.- Tensiones por la formalización de la AF	75
e.- Dificultades por el régimen regulatorio de las relaciones laborales	76
f.- Arbitrariedades en los mercados mayoristas	77
g.- Disputas por la infraestructura rural	78
3.- Las organizaciones rurales en el territorio	80
a.- Asociación Agroecología en Movimiento	81
b.- Movimiento de Trabajadores Excluidos – Rama Rural	82
c.- Unión de Trabajadores de la Tierra	83
d.- Asociación Frutihortícola de Productores y Afines del Partido de General Pueyrredón	84
e.- Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata	85
f.- Sociedad Rural de Mar del Plata	86
4.- Conclusiones de este capítulo	87

**Capítulo 4 – Análisis de la información** **88**

1.- Las condiciones de la representatividad organizacional	88
a.- Lo rural y lo agrario en las organizaciones	88
a.i.- Intereses en relación a la agroecología	89
a.ii.- Intereses en relación a la tierra	90
a.iii.- Intereses en relación a la comercialización	91
b.- Los miembros de las organizaciones	92
c.- La formalización en las organizaciones	94
d.- La participación en el seno de las organizaciones	96

e.- El financiamiento de las organizaciones	99
2.- Las características de la participación	102
a.- Sentido y canales de la participación	102
b.- Alcances de la participación	111
c.- Vínculos generados a través de la participación	114
3.- Los rasgos de la institucionalidad	118
a.- Capacitación para la participación	118
b.- Instrumentos de participación	122
b.i.- Instancias locales de participación institucionalizada	122
b.ii.- Institucionalidad de las instancias de participación	123
b.iii.- Valoración de las instancias institucionalizadas de participación	129
<b>Capítulo 5 – Conclusiones finales de la investigación</b>	<b>132</b>
1.- Conclusiones generales de la investigación	132
a.- Acerca de las condiciones de representatividad organizacional	135
b.- Sobre las características de la participación organizada	137
c.- Respecto a los rasgos del marco institucional	139
2.- Conclusión final y nuevos interrogantes	141
<b>Bibliografía y normas</b>	<b>144</b>
Referencias bibliográficas	144
Fuentes normativas	157

## Glosario de siglas

Aapresid: Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa  
ACOHOFAR: Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas  
AER: Agencia de Extensión Rural  
AF: Agricultura Familiar  
AFHOPyA: Asociación Frutihortícola de Productores y Afines del Partido de General Pueyrredón  
AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos  
APYME: Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios  
CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa  
CASRM: Comisión Administradora de Servicios Rurales Municipales  
CC: Consejo Comunitario  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CeRBAS: Centro Regional Buenos Aires Sur  
CM: Comisión Mixta  
CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada  
COT: Código de Ordenamiento Territorial  
CoTePo: Consultorio Técnico Popular  
CRA: Confederaciones Rurales Argentinas  
DIPAC: Dirección Provincial de Acción Cooperativa  
DTR: Desarrollo Territorial Rural  
EEA: Estación Experimental Agropecuaria  
EMVIAL: Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público  
ESS: Economía Social y Solidaria  
FAA: Federación Agraria Argentina  
FAO: Food and Agriculture Organization  
FONAF: Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar  
FoNAF: Foro Nacional de la Agricultura Familiar  
GAL: Grupos de Autoabastecimiento Local  
HCD: Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón  
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.  
INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social  
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPAF: Instituto para la Agricultura Familiar  
JP: Junta Promotora  
MA: Mesa Agropecuaria del Partido de General Pueyrredón  
MDS: Ministerio de Desarrollo Social  
MESS: Mesa de la Economía Social y Solidaria  
MF: Mesa Frutihortícola  
MGP: Municipalidad de General Pueyrredón  
MSA: Monotributo Social Agropecuario  
MTE: Movimiento de Trabajadores Excluidos  
ONGs: Organizaciones no Gubernamentales  
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil  
OSSE: Obras Sanitarias Mar del Plata-Batán Sociedad de Estado  
OT: Ordenamiento Territorial  
PAA: Programa de Autoproducción de Alimentos  
PDR: Programas de Desarrollo Rural  
PDRS: Programa de Desarrollo Rural Sustentable  
PEM: Plan Estratégico Mar del Plata  
PUPAs: Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias  
RePUPA: Registro de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias  
SAF: Secretaría de Agricultura Familiar  
SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos  
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria  
SRA: Sociedad Rural Argentina  
UCIP: Unión del Comercio, la Industria y la Producción de Mar del Plata  
UNMDP: Universidad Nacional de Mar del Plata  
UTT: Unión de Trabajadores de la Tierra

## Introducción general

### Relevancia del tema de investigación

Las zonas rurales son espacios de vital importancia económica y social, tanto para sus habitantes como para toda la sociedad. Son lugares claves de interacción entre los seres humanos y la naturaleza. De allí provienen la mayor parte de los alimentos que se consumen, las materias primas para el desarrollo de las actividades productivas, y también constituyen el hábitat de la biodiversidad que mantiene el equilibrio ambiental. La FAO (2018a) ha enfatizado que sin desarrollo rural no hay posibilidad de desarrollo sostenible, dado que casi 8 de cada 10 de las metas de desarrollo sostenible<sup>1</sup> están relacionadas con lo que sucede en los espacios rurales. Desde el enfoque del desarrollo humano, perspectiva que hemos abordado en el curso de la Maestría, la falta de desarrollo rural supone una serie de privaciones que restringen la expansión de las capacidades de la población que habita estos espacios, limitando seriamente las posibilidades de alcanzar la vida que valoran. Igualmente, la ausencia de desarrollo rural afecta el desarrollo humano de todos los habitantes del planeta, habida cuenta de la incidencia que estos espacios tienen en la vida de las personas.

Sin embargo, en América Latina, el desarrollo rural es una cuestión controvertida e irresuelta. Si bien, entre 1990 y 2014, hubo sustantivos avances en la disminución de la pobreza rural en la región, producto del *boom de los commodities*, la misma persiste en niveles inaceptablemente altos. Más aún, las cifras de pobreza e indigencia rural han aumentado en dos puntos porcentuales cada una, entre los años 2014 y 2016 (FAO, 2018b). Según estimaciones de la CEPAL (2018), en el año 2016, la población rural en situación de pobreza alcanzó un 48,6 %, y la población rural en situación de indigencia llegó al 22,5 %. Considerando la población regional al año 2017, esto significa que en los territorios rurales de América Latina viven 59 millones de personas pobres, y 27 millones de personas indigentes (FAO, 2018b). Esto ocurre en una región beneficiada, en los inicios del siglo XXI, con las exportaciones de minerales, hidrocarburos y productos agrícolas, recursos extraídos y producidos, mayormente, en las zonas rurales. Se trata además de una región, donde 28 de sus 33 países poseen niveles de ingreso medio-alto o alto (FAO, 2018b). Por otro lado, el desequilibrio entre pobreza e indigencia, rural y urbana, se mantiene, siendo un fenómeno de largo tiempo atrás que se registra tanto en épocas de crisis como de auge económico (FAO,

---

<sup>1</sup> En 2015 los estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron, como parte de la Agenda 2030, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cada uno de estos Objetivos se traduce en metas. (Naciones Unidas, s.f.).



2018b). Ello significa que las posibilidades de desarrollo humano se reducen por el solo hecho de nacer y vivir en un territorio rural de la región.

No obstante contar con un sector agropecuario de los más dinámicos en la región, Argentina no está exenta de esta problemática del desarrollo rural. Por el contrario, un estudio realizado por Guardia y Tornarolli (2010), basado en diversas fuentes de información<sup>2</sup>, señala que la incidencia de la pobreza es mayor en las áreas rurales que en los grandes aglomerados urbanos, y con brechas persistentes. También se indica que la distribución de la pobreza e indigencia rurales no es homogénea a lo largo y ancho del país, existiendo marcadas diferencias regionales.

Con la finalidad de paliar el problema del desarrollo rural, los Estados han intervenido con instrumentos de políticas públicas, orientados, según la época, por distintos marcos teóricos y metodológicos. Es así que, a principios del siglo XXI en Latinoamérica, el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR) brindó un conjunto de pautas que guió un buen número de iniciativas para el desarrollo rural en la región. Empero, no ha resultado una opción satisfactoria en términos de reducir la pobreza y desigualdad rurales, a la luz de la situación actual expuesta.

Desde una postura crítica y alternativa al DTR, el enfoque de desarrollo local-rural, pregona la participación organizada como principal instrumento para transformar la realidad presente del desarrollo rural. Este enfoque sostiene que, desde su lugar de vida y de trabajo (ámbito local), la población puede organizarse y participar, para influir en los temas políticos y públicos locales que la implican, como así también proyectarse hacia ámbitos regionales, nacionales, o provinciales (Manzanal, 2003). Pero para ello hay un conjunto de aptitudes o condiciones, relativas a las organizaciones rurales, que deben alcanzarse en un proceso esencialmente paulatino, controvertido y, supeditado a las instituciones. Por este motivo, el estudio de las organizaciones rurales y de las instituciones, adquiere relevancia para el enfoque alternativo de desarrollo local-rural, en particular, y para mitigar el problema del desarrollo rural por la vía de la democracia participativa, en general.

---

<sup>2</sup> Lamentablemente, “Argentina es el único país de América Latina continental cuya encuesta de hogares no tiene cobertura en áreas rurales” (Guardia y Tornarolli, 2010, p. 2). En consecuencia, las fuentes utilizadas para el estudio son: los Censos Nacionales de Población, Hogar y Viviendas (1980, 1991 y 2001), los Censos Nacionales Agropecuarios (1988 y 2002), y encuestas de hogares con cobertura en áreas rurales, realizadas por distintos organismos, por única vez y en diferentes provincias. Esta carencia, limita las posibilidades de análisis comparativos (Guardia y Tornarolli, 2010).

## **Interrogantes, objetivos y finalidad de la investigación**

Manzanal (2006) plantea el desarrollo local-rural como un proceso, que en un determinado territorio, pone en juego los valores de equidad social, redistribución económica y sustentabilidad ambiental, mediante el ejercicio de una democracia local participativa, la cual requiere de la participación organizada de la población del territorio en cuestión, para recrear la forma de hacer política y avanzar en la fundación de una nueva hegemonía del poder contemplativa de estos valores (p. 39).

El desarrollo local-rural es un camino a construir, fortaleciendo y consolidando tres pilares, a saber: i) los colectivos representativos de todos los sectores sociales en general, pero particularmente de las mayorías postergadas (Manzanal, 2006); ii) la participación, como proceso que empodera a los actores para cambiar el sentido de su realidad (Manzanal, 2007) y, iii) las articulaciones, como tejido social cada vez más amplio y recíproco (Manzanal, 2003). Esto sugiere que la sola existencia de organizaciones no basta, cuenta también su representatividad, transparencia, participación, proyección, lazos con sus miembros y relaciones con su entorno (Manzanal, 2003). Pero además, organizarse colectivamente para participar y establecer articulaciones, son actividades humanas sujetas a un ordenamiento establecido por normas, comportamientos, valores, los cuales inciden, para favorecer o desfavorecer, este proceso y la idea misma de desarrollo que se pretende instaurar. Por lo tanto, para un desarrollo rural inclusivo, equitativo y sostenible, la importancia de las organizaciones rurales del ámbito local, deviene no solo de su necesaria presencia, sino también de la posibilidad de transformarse en un interlocutor frente al Estado y al resto de la sociedad, captando las demandas de la población excluida y configurando un nuevo esquema de poder que la incluya.

A partir de esta visión alternativa del desarrollo rural, el desarrollo local-rural, y apreciando el rol que las organizaciones rurales pueden asumir para abrir el sendero hacia un desarrollo rural de estas características, **nos realizamos las siguientes preguntas de investigación:**

¿Reúnen, estas organizaciones, aptitudes para influir en la política local en relación al desarrollo rural? ¿Cuáles son sus condiciones de representatividad? ¿Qué formas de participación incentivan? ¿Qué tipo de vínculos generan? ¿Cuáles son los rasgos de la institucionalidad local en relación a la representatividad de las organizaciones y a la participación que estas ejercen?

Para responder a estos interrogantes hemos elegido como caso de estudio el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón (recorte espacial), dado que presenta características que

permiten explicarlo como: i) sustrato material donde se llevan a cabo un conjunto de actividades económicas intensivas (principalmente cultivo de hortalizas y frutas), aconteciendo en el mismo relaciones sociales; ii) un ámbito local donde la población puede organizarse y participar y, iii) territorio, ya que distintos grupos intentan dominar los recursos y relaciones sociales existentes en este espacio, originando tensiones por establecer su dominio, conservar el dominio que se ejerce o, restablecer el dominio perdido. Justificado en estas tensiones, se ha planteado el período 2010-2019, como recorte temporal. El escenario de tensiones también justifica el grupo de las seis organizaciones rurales seleccionadas para el estudio, dado que las mismas han participado, en algunas de estas tensiones, exteriorizando sus intereses, estrategias, resultados, experiencias.

En relación al caso de estudio, nuestros **objetivos de investigación** son:

- **Objetivo general:** Analizar las aptitudes que alcanzan las organizaciones rurales para influir en la política local de desarrollo rural, en el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón, a partir de las tensiones en el territorio durante el período 2010-2019.
- **Objetivos específicos:**
  - i) Analizar las condiciones de representatividad de las organizaciones rurales.
  - ii) Investigar las formas de participación organizada que ejercen y los vínculos inter-organizacionales que surgen de dicha participación.
  - iii) Investigar el marco institucional en el que actúan las organizaciones rurales.

Con el sostén de los conceptos pertinentes desarrollados en el marco teórico, hemos establecido como **principal supuesto de investigación** que las posibilidades de las organizaciones rurales para influir en la política local de desarrollo rural, están sujetas a: i) sus condiciones de representatividad; ii) las características de la participación que ejercen y, iii) los rasgos del marco institucional que gobierna su intervención.

Esta investigación busca explorar y describir las particularidades que las organizaciones rurales bajo estudio presentan en cada uno de estos aspectos. Para ello, se ha realizado un trabajo de campo, consistente en la utilización de técnicas de recolección y análisis de datos cualitativas, acorde con los objetivos planteados, y de esta forma dar cuenta de sus condiciones de posibilidad para intervenir en la política local.

Con los objetivos enunciados y mediante el trabajo planteado, la investigación tiene como **finalidad** aportar al conocimiento de las organizaciones rurales y al estado del arte de un desarrollo rural socialmente equitativo, económicamente redistributivo y ambientalmente sostenible. Igualmente, procura contribuir al conocimiento local del Cinturón Frutihortícola

de General Pueyrredón, mediante la comprensión de las organizaciones rurales de este ámbito.

### **Organización del trabajo**

La tesis se organiza en dos secciones, cada una con dos capítulos, además de esta introducción general y un capítulo final de conclusiones.

La primera sección es introductoria. El primer capítulo está dedicado a abordar el problema y exponer el objeto de estudio. En este sentido, comenzamos con una primera parte que describe las distintas facetas del problema del desarrollo rural en Argentina. Pasamos luego a explicar los principales postulados del DTR, así como las deficiencias de este enfoque para mitigar el problema del desarrollo rural. Finalmente, abordamos las principales dificultades que se advierten en torno a la participación organizada, componente esencial del enfoque de desarrollo local-rural. En una segunda parte, brindamos una descripción del objeto de estudio para su mejor comprensión, así como las razones para focalizar la tesis en el mismo.

El segundo capítulo, está enfocado al marco teórico-metodológico. Contiene una reseña de antecedentes teóricos, a través de la cual nos aproximamos a distintas visiones y aportes en torno al enfoque territorial del desarrollo rural. Luego exponemos las proposiciones teóricas del enfoque alternativo que sustenta esta investigación, el desarrollo local-rural, como también los conceptos de interés que surgen de los objetivos orientadores de la misma. El capítulo culmina con una descripción del diseño metodológico del estudio, previa definición de las variables de análisis y de los supuestos de investigación.

La segunda sección presenta el núcleo de la investigación. Para ello, el capítulo tercero, introduce el caso de estudio. En primer lugar, describimos las características relevantes del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón. En segundo término, analizamos las tensiones presentes en el territorio. Por último, presentamos a las organizaciones rurales estudiadas, las cuales resultaron seleccionadas según el criterio anunciado en la metodología. Por su parte, el capítulo cuarto condensa los hallazgos del trabajo realizado en el campo, organizados y relacionados según las variables definidas, a saber: i) representatividad organizacional; ii) participación organizada y, iii) marco institucional.

El quinto y último capítulo presenta las conclusiones finales de la investigación. Allí se exponen las conclusiones, comenzando por la respuesta a las preguntas de investigación formuladas, y culminando en una conclusión que pone en diálogo los supuestos de

investigación, las condiciones de las organizaciones rurales estudiadas y las cuestiones públicas que les atañen. Luego se esbozan algunos interrogantes abiertos originados a partir de la información sistematizada, y que podrían sugerir nuevos trabajos de investigación. El capítulo se cierra, con una breve reflexión acerca del aporte de esta tesis al campo de los estudios sobre el desarrollo humano.

## **Primera sección – Introducción a la investigación**

Esta sección primera está dirigida a abordar los contenidos empíricos, teóricos y metodológicos de la investigación. La misma se ha organizado en dos capítulos. En el primero, exponemos el problema de investigación, así como el objeto a estudiar. En el segundo, nos adentramos en la teoría que sustenta la investigación, y en la metodología prevista y aplicada para arribar a resultados y conclusiones.

### **Capítulo 1- Planteo del problema y objeto de estudio**

Este capítulo presenta nuestro objeto de estudio, las organizaciones rurales de un ámbito local, a partir de su importancia para el desarrollo rural reconocida en la introducción general. Para ello se ha organizado en dos partes. La primera, comienza con una descripción de las principales complicaciones que evidencia el desarrollo rural en Argentina. Luego se explica una de las propuestas del enfoque territorial, el Desarrollo Territorial Rural (DTR), difundida en Latinoamérica y en nuestro país, en pos de aliviar algunas de las cuestiones primeramente descriptas, abordando también sus deficiencias. Finalmente considerando una propuesta alternativa al DTR, el desarrollo local-rural, se exponen las dificultades que implica la participación de las organizaciones rurales.

Una vez introducido el problema, desde lo general hacia lo específico, la segunda parte se focaliza en el objeto de estudio. En primer lugar, damos precisiones respecto a lo que entendemos en esta investigación por organizaciones rurales y ámbito local, para evitar las interpretaciones ambiguas a que podrían dar lugar estos términos. Luego exponemos las razones que justifican su estudio.

#### ***1.- El desarrollo rural y el enfoque territorial***

Las antinomias que presenta el desarrollo rural en América Latina ha abierto un debate que lleva largo tiempo; el mismo ha girado, entre otros temas, en torno a los significados que adquiere el concepto desarrollo, así como las explicaciones acerca de la falta de desarrollo rural en estos países<sup>3</sup>. Estas distintas concepciones, cada una en su tiempo, han

---

<sup>3</sup> Desde los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial y hasta la década del 90, Lattuada (2014b) distingue tres corrientes en la evolución de la construcción del concepto de desarrollo, y las razones que explican su ausencia, a saber: (1) la corriente de *modernización*, surgida luego de la segunda guerra mundial, que asocia el desarrollo con el crecimiento económico (aumento de producción, productividad e ingresos) y al desarrollo de un sector atrasado (rural y agrario), a la transformación estructural (incorporación de tecnología, inversión en capital e infraestructura), motorizada por un sector moderno (urbano e industrial); (2) la corriente que rompe conceptualmente con la *modernización*, y se expresa en las décadas del 60 y 70 en el marco de la *teoría de la dependencia*, que adjudica el problema del subdesarrollo a “las relaciones de clases internas y la división internacional del trabajo” (p.18), lo cual materializa la dependencia desde los países periféricos hacia

conducido y moldeado valores, discursos y políticas de intervención, acerca de los cuales se puede decir que sus perjuicios han resultado tan profundos, como exiguos sus provechos, en términos de reducir la pobreza y desigualdad históricas en la región. Tal es así, que hacia finales del siglo XX y en los albores del siglo XXI, la concepción del desarrollo se puso nuevamente en cuestión, sostenida por el peso de las evidencias negativas, así como de las intensas transformaciones que ocurren producto del avance de la “internacionalización de los patrones mundiales de consumo y producción” (Manzanal, 2006, p. 29). Surgió entonces una nueva perspectiva, contenida en numerosas y variadas propuestas, que pone énfasis en el desarrollo del territorio, a través de políticas contemplativas de las particularidades locales, que se construyen “desde abajo”, introducen la participación de la población, y asientan la intervención del Estado como un actor más de desarrollo, actuando junto a las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales (Manzanal, 2006, p. 30).

Los próximos apartados están dirigidos a describir las huellas negativas que quedan, en el espacio rural argentino, producto de aquellas distintas concepciones. Se exponen también los problemas y desafíos que conllevan dos de estas nuevas propuestas, siguiendo el hilo conductor de nuestra indagación que convierte un problema general, en uno particular y abarcable en una Tesis de Maestría.

### **1.a.- El problema del desarrollo rural en Argentina.**

El desarrollo rural de Argentina está marcado por intensos procesos, mundiales, regionales y locales, originados en diferentes épocas. Como trazos gruesos se pueden identificar: i) una visión de desarrollo agropecuario predominante, basada en un modelo agroexportador que se caracteriza por el uso de tecnología, el aumento de la producción y la productividad, y la maximización de la rentabilidad, junto a instrumentos de apropiación de la tierra que desde su origen fueron poco democráticos y reservados a minorías influyentes; ii) un camino de modernización, ligado al desarrollo de las comunicaciones, el transporte, y la difusión de nuevos valores, que situaron a la ciudad como Norte de la modernidad y, iii) una economía con un problema de dependencia estructural, en el marco del movimiento internacional de capitales vehiculado por la globalización. Las consecuencias que desencadenan estos procesos se solapan en un continuo segmento, desde la época colonial hasta nuestros días, dejando a la vista un cuadro con escenas contradictorias: agronegocios

---

los países centrales; y (3) la renovada corriente de *modernización*, fomentada a partir del *Consenso de Washington*, que entiende al desarrollo como un derrame de los recursos provenientes del crecimiento económico, basado en la apertura a los mercados externos, los cuales son asignados y distribuidos más efectivamente por el mercado, plateando para ello un ajuste estructural que reserva al Estado un rol subsidiario.

exitosos conviven con un mundo rural empobrecido, excluido y degradado. Desde estos distintos trazos, algunos autores permiten comprender porque el desarrollo rural en Argentina es un problema de antigua data que permanece abierto.

Planteando la existencia de una cuestión agraria argentina, Azcuy Ameghino (2016) define a la misma como:

Un conjunto de problemas o problemáticas (socioeconómicas, pero también políticas, culturales y ambientales) emergentes de la producción agropecuaria y de la organización social del trabajo que la sustenta en el marco de la economía nacional y el poder estatal que la preside. (pp. 7-8)

Emanadas de distintos puntos de vista, sujetos sociales, y valores priorizados, Azcuy Ameghino (2016), señala que la cuestión agraria de Argentina, en la segunda mitad del siglo XXI, reúne cinco dimensiones, explicando su origen y consecuencias:

- **La concentración económica** (del capital, la producción, la tierra y el ingreso) y su contracara la crisis de la pequeña explotación familiar. Tendencia ya visible en el período intercensal 1960-1988, se aceleró en los años 90, con la puesta en marcha del programa de convertibilidad y la desaparición de instrumentos de política pública sectorial, y se potencia actualmente bajo el paraguas del estímulo a la “sojización”. Efectivamente, en un contexto de tipo de cambio desfavorable, con caídas de precios internacionales y sin medidas de protección adecuadas, el segmento de pequeños y medianos agricultores se vio forzado a endeudarse, situación que culminó con el cese de actividades de numerosas explotaciones, ya que sus propietarios afrontaron los compromisos vendiendo y/o arrendando la tierra. Luego del 2001, el ciclo de bonanza producto de un tipo de cambio favorable y precios internacionales en alza, no alcanzó a todos por igual. Los prometedores retornos (especialmente del cultivo de soja) y la ganancia del capital aplicado a grandes explotaciones, abrieron la puerta para que inversores (grandes capitalistas, fondos de inversión) entraran a competir por el uso de la tierra, ofreciendo valores de arrendamiento difícilmente alcanzables por chacareros medianos y pequeños, pero además, en determinadas ocasiones, el ingreso ofrecido por arrendamiento superaba lo que el chacarero podía obtener como ganancia neta luego de trabajar su tierra. Unido a ello, el papel preponderante de la inversión en tecnología (insumos, maquinarias, servicios), volvió más rentable el capital aplicado a grandes escalas, agudizando la competencia. Así esta problemática muestra a los ganadores y perdedores del modelo agrario en curso, en un proceso secular donde unos acumulan, otros subsisten y otros llanamente desaparecen. El abandono del



sector, el mini-rentismo, la venta de tierras, la búsqueda forzada de ingresos fuera de la actividad agropecuaria, la tercerización de servicios, son las consecuencias negativas de un modelo agrario que culmina rompiendo el tejido social-rural (éxodo de la población, desaparición de pueblos y parajes, cierre de escuelas y decadencia de infraestructura en el ámbito rural).

- **El latifundio y la renta concentrada de la tierra.** La cuestión de la tierra como patrimonio exclusivo de pocos, tiene su génesis en la época colonial, cuando mediante mercedes de tierras y ventas en remate, se entregaban grandes extensiones a personas influyentes o que prestaban servicios a la corona. Posteriormente, iniciativas como la Ley de Enfiteusis y el apoderamiento luego de la campaña del desierto, reforzaron estas formas antidemocráticas de colonización. Bajo este esquema, la única posibilidad de acceso la tierra por parte de productores que no contaban con este recurso, fue el sistema de arrendamiento o aparcería, generalmente en condiciones abusivas que obturaban seriamente las posibilidades de florecimiento de los mismos. Si bien las políticas de la década del 40 (rebaja y congelamiento de arrendamientos, prohibición de desalojos y, la Ley 13246), trajeron alivio y permitieron el acceso a la propiedad por parte de cierto número de pequeños y medianos productores, no alcanzaron para dar un giro en el derecho de propiedad concentrado. Sobre fines del siglo XX y principios del siglo XXI, la venta de tierras por parte de los productores en crisis y la concentración económica (comentadas en el punto anterior), no hicieron más que incrementar la renta de este activo, aumentando en forma sostenida su valor y posibilitando que una mínima fracción de titulares gocen de una renta excepcional.
- **La situación de campesinos y pueblos originarios.** Basta un ligero dato para comprender la sangría que a nivel país viene registrando el número de habitantes rurales: en el año 1914, la distribución de población urbana y rural era casi pareja (52,7 % y 47,3 % respectivamente); en el año 2010, las mismas categorías mostraron una desproporción de 91 % de población urbana frente al 9 % de población rural. En este contexto, el avance de la producción capitalista socava, elimina o aparta a la producción familiar (capitalizada o campesina). Solo en dos escenarios la producción familiar permanece a contra corriente: el primero ocurre cuando las unidades campesinas se integran a la producción mercantil de ciertas economías regionales, pero siempre se trata de estar en la periferia, en el sentido de acoplarse como se pueda y hasta donde “otros” permiten; el segundo ocurre en aquellos territorios donde el capital no se hace presente, porque no están dadas las condiciones que aseguren la

rentabilidad de la inversión, aun así la producción capitalista que acontece fuera de estos espacios, tracciona la fuerza de trabajo (sobre todo juvenil), que no tiene ingresos suficientes ni vislumbra futuro en su lugar. La invasión del capital en forma descontrolada y con la anuencia de distintos gobiernos, es una amenaza constante para la población campesina, mayormente ligada a pueblos originarios, para quienes la lucha por sus derechos reconocidos en la Constitución del año 1994, los expone a riesgos, y aún hoy encuentra grandes dificultades que se suman a su opresión y miseria ancestral.

- **La preservación del ambiente y los bienes comunes naturales.** Si bien el uso de recursos naturales y la situación del medio ambiente es un tema recurrente de toda actividad humana, en la producción agropecuaria toma especial relevancia, por basarse esta en el uso de la tierra y el agua. Desde fines del siglo XX, América Latina, y Argentina, han basado su crecimiento económico en el desarrollo de actividades extractivas, contando con un Estado subordinado, débil y/o incapaz para afrontar los antiguos problemas estructurales de la tierra y el agua, y los nuevos impactos sociales y ambientales del extractivismo. En el plano agrario la extensión del cultivo de soja, grano coyunturalmente rentable para el capital, ha producido el corrimiento de la frontera agropecuaria más allá de la región pampeana, y ha convertido a la agricultura en una cuasi minería. Estas dos dinámicas desatan serios impactos ambientales y humanos: en el primer caso el desmonte avanza sobre ecosistemas de características diferentes, que al perder biodiversidad, quedan muy degradados; en el segundo caso, el cultivo de soja se realiza, mayormente, extrayendo nutrientes del suelo sin reponer debidamente los mismos, y con el uso de agroquímicos que aplicados sin medida ni control, contaminan el agua, el aire y dañan la salud de la población.
- **La situación de los obreros y peones rurales.** Un gran grupo de proletarios rurales (personas que solo cuentan con su capacidad de trabajo), complementado con el aporte de campesinos que combinan su trabajo como productor familiar con la venta de su fuerza laboral, generalmente obligados por las circunstancias, conforman el conjunto mayoritario de la población rural de Argentina, y son los productores directos responsables de actividades extensivas e intensivas a lo largo y ancho del país. Rau (2010, citado en Azcuy Ameghino, 2016), señala que los peones rurales, en términos generales, se encuentran entre los sectores más pobres de la sociedad, una porción importante de ellos perciben los más bajos salarios y trabajan en condiciones de informalidad (p.35). No es menor en esta cuestión el pobre papel que ha

desempeñado la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), sindicato que los nuclea, sosteniendo una baja y precaria sindicalización, que no los eleva como sujeto político y los descoloca de la agenda pública.

A través de un recorrido por la historia rural pampeana, Sili (2000) reconoce un vínculo indiscutible entre el modelo productivo imperante de cada época y la organización socio-territorial del espacio rural. Sin embargo, destaca que la modernización del campo pampeano, acontecida a partir de la década del 60, está asociada a un profundo cambio: “la deslocalización de las relaciones sociales en el mundo rural” (p. 16). Esta deslocalización se dio en dos direcciones: i) por un lado la formación y transmisión del conocimiento técnico se generalizó, escindiéndose de la experiencia cotidiana, que creaba y difundía conocimiento a nivel local, y lo anclaba al territorio y a la sociedad que lo generaba y, ii) por otra parte, el avance en los medios de transporte y las vías de comunicación (rutas), permitió a la población rural la conexión con áreas más lejanas (ciudades), y la adopción de hábitos y costumbres culturales diferentes a las locales. En consecuencia se quebró “el modelo de desarrollo rural familiar estructurado sobre una organización social y territorial donde predominaban las relaciones sociales locales y regionales, con una estructura de asentamientos humanos (...) volcados a la prestación de bienes y servicios” (Sili, 2005, p. 9).

A partir de este punto de inflexión, Sili (2005) da cuenta de una serie de transformaciones demográficas, sociales y culturales, que han ocurrido cual “efecto domino”, tanto en el medio rural como en el urbano. En primer lugar, las áreas rurales perdieron dinamismo económico, y con ello capacidad de generar empleo y contener las expectativas de desarrollo personal (sobre todo de gente joven), lo que irremediablemente inició y consolidó un proceso de éxodo rural en todo el país. En segundo término, dado que el avance del transporte posibilitó la deslocalización en la prestación de bienes y servicios, los centros urbanos no se han desarrollado de manera equilibrada. Aquellos que cuentan con mejor infraestructura, equipamiento y servicios, resultan más atractivos; el resultado no es otro que una organización del territorio argentino cada vez más polarizada, liderada por ciudades regionales (en torno a los 50.000 habitantes o más), pueblos que trabajosamente mantienen su zona de influencia y otros que, siendo muy pequeños o estando muy alejados, desaparecieron o transitan inevitablemente hacia ese destino. Como tercer efecto, la migración rural hacia las ciudades (sobre todo las grandes urbes), no fue inocua en términos de conflictos sociales y pobreza urbana. En general, los migrantes rurales se insertan en empleos informales, de baja retribución, o directamente, no encuentran oportunidades de empleo o desarrollo de una actividad autónoma que les permita obtener ingresos sustentables; en esta situación pasan a

engrosar la población que vive en zonas urbanas marginales, sin acceso a servicios y vivienda digna, mutando su condición de pobres rurales a pobres urbanos y exponiéndolos a toda clase de conflictos sociales. Finalmente, el vaciamiento del área rural trajo también graves problemas en la vida cotidiana de la población que allí permanece, como: las redes sociales y de solidaridad entre vecinos (generadas otrora sobre todo alrededor de la vida de una escuela o club rural), se debilitan o desaparecen, creciendo los sentimientos de aislamiento, soledad e inseguridad; la calidad de vida de los pobladores se deteriora, debido a la falta de infraestructura y servicios (mantenimiento de caminos, tendido de energía eléctrica, buena conexión de telefonía celular, etc.), producto fundamentalmente de una demanda reducida que no compensa los altos costos para brindar los mismos; los delitos y hechos de violencia crecen en el medio rural, ya que el abandono de casas e instalaciones, en el campo y en los pueblos, facilita el robo de productos agropecuarios, la invasión y destrucción, la caza indiscriminada, asimismo la concentración de las fuerzas policiales en las áreas urbanas, refuerza la desprotección del área rural.

Desde el punto de vista de Azcuy Ameghino (2016), el corolario para todas estas cuestiones entrelazadas y encadenadas, es que las mismas se producen al interior de un país capitalista dependiente, con una economía estancada y poco industrializada, característica estructural que vuelve más fuerte el impacto local generado por el capital internacional penetrando en la producción, procesamiento y comercialización de la producción primaria (p. 38). Desde luego, la imposición de una especialización agro-exportadora, por parte de países centrales hacia las regiones de Europa oriental y América, no es un hecho nuevo, rememorando que la idea central del sistema colonial fue dividir el mundo en una metrópoli industrial y una zona abastecedora de materias primas (división internacional del trabajo) (Mc Michael, 1999, citado en Morandi, 2017, p. 27). La novedad en la etapa de la globalización es la noción de “competitividad sistémica”, en la cual los elementos centrales de los procesos productivos pasaron a ser los llamados “recursos móviles” (innovación científica y tecnológica, capacidad empresarial, calidad y distribución de bienes y servicios, políticas gubernamentales, marco jurídico existente), en detrimento de los factores naturales. Esto provoca que dichos recursos móviles se generen en distintos espacios, y que las cadenas productivas se ensamblen en espacios económicos que traspasan las fronteras nacionales, erosionando el fortalecimiento de capitales nacionales, el poder de manejo de la economía, y la soberanía de los Estados. La competitividad sistémica se alimenta de un entorno (territorio), cuya organización social crea y transmite valores, conocimientos e innovación para que el esfuerzo competitivo se produzca y sostenga, la “competitividad territorial”. Pero,

las estrategias globales subordinan a los territorios agrícolas, en consecuencia los actores del territorio pierden su autonomía, sus tramas productivas y comerciales se desestabilizan, y los territorios agrícolas se valorizan o desvalorizan permanentemente, según sus condiciones (Morandi, 2017).

### **1.b.- El enfoque de DTR: una alternativa “de” desarrollo capitalista.**

Dada la importancia de la “competitividad territorial” en la generación y puesta en valor de los “recursos móviles”, la inquietud en el mundo académico y en los ámbitos de asistencia técnica y financiera, fue desarrollar marcos teóricos y metodológicos que abordaran la competitividad del territorio y permitieran desarrollar estrategias para consolidarla. Entre los hitos que marcaron el rumbo del desarrollo en los territorios de Europa Occidental, y fueron conductores para exportar conceptos y metodología a países periféricos, encontramos: i) el enfoque LEADER (acrónimo que deriva del francés “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale” y significa “Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”), surgido en el año 1990 por iniciativa de la Comisión Europea, que planteó una estrategia de desarrollo rural basada en la formación de asociaciones a nivel subregional, entre sectores público, privado y civil, con el fin de aprovechar los recursos que cada uno tuviera para aportar al mismo, y ha transitado distintas etapas (1991-1993, 1994-1999, 2000-2006), alcanzando todo tipo de zonas rurales, e integrándose a la política de desarrollo rural de la Unión Europea (etapa 2007-2013) (Commission Européenne, 2014); ii) El Libro Blanco de la Gobernanza Europea, publicado en el año 2001, en el cual se esbozaron los conceptos básicos de gobernanza territorial, participación ciudadana e inteligencia territorial y, iii) la European Network of Territorial Intelligence (ENTI), creada en el año 2003, que implementó los Observatorios de Competitividad Territorial, mediante los cuales se desplegaron metodológica y operativamente los conceptos antes enunciados (Morandi, 2017, pp. 34-35).

Este acervo teórico, metodológico y operativo, inspiró el diseño de diversos instrumentos de política pública en Latinoamérica y Argentina, siendo los más frecuentes y difundidos los Programas de DTR. Promovido por el RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y apoyado por organismos internacionales como el IICA, la FAO, la CEPAL, el enfoque de DTR instaló al territorio como actor central del desarrollo, y propuso fortalecer el entramado socio-institucional interno y el tejido productivo local, como condiciones excluyentes para vincular los territorios con los mercados externos, y de esta

forma integrarse al orden global en condiciones más equitativas, atenuando a la vez sus consecuencias adversas (Morandi, 2017).

Schejtman y Berdegué (2004), definieron el DTR “como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (p. 30). La definición sugiere la existencia de dos pilares, que fuertemente vinculados, sostienen esta idea del desarrollo: i) una transformación productiva, que mediante cambios en los patrones de producción y empleo a nivel local, posibilite conectar, en forma competitiva, la economía del territorio con los mercados internacionales; ii) un desarrollo institucional, que estimule la concertación de los actores locales (tanto entre sí, como con agentes externos relevantes), e impulse los cambios institucionales (reglas formales e informales) necesarios, en pos de equidad social y de dicha transformación productiva (Schejtman y Berdegué, 2004, p. 30).

Revisando los nuevos condicionantes del desarrollo rural y las limitaciones de enfoques tradicionales, colectando experiencias, tanto de organismos internacionales como en la región, considerando aportes teóricos provenientes de la sociología y de la economía institucional, los autores concluyeron que estaba lejos la posibilidad de contar con un modelo probado que brinde respuestas satisfactorias para abordar la disparidad de condiciones de la ruralidad latinoamericana, motivo por el cual se inclinaron por presentar un conjunto de criterios orientadores, para el diseño de estrategias y políticas tendientes a superar la pobreza rural. En consecuencia indicaron que los programas de DTR debían:

- Abordar simultáneamente la transformación productiva y el desarrollo institucional, ya que la competitividad, la innovación, la conexión con mercados dinámicos y los nexos urbano-rurales, son el resultado de redes de conocimiento e información, alianzas para integrar cadenas productivas y espacios de concertación público-privados.
- Trabajar con un criterio ampliado de lo rural, es decir que los proyectos contemplen en su diseño el o los núcleos urbanos, capaces de vincularse con áreas rurales más pobres y menos dinámicas, a los efectos de impulsarlas.
- Considerar al territorio como un espacio socialmente construido, cuya identidad y proyecto de desarrollo surge de la concertación de los agentes involucrados en el proyecto, y es funcional a los objetivos y alcances de mismo (definición instrumental); esto implica, en algunos casos, reconocer la existencia de límites preexistentes y calibrar el proyecto a ellos (“territorios predeterminados”), y en otros, descubrir la potencialidad que pueda tener algún hecho exógeno para que los actores

del proyecto construyan la identidad territorial a partir del mismo (“territorios producidos”).

- Tener en cuenta la heterogeneidad entre territorios, lo cual significa tipificar los mismos en función de criterios relevantes para el diseño de estrategias. La tipología propuesta concordante con el objetivo de reducir la pobreza y coherente con los ejes planteados (transformación productiva y desarrollo de las instituciones locales), arroja cuatro tipos de territorios: Tipo I, son territorios avanzados en su transformación productiva y con un desarrollo institucional que permite grados razonables de concertación e inclusión; Tipo II, caracterizados por su interesante crecimiento económico, pero que debido a la fragmentación, conflicto y exclusión social, no ha impactado en el desarrollo local; Tipo III, son aquellos que cuentan con una institucionalidad fuerte, pero la ausencia de proyectos económicos externos limita sus posibilidades de superar la pobreza; Tipo IV, se caracterizan por economías deprimidas y estancadas, pero además las instituciones son débiles, inexistentes, y tienen importantes fracturas sociales. Esta tipificación es meramente conceptual y no excluyente, pudiendo usarse otras dependiendo de los objetivos.
- Convocar la diversidad de agentes del territorio, debido a que los sectores sociales pobres tienen una capacidad limitada para organizarse y generar competencias, la propuesta de DTR debe congregarse a otros agentes sociales y económicos, y facilitar procesos de vinculación y concertación entre aquellos y estos.
- Contemplar y combinar todas las vías posibles de salida de la pobreza, entre otras: la agricultura dirigida a producciones intensivas, con frutos diferenciados y/o de alto valor agregado, destinados a mercados de ingresos medios y altos, porque requiere una mayor ocupación y genera vínculos con el sector industrial y de servicios, favoreciendo los nexos urbano-rural; el empleo rural no agrícola, particularmente cuando las mujeres rurales pueden incorporarse al mercado de trabajo fuera del campo, opción que depende del dinamismo de las áreas rurales; la migración, ya que las remesas incrementan los ingresos de las familias rurales, además los migrantes importan conocimientos cuando regresan a sus lugares de origen, y la partida de algunos mejora la relación local entre recursos naturales y número de habitantes, aunque también tiene su contracara, el núcleo familiar se rompe y las zonas rurales pierden, normalmente, la población mejor capacitada y más joven.
- Apoyarse en una arquitectura institucional compleja, es decir que facilite la cooperación para competir, sobre la base de incentivos adecuados para mejorar la

dotación de activos de familias y comunidades rurales pobres, lo cual lleva implícito que los mecanismos institucionales (contratos) garanticen, a favor de la población de menores recursos, derechos de propiedad, poder de negociación, legislación no discriminatoria y acceso a la justicia. Una adecuada institucionalidad para el DTR requiere que los gobiernos locales se transformen en promotores y protagonistas del proyecto de desarrollo local, convocando a la vez la participación ciudadana, a través de espacios y mecanismos de concertación público-privada pertinentes, para arribar a consensos, otorgar transparencia, generar confianza y promover la cooperación entre agentes públicos y privados. Ya que ciertas capacidades e incentivos exceden al nivel de gobierno local, se necesita coordinación, control y equilibrio entre los distintos niveles de gobierno. Son también puntos vitales: una acción colectiva, de parte de organizaciones civiles y económicas, con propósitos progresivos y comprometidos con la equidad; el acceso a equipamiento y la organización del sistema de comunicación, que aseguren la fluidez de información entre los agentes; la aptitud y disponibilidad de infraestructura, el nivel de organización social y el grado de coincidencia de una visión compartida, en el territorio.

- Formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo, para compaginar las expectativas en el tiempo de la población, del arco político y de los agentes técnicos y de financiamiento; es esencial la construcción de una visión futura compartida, de modo tal, que los logros de corto plazo constituyan escalas de un camino acumulativo de desarrollo a largo plazo.

Luego de esta exposición, cabe la pregunta si las experiencias concretas en los territorios pudieron implementarse con estos criterios, de modo tal que permitieran alcanzar la idea de desarrollo concebida: dinámico económicamente, equitativo socialmente y sostenido en el tiempo. En una entrevista, Alexander Schejtman advierte que proliferaron en la región políticas públicas bajo esta terminología, pero fueron de alcance limitado en cuanto a la esencia de las orientaciones planteadas, fundamentalmente por la envergadura de los supuestos implícitos en las mismas, produciendo así la banalización creciente del concepto, y planteando un debate en torno a ellas (ONG Rimisp, 2016). Las palabras de uno de sus propios mentores, permiten concluir *a priori* que se ha tratado de un ideal que impregnó los discursos políticos, sociales, científicos, pero que ha estado muy lejos de cuajar con la realidad de la ruralidad latinoamericana.

Asimismo, Berdegué y Favareto (2020) realizan un balance de los resultados de esta experiencia, sustentado en: la bibliografía disponible en la región sobre programas y



proyectos de DTR implementados, y el análisis en profundidad de programas seleccionados por el RIMISP a partir de un concurso regional. A casi veinte años de haberse iniciado la propuesta, el balance arroja “luces y sombras” (p. 20). Nos centraremos en las sombras ya que “las políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial, tal y como fueron aplicados en la práctica, no fueron capaces de resolver algunos de los desafíos que eran suficientemente reconocidos en los planteamientos conceptuales y metodológicos originales” (Berdegú y Favareto, 2020, p. 22). Las brechas, entre la propuesta y su aplicación, destacadas por Berdegú y Favareto (2020) son:

- El sesgo sectorial contenido en un gran número de propuestas denominadas territoriales, principalmente porque su diseño, implementación y recursos provienen de agencias o ministerios con mandato sectorial. Si bien se encuentra participación multisectorial, la misma se limita a legitimar las acciones del sector convocante, pero queda muy alejada de una propuesta multisectorial. De hecho, fueron los programas impulsados por agencias de gobierno más políticas que sectoriales, los que más avanzaron en diseños e implementaciones multisectoriales.
- La permanencia de una visión clásica de lo rural, acotada al campo, al espacio de las actividades primarias y a los actores vinculados a ellas, reservando al espacio urbano como el lugar del mercado y de proveedor de bienes y servicios. El DTR se proponía considerar y potenciar los vínculos rural-urbanos como elementos dinamizadores del territorio, incluyendo a los actores urbanos en la propuesta. Poco fueron los adelantos en este sentido, a excepción del Contrato Plan de Colombia.
- Las dificultades en la consideración del territorio como una construcción social, con una historia, identidad, y relaciones sociales que van más allá de sus condiciones físicas, climáticas, biológicas, y de sus límites administrativos. Salvo un par de iniciativas (el Programa de Territorios de Identidad brasileño y los recientes Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial colombianos), las restantes degradaron el territorio a cualquier unidad (un municipio, una localidad, un grupo de estas), convincente y conveniente para quien gestionaba el proyecto.
- Las grandes fallas de coordinación, entre sectores de gobierno, niveles de gobierno, entre diferentes tipos de actores (públicos y privados), y aún entre actores y actividades urbanas y rurales. El valor plus del desarrollo territorial es la concertación y coordinación de actores, y en esto la meta quedó muy lejos. Al respecto se señalan tres factores limitantes: i) la excesiva confianza en instancias de participación sin capacidad resolutiva y/o sin posibilidad de hacer cumplir lo resuelto, ii) la ausencia en

estas instancias de actores de peso político y económico, con poder suficiente para actuar sin necesidad de negociar, y iii) la falta generalizada, en los Estados Latinoamericanos y del Caribe, de instrumentos para exigir el cumplimiento de acuerdos y el compromiso de presupuestos.

- El escaso empoderamiento de los actores locales. Aquí jugaron dos limitantes. Por un lado, aunque los espacios de participación social en políticas públicas se ampliaron, la participación quedó acotada a la consulta, o a decisiones de baja importancia estratégica. Por el otro el foco sectorial de los proyectos y la mirada exclusivamente rural, restringió la entrada de actores no rurales, coartando la formación del actor territorial como una coalición extensa y expresiva de diversos intereses.
- Los proyectos de DTR quedaron *de facto* y a veces hasta *de jure* como iniciativas de la agencia pública o privada que los financia, y por lo tanto muy distantes de un proyecto del territorio, discutido, definido y decidido por sus habitantes, quienes a su vez controlan los recursos. Esta situación estuvo influida por dos carencias. En primer término, la falta de inversión para capacitar y fortalecer a los actores colectivos territoriales en la planificación y gestión de su territorio. En segundo lugar, hay una tradición institucional de los Estados Latinoamericanos tendiente a minimizar el rol del sujeto social, reduciéndolo a un beneficiario de decisiones que toman las agencias públicas. Para peor, estas formas se refuerzan con prácticas clientelares y corruptas presentes en la mayoría de nuestros países.

Al margen de estas de estas consideraciones puntuales, las cuales rescatamos por tratarse de una autocrítica, una mirada más panorámica permite afirmar que en el balance latinoamericano persiste la pobreza rural, aun cuando su reducción fue el propósito central del enunciado del DTR. Según la CEPAL (2019), en el año 2018, se registró en los espacios rurales un 45,2% de personas en situación de pobreza y 20% en situación de pobreza extrema, comparado con el 26,3% y 8,4% de los espacios urbanos.

Las evidencias muestran además, que una porción importante de territorios se encuentran sumidos en trampas de pobreza y desigualdad localizadas, asociadas principalmente a institucionalidades y relaciones sociales que restringen el crecimiento y favorecen la marginación. Efectivamente, un estudio de seis casos en tres países (Chile, México y Perú), bajo una línea metodológica común, permitió concluir: i) que existen territorios permanentemente rezagados tanto en ingresos (pobreza), como en oportunidades para niños y jóvenes (desigualdad), dándose esta situación tanto en contextos macroeconómicos estables, como de crecimiento, cuestión que indica la presencia de

desigualdades estructurales; ii) que el territorio asume una importancia central, y a veces creciente en el tiempo, respecto a la inequitativa distribución de oportunidades; iii) que, espacialmente hablando, las trampas de pobreza y desigualdad no se ubican aleatoriamente, sino que se concentran en zonas con baja población, poco urbanizadas, escaso capital humano, gran concentración de la actividad económica (fundamentalmente primaria), gran número de habitantes pertenecientes a pueblos originarios o afro-descendientes y, iv) que asimismo existen trampas de vulnerabilidad, ya que la salida de la pobreza no es hacia niveles crecientes de bienestar, sino hacia un estado de vulnerabilidad constante (Bebbington et al., 2016, p. 50).

Dado que se identificaron territorios continuamente entrampados, frente a otros que salían del rezago, más aún en ciertos casos eran colindantes, se investigó más a fondo sobre las causas que mantienen a unos en la marginación y posibilitan a otros el dinamismo. Como resultado se destaca la similitud en los factores restrictivos del crecimiento y de la marginación identificados por los entrevistados, a saber: i) el contexto físico del territorio, en cuanto a calidad de recursos ambientales y ubicación; ii) la falta de distintos tipos de infraestructura, aunque no siempre esto opera como cuello de botella para la producción; iii) los problemas de acceso a los mercados de todo tipo: productos, empleo, financiamiento, etc.; iv) la falta de capital humano, derivada de una baja calidad educativa y de la migración de los jóvenes. Hasta aquí no se han señalado cuestiones desconocidas de antemano.

Lo interesante de esta indagación más profunda es que bajo las restricciones señaladas operan deficiencias institucionales y arreglos sociales. La inversión pública, considerada clave para mitigar las restricciones, aparece desalineada con las potencialidades del territorio, o está ausente, o es capturada por elites que cuentan con relaciones sociales. El acceso a fondos públicos se ve obturado por las reglas (requisitos, falta de apoyo oficial). En reiterados casos el acceso desigual al mercado, a la educación y a los fondos públicos se explica por las relaciones sociales que tienen algunos grupos, relaciones que además ayudan a reproducir el poder que estos tienen. Una última explicación institucional para las restricciones, se encuentra en decisiones tomadas por agentes exógenos al territorio, tanto públicos como privados. Normalmente estas decisiones priorizan objetivos nacionales y/o corporativos, dejando de lado la voz de los habitantes del territorio. Si bien los factores estructurales no son fácilmente reversibles, el estudio demuestra que cambios sociales, institucionales u organizativos, que rompan con las instituciones preexistentes son los que generan las oportunidades para escapar de las trampas. Tampoco importa quién lidere el proceso, y puede tratarse de un proceso más o menos endógeno, lo significativo es reemplazar el dominio que

sobre el territorio tienen las elites tradicionales poco inclusivas, y las formas institucionales que amparan el poder de las mismas (Bebbington et al., 2016).

Las fallas propias de las políticas y programas de DTR encarados, la perpetuación de la pobreza y desigualdad estructural, así como la relación de estas con formas institucionales que favorecen a grupos con poder sobre los territorios, ponen en tela de juicio la opción del DTR como vía del desarrollo rural. En la mayoría de los ámbitos rurales pobres de Latinoamérica, y por ende de nuestro país, la inserción al mercado de consumo global como único modelo de desarrollo es inviable, sea por la insuficiencia de recursos de toda naturaleza que sufren los pequeños productores para insertarse competitivamente en mercados dinámicos, sea porque los campesinos y trabajadores rurales tienen una posición subordinada frente a actores con poder, o sea por la contrariedad que representa pensar en superar formas de opresión históricas con el simple acuerdo de voluntades (Manzanal, 2007, p. 32). Por estos motivos, y desde ésta postura crítica, el DTR se considera una alternativa más de desarrollo capitalista, y a la vez limitada para resolver el problema de fondo que subyace detrás de la pobreza y marginación estructural: el poder desigual entre las distintas clases sociales de un territorio. Ello invita a reflexionar desde otra lógica si lo que se pretende es transformar la realidad rural de América Latina, y por supuesto de Argentina.

### **1.c.- Hacia una alternativa “al” desarrollo capitalista.**

Señaladas las limitaciones estructurales que presentan muchos territorios rurales y las relaciones de poder desiguales que subyacen en ellos, una visión alternativa de desarrollo pasa por modificar estas relaciones existentes para que deriven en favor de las mayorías históricamente postergadas (Manzanal, 2007, p. 32). Asimismo implica sostener “que las tramas socio-territoriales pueden generar la capacidad de desencadenar procesos autónomos descolonizadores y emancipatorios” (Morandi, 2017, p. 37). En consecuencia, desde esta mirada, la competitividad y el crecimiento productivo, aunque importantes, pasan a un segundo plano (Manzanal et al., 2006 a, pp. 212-213).

El desarrollo local-rural, como alternativa al desarrollo capitalista, propicia la participación de la población a nivel local, para cambiar las actuales condiciones del desarrollo rural. Considerando que, en democracia, la intervención de la población organizada para decidir en las políticas y asuntos públicos que les conciernen, es una condición necesaria y un instrumento primordial, para que los habitantes de menores recursos puedan influir hacia un desarrollo más justo y sostenible, mejorando en definitiva sus condiciones de vida (Manzanal, 2003). Sosteniendo además que un cambio de tal naturaleza

no puede ser motorizado por el Estado, y menos aún por los sectores responsables del inconcluso y contradictorio desarrollo actual (Manzanal 2006).

Sin embargo este camino, aunque virtuoso, supone afrontar numerosas dificultades, ya que: predominan en nuestra sociedad valores contrarios a los propuestos (individualismo, competencia, productividad, innovación, desinterés, ilegalidad); “lo local” se valoriza por su aporte a la estrategia global; la falta de cohesión social es aguda, y el consenso, la negociación o la participación no son experiencias habituales; el permanente contexto de crisis económica restringe la autonomía de las organizaciones y facilita prácticas clientelísticas; el mito de un Estado benefactor, reforzado por un régimen de gobierno centralista, presidencialista y de estilo paternalista, desalienta la participación generadora de cambios (políticas desde abajo); la conducta nefasta de los políticos y la identificación de sus acciones con la política, causan el descrédito de esta última como actividad noble de los ciudadanos para transformar su realidad y la de sus semejantes (Manzanal, 2006).

En Argentina, desde sus comienzos en la década del 90, los Programas de Desarrollo Rural (PDR) han procurado la organización de los productores en formas asociativas, tanto para afrontar las debilidades económicas frente al mercado, como para fortalecer la participación en los procesos de decisión de las políticas públicas (Nogueira et al., 2017). Sin embargo, fuera una u otra la finalidad que se buscó, los resultados de los mismos reflejan el peso de las dificultades.

Así es que en un trabajo realizado para la SAGPyA de la Nación y orientado a evaluar la participación de los beneficiarios en los PDR implementados en dos provincias—Salta y Misiones— Manzanal et al. (2008), observan y reflexionan que:

- Tanto en los PDR como en las ONGs, la participación se ha restringido al diagnóstico para la formulación del proyecto de cada grupo de beneficiarios. Los beneficiarios han quedado al margen de las decisiones y el control sobre los recursos a gestionar.
- Entre los grupos, el desconocimiento sobre normas vinculadas a la participación y seguimiento de los programas, rendición de fondos, y elección de representantes era la regla.
- La elección democrática de representantes para participar en distintas instancias de gestión y seguimiento, era excepcional.
- Se generó una relación de dependencia entre ONGs y el Estado dada la competencia por fondos escasos. Este esquema se replicó en la relación ONGs-beneficiarios.
- Algunas organizaciones de carácter exclusivamente gremial, reconvirtieron su rol al de asistencia técnica en el marco de PDR. De esta forma pierden su esencia original

de ser entidades de lucha por los derechos de pequeños productores, trabajadores rurales, campesinos y/o pueblos originarios.

- La participación de los productores, aún en sus propios proyectos, no ha sido generalizada, ni regular. Tampoco el funcionamiento de los grupos y su participación ha sido organizada bajo un reglamento común, discutido y consensuado entre todos, y registrado por escrito.
- Al interior de los grupos empobrecidos y excluidos, la marginación se ha replicado, por motivos de género, nivel educativo, y edad. Los beneficiarios que accedían a las funciones de gestión y control de sus organizaciones, como de representación, eran normalmente varones adultos escolarizados. Curiosamente este fenómeno también se daba en los programas dirigidos a las mujeres y su empoderamiento.
- La alta dependencia entre técnicos y beneficiarios cercenó la autonomía en la toma de decisiones y, por lo tanto, el fortalecimiento de las organizaciones. Al mismo tiempo, favoreció relaciones clientelares entre productores y técnicos, y generó conflictos y rupturas al interior de las organizaciones. Esta situación sucedió porque los ofrecimientos de los PDR, se decidía en instancias ajenas a los ámbitos rurales donde se implementaron, y sin tener en cuenta las reales necesidades de la población a beneficiar.

En este mismo estudio, Manzanal et al. (2008) ofrecen también un punteo de las debilidades y dificultades institucionales a la hora de construir establecer vínculos, observando que:

- “No hay coordinación o articulación planificada entre los programas ni a nivel nacional, ni tampoco en terreno” (p. 86).
- Entre los PDR y las OSC los nexos fueron variados, sin embargo lo que predominó institucionalmente hablando fue la carencia de una estrategia común de trabajo.
- Los técnicos y técnicas en el terreno conformaron el valioso capital humano que muchas veces ha impulsado el desarrollo local. Han formado redes de técnicos, de organizaciones, más regionales o locales, haciendo la distinción entre la superposición o complementación de PDR que llegaban con distintos instrumentos para perfiles similares de beneficiarios.
- Los grupos de pequeños productores interactuaron con otras organizaciones, sea con fines gremiales o económicos. No obstante las redes han sido limitadas geográficamente y predominantemente informales (arreglos verbales). Los acuerdos

formales solo aparecieron en relaciones de carácter económico (participación en ferias o cooperativas).

La experiencia de la participación de las agrupaciones de productores en el diálogo político y la coordinación institucional, tampoco arrojó mejores resultados, en la época (año 2008 en adelante) en que el gobierno nacional puso en agenda a la agricultura familiar, como sector con necesidades específicas que requería políticas públicas diferenciadas. Nogueira et al. (2017) señalan que en aquel momento, tuvieron lugar una serie de reformas institucionales en el aparato burocrático del Estado nacional, tendientes a dar visibilidad a los productores familiares y a gestionar el desarrollo rural de una forma diferenciada. Al mismo tiempo, tuvo lugar una experiencia de diálogo político, el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), que posteriormente dio lugar a la formalización jurídica de un actor gremial, la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF). En esta época, la organización y asociación de los beneficiarios fue un objetivo en sí mismo. Las formas asociativas de la agricultura familiar cumplieron un rol central en la asignación de recursos, mediando entre los productores familiares y los servicios del Estado nacional u organismos internacionales. Pero también se buscó, que a partir de experiencias como el Foro y la Federación, las organizaciones adquirieran empoderamiento, a través de su reconocimiento (visibilidad) y su participación en las decisiones de política pública. Lamentablemente, el hecho de que la Federación apareciera estrechamente ligada a las acciones e iniciativas del gobierno (Manzanal y Schneider, 2011, citado en Nogueira et al., 2017, p. 37), y fuera parte de su estrategia para enfrentar los planteos derivados del conflicto campo-gobierno<sup>4</sup>, priorizando la agricultura familiar y posicionándola como contrapuesta a la agricultura empresarial (Manzanal y González, 2010), generó un alto riesgo de transitar del clientelismo técnico al clientelismo político (Durston, 2001, citado en Nogueira et al. 2017, p. 38). Por otra parte, Nogueira et al. (2017) señalan dificultades en la coordinación e institucionalización de los programas, dado que si bien hubo avances, también hubo tensiones políticas al interior de la cartera de Agricultura, derivadas de distintas concepciones del desarrollo rural, pujas presupuestarias, competencia por el control e intervención sobre un mismo colectivo social, y coexistencia de programas independientes como los del INTA.

Como se puede observar, los resultados de los PDR que implementaron instrumentos para promover la organización y participación de los pequeños productores fueron limitados,

---

<sup>4</sup> Este conflicto se originó en el año 2008 con motivo de la propuesta de un aumento de las retenciones a las exportaciones sobre granos y carne vacuna. Tuvo como principales protagonistas a las cuatro organizaciones reivindicativas tradicionales del sector agropecuario, SRA, CRA, FAA y CONINAGRO [*nucleadas en la Mesa de Enlace*], y contó con el apoyo de sectores urbanos medios y altos (Nogueira et al., 2017).

así como también el nivel de articulación logrado. En general podemos hablar de una participación débil, controlada, descuidada y hasta obturada. Las articulaciones resultaron escasas, muy limitadas, informales, casuales, carentes de planificación, y afectadas por tensiones.

## **2.- Las organizaciones rurales del ámbito local**

Con el aporte de distintos autores, en las siguientes secciones apuntamos a esclarecer y conocer el objeto de estudio, dado sus características de no unívoco e inserto en una particular perspectiva. Al final, brindamos los argumentos que justifican su estudio.

### **2.a.- Precisiones para su comprensión.**

Acercas de las organizaciones rurales, se observa que la sociedad argentina exhibe actualmente un sustancioso tejido asociativo rural, fruto de la rica historia del asociacionismo rural en el país, que se expresa “en la diversidad y número de organizaciones económicas (cooperativas, cámaras, federaciones, otras) y reivindicativas (organizaciones gremiales empresarias y sindicales, y numerosos movimientos sociales)”, y se distingue por ser un proceso dinámico y dialéctico, ya que “los contextos de acumulación han modelado el surgimiento, la consolidación y las transformaciones de las asociaciones agrarias”, como también “la presencia y el accionar de estas organizaciones han contribuido al desarrollo de las fases de surgimiento, consolidación y crisis de estos contextos” (Lattuada et al. , 2012, p. 143).

Las primeras organizaciones rurales argentinas surgen en la segunda mitad del siglo XIX, multiplicándose y consolidándose en la primera mitad del siglo XX; algunas asociaciones reivindicativas gremiales empresarias relacionadas a los intereses de la región pampeana (granos y carne), trascendieron el sector y se transformaron en actores políticos relevantes, ellas fueron: FAA, CRA, SRA y CONINAGRO; en tanto las asociaciones económicas más relevantes, las cooperativas agropecuarias, concentraron su poder económico en grandes cooperativas de primer y segundo grado (Lattuada, 2014a).

Hacia fines del siglo XX, en un escenario internacional de cambios profundos en el orden económico y social, y un contexto local de restauración de la democracia, se consolida en el país una tendencia abierta a mediados de los años 70, caracterizada por la desregulación y apertura económica como vías de desarrollo. Este contexto tuvo dos consecuencias importantes en el tejido asociativo agropecuario: por un lado profundizó el proceso de concentración agraria; por el otro, el Estado dejó su rol como articulador social y regulador



de la economía (Lattuada et al., 2012). Estas cuestiones plantearon la necesidad de reformas, tanto a las asociaciones reivindicativas tradicionales, para responder a las nuevas demandas y expectativas de sus bases de asociados, como a las asociaciones no reivindicativas (cooperativas), para adaptarse a las exigencias de una economía competitiva. Más allá de aquellas reformas, la necesidad de reconversión y competitividad de sus explotaciones como condición para su viabilidad y permanencia, llevaron a los productores a ensayar nuevas formas asociativas, proceso que también se vio impulsado por diversos programas de desarrollo rural focalizado que promovían el asociacionismo entre los sectores más vulnerables de la estructura agraria, para alcanzar escala, diversificar producción, acoplarse a cadenas productivas e insertarse en mercados dinámicos. Cientos de experiencias asociativas, con mayor o menor grado de formalización y articulación, se multiplicaron a lo largo y ancho del país, valorables, considerando el punto de partida de sus integrantes, aunque no hayan alcanzado a cristalizar en modelos sólidos económicamente (Lattuada, 2014a). Al mismo tiempo, y en concordancia con una realidad agropecuaria cada vez más especializada, competitiva y compleja en sus articulaciones, surgieron asociaciones vinculadas a los cambios tecnológicos, como la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), y asociaciones nacionales representativas de cadenas productivas, como la Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina (APROCABOA), la Asociación Argentina de Girasol (ASAGIR), la Asociación Argentina de Trigo (ARGENTRIGO), la Asociación de la Cadena de la Soja Argentina (ACSOJA), y la Asociación de Maíz y Sorgo Argentino (MAIZAR); a partir del modelo de redes, todas ellas se sumaron a la tradicional red Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) (Lattuada et al., 2012).

La crisis económica del 2001, la caída de la convertibilidad y un cuestionamiento generalizado del sistema de representación política, renovaron la relación Estado-mercado, volviendo el primero a ocupar un rol decisivo en la distribución de beneficios a la sociedad. En este nuevo escenario la agricultura familiar se visibiliza como sector agropecuario relevante desde el punto de vista social, económico y productivo, y como actor central de las políticas públicas. Esta época fue fructífera para la formación de asociaciones económicas de la agricultura familiar, que se integraron progresivamente al FoNAF (Lattuada et al., 2012). En el año 2005, el Foro recibió financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y más tarde fue la SAF, quien apoyó al Foro integrando a su estructura a los técnicos del Programa Social Agropecuario (PSA) y Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER), promoviendo la conformación de la FONAF, en el año 2011

(Nogueira et al., 2017). Sin embargo, la ya señalada estrecha vinculación de la FONAF con el gobierno, y su posicionamiento como actor que confrontaba con las entidades nucleadas en la Mesa de Enlace, derivó en el surgimiento de otras agrupaciones, muy heterogéneas en cuanto a sus miembros, pero con un espíritu común de cuestionamiento a la FONAF, y una mayor autonomía respecto a esta y a las organizaciones tradicionales reivindicativas del agro argentino (Nogueira et al. 2017). Existen a lo largo y ancho del país un buen número de estas agrupaciones y redes, algunas más locales o regionales y otras con alcance nacional, como el MTE Rural y la UTT, entre otras.

La descripción realizada confirma que la diversidad y densidad de asociaciones de productores rurales, tanto reivindicativas como económicas, ha sido producto de los cambios de contexto (estructura social agraria y paradigmas de producción), y demuestra que el universo asociativo rural ha sido y es heterogéneo, ya que conviven en el mismo múltiples formas asociativas que pretenden un lugar como interlocutores frente al Estado y a la sociedad para plantear sus demandas. Así, el conjunto de interlocutores posibles, pujando para instalar temas en la agenda pública y de los gobiernos, se forma por: i) las asociaciones reivindicativas tradicionales (FAA; CRA; SRA y CONINAGRO); ii) las asociaciones de orden económico (cooperativas y redes empresarias); iii) las asociaciones de orden tecnológico; iv) las asociaciones por cadena de valor; v) las asociaciones con fines específicos (consorcios de riego, lecheros); y vi) las redes de movimientos sociales representando los sectores de menor inserción económica y menor poder político (Lattuada et al., 2012, p. 154).

En la presente investigación, el término organizaciones rurales se refiere a este múltiple conjunto de asociaciones cuyas lógicas son diferentes y además pueden fluctuar según problemas puntuales o escenarios coyunturales, adoptando y adaptando, acorde a ello, sus estructuras organizativas, sus discursos, sus procesos de toma de decisiones y estrategias de acción (Lattuada, 2014a).

En la perspectiva territorial del desarrollo local-rural, Manzanal (2003) entiende la viabilidad del desarrollo rural en la medida que se inserte y articule con el ámbito local de referencia, por ende resulta necesario precisar esta expresión (ámbito local) y explicar el sentido que adquiere en la investigación. El ámbito local refiere al espacio de las interacciones frecuentes entre la población de un centro abastecedor de bienes y servicios, y la población de un área circundante (generalmente rural). El mismo se caracteriza por: ser el lugar donde la población trabaja, consume, ejerce derechos y contrae obligaciones, en definitiva lleva adelante su vida cotidiana; sus límites surgen de la posibilidad espacial

(tiempo y distancia) para establecer vínculos concretos (no virtuales); suma lo urbano y lo rural como una única unidad que comparte una misma realidad; resulta en una trama de comportamientos institucionalizados y localizados, que expresan relaciones de poder materiales y simbólicas (territorio). Por lo expuesto, el plano rural y aquellos elementos del plano local que se conectan con lo rural, forman un conjunto que se observa como unidad de análisis (Manzanal, 2003).

Así comprendido, el ámbito local alcanza significancia porque: i) la praxis de vida habitual lo transforma en un ámbito asequible para que la población se organice y participe para cambiar su realidad, e intente avanzar hacia la autogestión de su lugar; ii) es también el espacio donde pueden sumarse otros actores, tanto locales como regionales, para ampliar las posibilidades productivas y laborales de las familias rurales menos favorecidas; iii) es lugar de las interacciones frecuentes (territorio), de productores entre sí y de ellos con otros actores (comerciantes, investigadores, funcionarios, técnicos), y por lo tanto el sustrato con potencialidad para que estas se consoliden, se multipliquen, se extiendan a otros ámbitos y se sostengan en el tiempo, fructificando en cambios sustanciales, sobre todo si han posibilitado la inserción de aquellos productores con más dificultades en redes donde se comparte conocimiento, innovación, experiencia, y demás recursos (Manzanal, 2002).

### **2.b.- Justificación de su estudio.**

Variadas razones justifican el estudio de las organizaciones rurales que actúan en determinado ámbito local. En primer lugar, y de acuerdo al problema planteado, las organizaciones rurales pueden desempeñar un rol protagónico en un proceso de desarrollo que incluya y mejore las condiciones de vida de la población rural relegada, y en nuestro país, mayoritaria, pero para ello deben poseer y/o adquirir ciertas aptitudes. Por esta razón, no es indiferente conocer si tienen estas aptitudes, si necesitan aprenderlas o fortalecerlas, si sus valores y prácticas se mueven en las antípodas de la propuesta. Se trata de averiguar si pueden ser o transformarse en conductoras de un proceso escalonado como el que se enuncia: organización de intereses individuales en colectivos; participación con nuevo sentido del desarrollo (autonomía); fundación de una nueva institucionalidad y conquista del poder; presión por más democracia participativa; consecución de genuino desarrollo equitativo, inclusivo y sustentable. En segundo término, y considerando la historia del asociativismo rural en Argentina, la amalgama de organizaciones rurales, representa más una oportunidad que una amenaza, para el cambio que se aspira; pero para ello es necesario conocerse entre sí y reconocerse como parte de una gran cuestión (la cuestión agraria), de modo tal que las

luchas y triunfos particulares se articulen solidariamente con otros frentes. En este sentido la investigación aporta al conocimiento de las organizaciones, y entre las organizaciones, ya que producirá un documento escrito conteniendo descripciones, opiniones, experiencias, etc., de las organizaciones rurales y de la relación que mantienen, tanto entre ellas, como con su ámbito local y también fuera del mismo. En tercer lugar, y teniendo en cuenta la reseña de antecedentes teóricos que se hace en el siguiente capítulo, la investigación procura aventurarse al conocimiento de un campo menos estudiado (organizaciones rurales), pero lo hace anclándolas a un determinado ámbito local, con lo cual coopera con el conocimiento de la comunidad, en definitiva de una parte de la realidad local. Finalmente, nos mueve un interés personal, ya que desde nuestras experiencias originadas en la vida rural, en el ejercicio profesional y laboral en el sector agropecuario, y en la participación en un grupo juvenil vinculado a una organización rural, advertimos algunos de los problemas señalados para las organizaciones y su participación, así como sospechamos otros, que pretendemos confirmar o rectificar con la investigación.

### ***3.- Conclusiones de este capítulo***

Concluyendo este capítulo hemos comprendido que el problema del desarrollo rural en nuestro país estriba en un conjunto de desigualdades solapadas (Azcu y Ameghino, 2016), y un énfasis en el desarrollo de la ciudad por sobre el espacio rural (Sili, 2000, 2005). También hemos reconocido las limitaciones que presenta la propuesta de DTR para solucionar este problema, al poner el acento en el desarrollo económico basado en la competitividad territorial, relegando cuestiones de fondo atinentes a las relaciones sociales y arreglos institucionales que generan las actuales condiciones de desarrollo rural. Asimismo, hemos advertido las dificultades para la llevar adelante el ejercicio de la participación a través de las organizaciones, principal postulado del enfoque de desarrollo local-rural, para abordar las cuestiones antedichas y producir las necesarias modificaciones. Acercándonos a nuestro objeto de estudio, las organizaciones rurales de un ámbito local, hemos conocido la riqueza del asociacionismo rural en Argentina, y hemos vislumbrado el potencial del ámbito local para que la población se organice, participe y forme una red de articulaciones.

Pero para superar las dificultades que la participación presenta, y aprovechar el potencial de las organizaciones rurales de un ámbito local para generar cambios, es preciso que estas reúnan las condiciones aludidas en la introducción general. En consecuencia, nos interesa responder los interrogantes allí planteados.

## **Capítulo 2 – Marco Teórico - Metodológico**

Esta investigación se apoya en la premisa de Manzanal (2006), quien sostiene que para transformar la actual situación del desarrollo rural, es menester la participación social organizada, interviniendo en las arenas de la política local. Siendo nuestro objetivo, analizar las aptitudes que alcanzan las organizaciones rurales para influir en la política local de desarrollo rural, este capítulo se propone construir un marco teórico útil para establecer variables y enunciar supuestos, así como un diseño metodológico adecuado para dar cuenta de los mismos. En este sentido, comenzamos recabando los antecedentes teóricos de los temas que nos interesan: el desarrollo territorial, las instituciones y las organizaciones. Luego, tomando una línea de pensamiento crítica del DTR, profundizamos en su propuesta alternativa, el desarrollo local-rural. Para ello, distinguimos los conceptos de organizaciones e instituciones y exponemos las orientaciones teóricas pertinentes a la propuesta. Cerramos el capítulo, definiendo las variables y dimensiones que surgen del marco teórico, estableciendo los supuestos de investigación, y exponiendo el diseño metodológico que permite evidenciar dichos supuestos.

### ***1.- Antecedentes teóricos en torno al desarrollo territorial, las instituciones y las organizaciones***

La línea de pensamiento que seguimos en nuestra investigación, la propuesta de desarrollo local-rural, forma parte de las discusiones que orientan las proposiciones teóricas y los instrumentos de política pública en torno al denominado enfoque territorial o endógeno del desarrollo. Alrededor de una idea general convergente, el territorio como lugar que conjuga lo urbano más lo rural, desde donde se gesta el desarrollo local y las políticas que lo sustentan, aparecen distintos planteos estratégicos, que contemplan elementos claves: el asociativismo, el capital social, la participación, la descentralización, la concertación, las redes de distinta naturaleza (Manzanal, 2006). Todos estos elementos se comparten desde diferentes propuestas, y en una abultada bibliografía, dificultando la distinción entre posicionamientos opuestos, o matices dentro de una misma proposición. Esto deja la impronta de un debate abierto, respecto al enfoque territorial, un campo teórico-empírico con fronteras difusas.

Los aportes de Boisier (2005) y Morandi (2017), han resultado esclarecedores. Cada uno de ellos establece tres corrientes de pensamiento en relación al enfoque territorial, entre las cuales encontramos correspondencias. En torno a estas corrientes podemos ubicar los estudios de otros autores. El Cuadro 1 presenta la sinopsis de estos autores y sus aportes.

## Cuadro 1

### Corrientes de pensamiento y aportes en relación al enfoque territorial

Concepciones del desarrollo local Boisier (2005)	Vertientes del desarrollo territorial Morandi (2017)	Aportes a las distintas corrientes
<p><b>Desarrollo local como una matriz de estructuras industriales:</b> destaca las ventajas económicas y competitivas provenientes de la aglomeración espacial de empresas. Se distinguen a su vez tres visiones: i) el distrito industrial “a la italiana”; ii) el medio innovador “a la francesa” y, iii) los <i>clusters</i> “a la americana”.</p>	<p><b>La expansión capitalista pro-globalizadora:</b> pone el énfasis en las ventajas competitivas del territorio. Impulsa la expansión del capital sobre los territorios rurales. Propone que los territorios competitivos son “ganadores”, en tanto los que no reúnen atractivos para el capital son “perdedores”.</p>	<p><b>Vázquez Barquero y Garofoli (1995).</b> Compilan distintas respuestas locales, frente al desafío de la competitividad en el contexto europeo.</p> <p><b>Porter (1999).</b> Explica el concepto de <i>clusters</i> e introduce las ventajas competitivas que ofrecen dentro de los distintos sectores y de la economía global.</p> <p><b>Boscherini y Poma (2000).</b> Compilan una obra acerca de los nuevos factores de competitividad del territorio (innovación, aprendizaje, conocimiento, logística).</p>
<p><b>Desarrollo local como un proceso endógeno de cambio estructural:</b> destaca el rol de las instituciones, organizaciones y actores locales, para el diseño de una política de desarrollo local, amalgamada con el crecimiento exógeno globalizado.</p> <p><b>Desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local (a):</b> enfatiza en la descentralización (competencias ejecutivas a nivel local) como factor endógeno fundamental para transformar crecimiento en desarrollo. Destaca la necesidad de generar capacidades sociales locales (información, conocimiento, motivación, consenso) para aprovechar las “oportunidades” del crecimiento global.</p>	<p><b>La integración equitativa de pequeños productores rurales a los mercados internacionales:</b> prioriza el conjunto de condiciones que deben reunir los territorios para insertarse a los mercados externos en condiciones equitativas y simétricas. Propone innovación, capital social, identidad cultural, asociativismo territorial, redes organizacionales, articulación público-privada, gobernanza local, entre otros, como factores dinamizadores del desarrollo en el territorio.</p>	<p><b>Atria et al. (2003); Barreiro Cavestany (2007); Kliksberg (2000).</b> Abordan el capital social y las relaciones de proximidad como factor de desarrollo del territorio.</p> <p><b>Albuquerque (2004).</b> Señala ocho elementos básicos para el desarrollo económico local, a partir del estudio de iniciativas de desarrollo local en países de América Latina (Proyecto CEPAL/GTZ).</p> <p><b>Finot (2003).</b> Analiza los procesos de descentralización latinoamericanos, y propone cambios para propiciar el desarrollo rural.</p> <p><b>Costamagna (2007).</b> Revisa la autonomía institucional, fiscal y, financiera, así como las competencias de los municipios argentinos para gestionar el desarrollo local.</p> <p><b>Schejtman y Berdegué (2004).</b> Conceptualizan el DTR, y definen sus lineamientos para el diseño de políticas públicas tendientes a reducir la pobreza rural.</p> <p><b>Sepúlveda et al. (2003).</b> Elaboran un marco conceptual y operativo para enfrentar el problema del desarrollo rural en Latinoamérica. La obra constituye el aporte del IICA al DTR.</p>

Concepciones del desarrollo local Boisier (2005)	Vertientes del desarrollo territorial Morandi (2017)	Aportes a las distintas corrientes
		<p><b>Sili (2005).</b> Reflexiona sobre los cambios en la ruralidad argentina de los últimos años, y presenta líneas de acción para consolidar el DTR en Argentina.</p> <p><b>Schejtman y Barsky (2008).</b> Compilan una obra que aborda: la heterogeneidad de los territorios, nuevos problemas transversales para el desarrollo rural y, la institucionalidad, en torno a una estrategia de desarrollo rural para Argentina.</p>
	<p><b>El Post-desarrollo(a):</b> propicia formas alternativas al desarrollo capitalista, aún en el contexto del capitalismo. Propone interpretar las relaciones sociales del territorio, reivindicar sus diferencias, y desarrollar la necesaria autonomía local, a través de la capacitación y el aprendizaje, para desencadenar experiencias de desarrollo al margen de la hegemonía global capitalista.</p>	<p><b>García et al. (2017); Manzanal et al. (2006b); Manzanal et al. (2007).</b> Estudian las tramas sociales entre los actores del territorio. A través de la sistematización de experiencias en el territorio, o aportando conocimiento teórico desde una postura crítica, se construye otra visión del enfoque territorial.</p> <p><b>Manzanal y Villarreal (2009).</b> Organizan estudios de casos, sobre los conflictos entre actores del territorio por la apropiación de los recursos del mismo.</p>

**Fuente.** Elaboración propia en base a las siguientes fuentes: Albuquerque, F. (2004); Atria, R. et al. (2003); Barreyro Cavestany, F. (2007); Boisier, S. (2005); Boscherini, F. y Poma, L. (2000); Costamagna, P. (2007); Finot, I. (2003); García, F. et al. (2017); Kliksberg, B. (2000); Manzanal, M. et al. (2006b); Manzanal, M. et al. (2007); Manzanal, M. y Villarreal, F. (2009); Morandi, J.L. (2017); Porter, M.E. (1999); Schejtman, A. y Berdegué, J.A. (2004); Schejtman, A. y Barsky, O. (2008); Sepúlveda, S. et al. (2003); Sili, M. (2005) y, Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (1995).

*Nota.* (a) En principio, esta concepción señalada por Boisier (2005), parece corresponderse con la vertiente del Post-desarrollo indicada por Morandi (2017), en el sentido de que ambas proponen el *empowerment* local. Sin embargo, las hemos expuesto por separado debido a su diferencia sustancial. En la primera, el empoderamiento se considera un medio para unirse al patrón de crecimiento mundial. En la segunda, el empoderamiento es un fin en sí mismo para descolonizar el poder que el capital global ejerce sobre el territorio.

Dentro de la generalidad presentada, nos interesa abordar las críticas, que desde la corriente del post-desarrollo, se han hecho hacia el enfoque del DTR, el marco de orientaciones teórico-empírico que más influencia ha tenido en las políticas de desarrollo rural latinoamericanas en la primera década del siglo XXI. Las críticas al enfoque sugieren que los desaciertos son de fondo, y surgen de la propia concepción del territorio, el desarrollo, las instituciones, y la participación que el mismo contiene.

En relación al territorio, en la propuesta de Schejtman y Berdegué (2004), el mismo no se considera un espacio “objetivamente existente”, sino que se define como “una construcción social”. En este sentido, el territorio es un espacio delimitado ex ante por los actores, que contiene el conjunto de relaciones sociales entre los mismos, marca el límite de la relaciones hacia afuera, y expresa una identidad territorial, con arreglo a un proyecto compartido socialmente. Por este motivo el territorio adquiere un carácter exclusivamente instrumental, es decir funcional a los objetivos y alcances del proyecto concertado entre los agentes del territorio (pp. 32-33). Esta concepción, compartida por otros autores (Sepúlveda et al., 2003; Sili, 2005) erige al territorio como el “nuevo actor del desarrollo” (Morandi, 2017, p. 35). Desde una postura crítica, se adopta la noción de territorio como “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”, donde adquiere relevancia “quien domina...y como domina...en ese espacio”, ya que el mismo “es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder” (Lopes de Souza, 1995, citado en Manzanal et al. 2009, p. 134). Basándose en esta concepción, Manzanal (2009) cuestiona el enfoque de DTR por ignorar la existencia de relaciones de poder desigual entre los distintos actores del territorio (p.20). Además, Manzanal et al. (2009), objetan la propia definición que en este enfoque se da al territorio, por excluyente y exclusiva. Ciertamente, en la propuesta de DTR, el territorio y su identidad surgen luego de superado el conflicto, y como fruto de la cohesión social, situación que por su propia inestabilidad se vuelve excepcional a largo plazo, siendo asimismo excluyente, ya que la negociación solo es posible entre grupos que comparten intereses económicos, sociales y políticos, o sea que pertenecen a una misma clase social (p. 135). Por su parte, Mancano Fernandes (2012) ha criticado los proyectos de DTR por eludir el conflicto social como componente del desarrollo. Según el autor, dos lógicas diferentes y opuestas, el paradigma del capitalismo agrario y el paradigma de la cuestión agraria, disputan en el territorio el uso de los recursos naturales, el sentido de las relaciones económicas, los símbolos culturales e identitarios. El avance del capital y la resistencia para frenarlo causan a menudo conflictos que el Estado no consigue interpretar, ni administrar, cayendo a veces en la criminalización de la protesta. Valencia-Perafán et al. (2020), responden a todos estos



cuestionamientos alegando que el enfoque no implica ignorar las asimetrías de poder o las contradicciones. Proponiendo orientaciones para una nueva generación de políticas de desarrollo rural en América Latina, señalan que el desafío está en encontrar los instrumentos para cambiar las reglas de juego en favor de una mayor distribución de activos, y de la inclusión de los intereses diversos del territorio en los proyectos. De esta manera, los conflictos y las desigualdades se trabajan positivamente y sin una mirada dicotómica (p. 36).

Desconocer las asimetrías de poder del territorio, significa además, “ocultar” prácticas de dominación, bajo la legitimidad de las instituciones y la aceptación social de un discurso del desarrollo ilusorio e impuesto, motivo por el cual no se alcanzan los objetivos de reducir la desigualdad social, y peor aún se asegura la permanencia de la reproducción y concentración del capital en los territorios, en los cuáles además, la posibilidad de conflicto está siempre latente. Las experiencias reunidas por Manzanal y Villarreal (2009), revelan que muchas instituciones (leyes, reglamentaciones, prácticas cotidianas), son producto de una alianza histórica entre los actores dominantes del territorio y el Estado, mediante la cual los primeros conservan su poder y lo usan en detrimento de la población menos favorecida, y el segundo, en nombre del bienestar general y la legitimidad de las normas, naturaliza y asegura en el tiempo la hegemonía dominante. Asimismo, dichas experiencias muestran que la visión de desarrollo endógeno proveniente de países centrales está impresa en las políticas de DTR, cuando cobra capital importancia la transformación productiva del territorio para vincularse a los mercados internacionales. Bajo esta visión se encubre la relación de poder que los países centrales ejercen sobre los periféricos (Quijano, 2000, citado en Manzanal, 2009, p. 28). Sin embargo, es el propio Estado el que se encarga de difundirla con un discurso místico del desarrollo, cargado de connotaciones positivas para lograr la adhesión social, y le es funcional con la legislación que la favorece.

Estos argumentos nos muestran la importancia de profundizar en la bibliografía referida al estudio de las instituciones para construir nuestro marco teórico, dado que son éstas las que median entre el poder y el desarrollo del territorio. El aporte de North (1990/1995) es de utilidad, al conceptualizar y distinguir instituciones y organizaciones; evidencia la razón (costes de transacción e intercambio) de la importancia de las instituciones en el desarrollo social y económico; señala a las instituciones como limitantes tanto de las organizaciones que surgen, como de su aprendizaje, y su permanencia; y especifica las fuentes del cambio institucional y destaca su rasgo incremental. Por su parte Portes (2006), criticando y a la vez completando el análisis de North, conceptualiza los distintos elementos de la vida social, analizando su jerarquía causal y su nivel de profundidad; este análisis

permite comprender los elementos subyacentes y poco visibles de los cuales fluyen las instituciones y organizaciones, y es aquí donde encontramos la relación instituciones-poder. En tanto Evans (2006), introduce la idea de impulsar las instituciones deliberativas para mejorar el desarrollo, en lugar de imponer el monocultivo institucional (políticas institucionales anglo-americanas aplicadas en el Sur).

Otro aspecto puesto en duda acerca de los programas de DTR, ha sido la efectividad de la participación promovida a través de los mismos. En este sentido, Manzanal (2009) afirma que los mismos entrañan una falsa participación, funcional a lógica del poder hegemónico que la sustenta, y proclive a generar vínculos clientelares entre quienes detentan los recursos y quienes acuden con necesidades básicas insatisfechas. La autora llega a esta conclusión, luego de rever los resultados de su propio trabajo en co-autoría (Manzanal et al. 2008), sobre la institucionalidad de determinados programas de desarrollo rural implementados en Argentina en los 90. Por este motivo entendemos necesario abordar los estudios de las distintas formas de la participación y los vínculos que origina, valiéndonos de: i) el mencionado trabajo de Manzanal et al. (2008), y otras obras que abordan el campo de las políticas públicas o/e intervenciones no estatales para el desarrollo rural (Lattuada et al., 2012; Lattuada et al., 2015; Manzanal y Nardi, 2008; Soverna, 2004); ii) la obra de Cardarelli y Rosenfeld (2005), quienes realizan un análisis de los vicios que la participación ha asumido en los programas sociales, al tiempo que ofrecen un conjunto de orientaciones, para que la misma pueda sentar las bases y avanzar hacia una experiencia más participativa de la democracia y, iii) el estudio de distintos casos de participación organizada en el terreno (Arqueros y Manzanal, 2004).

Finalmente, dejando ya atrás los cuestionamientos al DTR, interesa la literatura enfocada en las organizaciones, ya que las relaciones de poder se dan en el seno de las organizaciones, y desde aquí influyen los sectores dominantes en las mismas, por medio de las instituciones que son su proyecto simbólico (Manzanal, 2007, pp. 28-29). Naturalmente, el universo de organizaciones desde donde se ejerce poder es vasto, pero nos concentraremos aquí, en las contribuciones que distintos autores han realizado para el conocimiento de ese subconjunto de organizaciones nacidas de la historia del asociativismo rural argentino, definidas y tipificadas en el capítulo 1 como nuestro objeto de estudio: las organizaciones rurales. El conocimiento de la historia y las distintas formas de organizaciones rurales argentinas cuenta con los aportes de: Lattuada y Renold, que estudian las transformaciones organizacionales y de principios fundacionales acaecidos en el movimiento cooperativo a fines del siglo XX de cara al escenario contemporáneo (2004), y posteriormente definen los

rasgos de las distintas expresiones del cooperativismo agrario (formas organizativas e institucionales), analizando en qué medida contribuyen a fortalecer el “capital social” local/regional requerido para el desarrollo local-rural (2006); Lattuada (2006), quien con una amplia obra explora, en forma teórica y empírica, el fenómeno de la acción colectiva en el ámbito rural de Argentina a fines del siglo XX y, Lattuada (2014a), puntualizando conceptos básicos para estudiar en forma empírica el universo heterogéneo de asociaciones económicas de la agricultura familiar, que generan valor agregado, pero no han adoptado la forma jurídica tradicional de cooperativas.

Concluyendo, en América Latina los debates en relación al desarrollo rural presentan dos puntos de vista encontrados. Por un lado, están quienes proponen que el desarrollo rural pasa por la transformación de la economía del territorio para insertarse a la economía global, pero velando por el medio ambiente, la equidad, y la redistribución. Por el otro, están quienes defienden un desarrollo rural autónomo en Latinoamérica, alegando que la idea anterior oculta el poder que ejercen los países centrales hacia los periféricos. Desde esta postura se han criticado los conceptos y lineamientos encuadrados en el denominado DTR, el pensamiento más difundido para encausar los programas de desarrollo rural de esta región. Las críticas recaen fundamentalmente en: la concepción del territorio, el rol de las instituciones, y las formas de participación implementadas en los programas. Estas críticas nos han llevado a explorar distintos autores que contribuyen con nuestro marco teórico. Asimismo, hemos detectado que la literatura que reúne estas críticas es densa en relación a las instituciones. En cambio, las organizaciones rurales, aunque con valiosos aportes, aparecen menos exploradas en su relación con esta visión de un desarrollo rural alternativo, lo cual nos da un motivo más para investigarlas.

## ***2.- Una nueva lógica para el desarrollo rural: el desarrollo local-rural***

Considerando los cuestionamientos señalados hacia la propuesta de DTR, una racionalidad diferente para una alternativa de desarrollo más cabal, conlleva adoptar otro punto de vista acerca del territorio, y por añadidura replantear la idea de desarrollo, el rol de las instituciones y el sentido de la participación.

En relación al territorio, es necesario hacer presente que los nuevos procesos de globalización, descentralización y modernidad moldean la conformación de los mismos, y por lo tanto las consecuencias que de esta derivan para su población, a tal punto que pueden verse como: i) territorios de la globalización, porque la conexión de sus actores (individuales o colectivos) con lo global, genera un espacio donde conviven prácticas y concepciones

antagónicas entre lo global y lo local, tendiendo estas últimas a quedar relegadas por las primeras; ii) territorios de la descentralización, dado que la descentralización desordenada y sin preparación de cuadros provinciales y municipales acontecida en nuestro país, plantea dudas respecto a la capacidad y autonomía administrativa, fiscal y política de provincias y municipios, volviendo esencial examinar el devenir de la misma y sus resultados en cada lugar; iii) territorios de la modernidad, porque son espacios donde ciertos actores ensayan respuestas locales para defenderse del avance de la globalización, construir otra realidad, y enfrentar clases sociales y normas dominantes, en definitiva lugares donde aparecen situaciones de conflicto, lucha y resistencia (Manzanal, 2007). Es en este contexto donde el territorio se reconoce como “un ámbito asociado a procesos donde se ejerce el *poder* y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y económico” (Manzanal, 2007, pp. 34-35). Por lo tanto, un enfoque desde el cual se pretenda abordar los problemas de pobreza y desigualdad rural, no puede eludir al territorio como ámbito de imbricación de relaciones de poder y potencial colisión de intereses, ante los cambios que la globalización, la descentralización y la modernidad suponen para el mismo.

Dentro de esta alternativa, el territorio también es propulsor del desarrollo, pero priorizando otros objetivos, a saber: gestar desde el lugar un cambio social propio, capaz de ofrecer una opción mejoradora frente a la hegemonía de la globalización (Santos, 1996, citado en Manzanal, 2007, pp. 42- 43); hacer lugar para que “nuevas fuerzas” retomen la lucha en cuestiones fundamentales para la sociedad (derechos universales), conflictos desplazados por el capitalismo (Touraine, 2005, citado en Manzanal, 2007, p. 43); adaptar el desarrollo a cada contexto y ampliarlo a la dimensión política local, incluyendo en las estrategias temas como el control, el poder y la justicia social en el territorio, moderando el peso que ha tenido la dimensión económica capitalista, circunscrita al crecimiento económico y la innovación tecnológica (Lopes de Souza, 1995, citado en Manzanal, 2007, pp. 43- 44). Se propone entonces una idea de desarrollo que desde la lucha de los sectores mayoritarios y postergados del territorio, se enfrente al orden dominante para deconstruir valores culturales y esquemas de poder, en pos de una sociedad más justa e inclusiva.

Respecto a las instituciones, que fueron cuestionadas por desempeñar un rol servil al orden instaurado, en principio, es bienvenido y debería avalarse todo cuestionamiento y demanda que pretenda suplantarse las instituciones existentes. Si lo que se pretende es un desarrollo más equitativo, libre, y en armonía con derechos universales, es preciso trabajar para que las instituciones incluyan nuevos razonamientos y contemplen las aspiraciones de

las personas y en el lugar donde estas viven (Manzanal, 2007, pp. 28-29). Así planteado el cambio institucional no implica cambiar su arquitectura exterior, por el contrario significa cambiar sus cimientos (conceptos, objetivos, paradigmas, prioridades, etc.).

Esta reconceptualización del desarrollo, como la transformación de las relaciones del poder en el territorio, en beneficio de quienes han estado desde siempre subordinados, conlleva la idea de autonomía social. Para Lopes de Souza (1995, citado en Manzanal et al., 2009), el concepto de autonomía está en la base de este nuevo desarrollo, e implica la autodeterminación de una sociedad para instalar libremente la idea de desarrollo del territorio, gestionar libremente los recursos que ese territorio contiene, y arbitrar con sentido de igualdad formas singulares para alcanzar justicia social (p. 137). Para que este accionar autónomo desde el territorio tenga lugar, es preciso que la participación sea un trayecto que convierta actores (agentes individuales o colectivos que transforman el lugar), en sujetos (actores reedificando su realidad y las instituciones desde una posición de resistencia), de modo tal que la participación ponga en valor la libertad, la creatividad y los derechos individuales, y así instale un nuevo sentido del desarrollo, estipule un rol diferente para las instituciones, y gestione el territorio (Manzanal, 2007).

Basado en esta nueva lógica la perspectiva del desarrollo local-rural sostiene: que las necesarias transformaciones para alcanzar equidad social, redistribución económica y sostenibilidad ambiental, se construyen paulatinamente desde el ámbito local, mediante el accionar de la población rural-local, que a través de organizaciones representativas, participa en todas las etapas de las políticas públicas locales, e interactúa con otros sujetos para proyectarse hacia otros ámbitos (Manzanal, 2006, pp. 44-45). Estas necesarias transformaciones implican la deconstrucción de pautas culturales y hegemonía de poder arraigadas que resultan en un territorio marcado por la inequidad, para erigir una nueva hegemonía contemplando los intereses de la población mayoritaria desplazada (Manzanal, 2007).

En esta argumentación cobran importancia las organizaciones y las instituciones. Las primeras, porque son las estructuras desde donde la ciudadanía, especialmente la marginada, puede construir su poder, participar, y ejercer influencia en el territorio. Las segundas porque representan el orden existente que necesariamente debe ser modificado, si lo que se pretende es construir una nueva hegemonía e instaurar otra noción del desarrollo. Son significativas también las cuestiones relativas a la representatividad de las organizaciones, el empoderamiento a través de la participación, y el rol que juegan las instituciones, temas que abordamos en adelante.

## 2.a.- Organizaciones e instituciones.

En el lenguaje coloquial el término instituciones se usa de manera generalizada para referirse tanto a las organizaciones como a las instituciones propiamente dichas. En el mundo académico las instituciones cobraron interés en la agenda de investigaciones de los economistas con la corriente de la Nueva Economía Institucional, en la cual economía y sociología convergen alrededor de las instituciones. Sin embargo, y al decir de Portes (2006):

Este desarrollo ha estado acompañado de una gran confusión acerca del significado de ese nuevo término y, más importante, de olvidos selectivos de la obra teórica anterior [*aludiendo a la proveniente de la sociología y antropología social*]<sup>5</sup> que buscaba ordenar, clasificar y relatar los múltiples aspectos de la vida social que hoy cubre, de manera desordenada, este concepto. (p.15)

Por lo tanto, distinguir y profundizar ambos conceptos es oportuno para el marco teórico de nuestra investigación. Sus respectivas definiciones permiten distinguirlos, dado que: se considera a las organizaciones como grupos de personas, que a través de reglas de funcionamiento y la distribución de tareas y funciones, forman un sistema que puede ser formal o informal, pero necesariamente coordinado y cooperativo, para alcanzar objetivos comunes que no podrían lograr individualmente (Manzanal, 2007, p. 28), en tanto las instituciones, según Portes (2006), “constituyen el plano simbólico de las organizaciones; son conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales...” (pp. 24-25). “Ambas surgen de la acción humana y tienen como objetivo minimizar los costos derivados del intercambio” (Ayala, 1999, citado en Manzanal 2004, p. 409), pero las organizaciones son los elementos actuantes en el orden establecido por las instituciones (Manzanal, 2004).

Para profundizar es útil el análisis de Portes (2006), acerca de los distintos elementos de la vida social y su causalidad. El autor distingue dos esferas de la vida social, la cultura y la estructura social, cada una de ellas se compone de diferentes elementos que forman una cadena causal desde los más profundos hacia los más visibles, los cuales se evidencian tanto a nivel individual como colectivo. El espacio cultural corresponde a los valores, el pensamiento y la experiencia compartida. El espacio de la estructura social es el de los intereses, tanto individuales como colectivos, que se apoyan en cuantías de poder desiguales. Como se señaló, las instituciones son el conglomerado de reglas que ordenan la conducta de las personas en su vida social; pero en ese diario quehacer social los individuos ocupan distintos

---

<sup>5</sup> Para hacer aclaraciones propias se utiliza fuente cursiva entre corchetes. La fuente cursiva sin corchetes corresponde a distinciones del autor o autora citado/a, o a normas de escritura.

roles, y aunque tienen libertad de acción, se espera que su ejercicio se ajuste a las ciertas pautas generales establecidas para cada rol, en el contexto social de que se trate. Ambos elementos, las instituciones a nivel de comportamiento colectivo, y los roles a nivel de comportamiento individual, son los elementos visibles de la esfera cultural que fluyen de otros más ocultos. Los roles incorporan normas, que son reglas formales (escritas y codificadas) o informales (implícitas y consentidas tácitamente), y representan expectativas de comportamiento que se cumplen por medio de sanciones. Lo que está permitido se incentiva y premia, lo que está prohibido se restringe y castiga. Los roles también van acompañados de un repertorio de habilidades, una suerte de “cajas de herramientas” que posibilitan su apropiado desempeño; el lenguaje (instrumento primordial), el conocimiento de toda índole, el capital cultural, los modales, el saber hacer, son algunos componentes del repertorio. Por lo tanto, las normas y el repertorio de habilidades influyen sobre los roles. Son elementos menos visibles y entrañan valores, los cuales representan mandatos morales generales y constituyen los elementos más profundos en el campo de la cultura.

En la órbita de la estructura social, las organizaciones se mueven dentro de reglas para lograr intereses colectivos, dentro de ellas los individuos ocupan roles ordenados en una escala jerárquica, dichos roles hacen que los individuos se perciban con cierto estatus (una posición dentro de la sociedad o de un grupo). Las organizaciones como grupos sociales y los individuos que las conforman con diferentes posiciones son los elementos más visibles de la estructura social. Esas posiciones o jerarquías de estatus y su aceptación no son azarosas, están determinadas por la autoridad que unos grupos sociales tienen sobre otros, es decir la posibilidad de legitimar el ejercicio del poder por medio de la persuasión, que es un instrumento sutil e intermedio entre la coerción y la aprobación voluntaria.

Se deduce que esas posibilidades de persuasión no son iguales para todos los grupos humanos, algunos las poseen y otros no, la diferencia está en la clase social a la que se pertenece. Las clases sociales, como grandes agregados humanos, incluyen o excluyen a las personas de los recursos de todo tipo (dinero, formación, información, bienes culturales, salud, vínculos sociales, etc.), y por lo tanto facilitan o dificultan el alcance de oportunidades de vida y condiciones para influir; es decir que dotaciones de recursos diferenciales conceden a ciertos grupos las habilidades para que otros respeten su voluntad, en definitiva ejercer poder, que es el elemento más hondo y menos transparente de la estructura social, y perpetuarlo moldeando los valores (elementos profundos de la esfera cultural) para que la población acepte como correcto el orden institucional existente (legitimación del poder: autoridad).

La falta de distinción analítica entre estos elementos claves de la vida social, “así como la comprensión de que las instituciones y organizaciones fluyen de los niveles más profundos de la vida social” (Portes, 2006, p. 25), explican la falta de éxito cuando se pretende remodelar organizaciones e instituciones de un país importando ideas de otro que se considera avanzado. Esta tentativa ignora, en primer lugar, que las reglas se construyen con los ensayos y errores ocurridos en cada país durante siglos, por lo cual no pueden esperarse resultados similares cuando se trasladan a países diferentes (Evans, 2004, citado en Portes, 2006, p. 26). En segundo término, desconoce que la resistencia por parte de las dos fuerzas profundas (valores y poder) será un hecho, dado que habrá ganadores y perdedores, y porque además los mecanismos de legitimación aseguran la defensa del orden existente por parte de los propios subordinados del sistema (Portes, 2006). Por estos motivos, Evans (2006), argumenta en favor de una mayor participación para alcanzar desarrollo, hipótesis que el autor denomina “desarrollo deliberativo”.

La propuesta alternativa de desarrollo que seguimos, es coincidente con la hipótesis señalada, ya que una de sus premisas establece que: “el *desarrollo rural-local* depende del ejercicio de una *democracia local participativa*” (Manzanal, 2006, p. 39). Es decir, plantea más participación para avanzar hacia el desarrollo inclusivo, justo, y sostenible. Además toca los elementos profundos al proponer la reificación del poder y de los valores.

### **2.b.- Un punto de partida: la representatividad organizacional.**

Cuando expusimos, en el capítulo 1, acerca de la importancia de las organizaciones rurales para el desarrollo local-rural se mencionó su representatividad. Así también al explicar, en este capítulo, dicha propuesta de desarrollo, aludimos a la participación de la población mediante organizaciones representativas. Es decir que, en el encuadre de esta investigación, dichas palabras tienen énfasis y aparecen como un calificativo apreciable respecto a las organizaciones rurales. Cabe entonces dar una interpretación y significado a estos términos, principalmente por el valor que toman en la investigación, como así también porque la distinción entre la realidad o falsedad de lo representativo es un asunto que preocupa a los ciudadanos (Pitkin, 1967/1985, p. 2).

La representatividad (nombre femenino), se define como “cualidad de representativo” (Real Academia Española (RAE), s.f., definición 1), en tanto una de las acepciones de la palabra representativo, va (adjetivo) es “que sirve para representar algo” (RAE, s.f., definición 1). Pitkin (1967/1985) señala que, en términos generales, representación significa “hacer presente *en algún sentido* algo que, sin embargo, *no* está presente literalmente o de hecho”.



La expresión no es paradójica, simplemente “en la representación algo que no está literalmente presente se considera que está presente en un sentido no literal” (p.10).

En su obra, Pitkin (1967/1985) examina cinco diferentes descripciones que se han hecho históricamente de la representación. Vidal (2009), sintetiza esas descripciones en las siguientes dimensiones de la representación: i) como autorización, media entre representante/representado un acuerdo formal, para actuar el primero en nombre del segundo; ii) como obligación de rendir cuentas, el acuerdo formal agrega la responsabilidad del representante hacia el representado; iii) como suplir, el representante sustituye al representado, al verificarse la condición de semejanza entre ambos; iv) como identificación simbólica, el representante suple al representado, por medio de una relación de creencia del representado hacia el/los símbolo/s elegido/s para representar y, v) como actuar por otro, el representante actúa en interés del representado pero, dice Pitkin (1967/1985), de una forma sensible a sus deseos (p. 170). Por su parte, Martínez Rivas (2017) afirma que la última dimensión, comprende los aspectos sustanciales de la representación política contemporánea, porque liga representación con actividad (importa qué y cómo se hace), y a la vez “abre las puertas a las demandas de los ciudadanos, iniciando un proceso de representación de demandas” (p. 322). El autor señala que esta dimensión es extensiva a la representación no electoral, aquella que asumen ciertos agentes que no participan del juego electoral, pero si intervienen en la interposición de las demandas y en el control, de los ciudadanos hacia sus representantes electorales, porque forman parte del mismo sistema de representación, la democracia. En nuestra investigación estos agentes son las organizaciones rurales, quienes ejercen una representación política, en el sentido sustancial del término. Conectando las definiciones de la RAE con el sentido de la representación política, se puede afirmar que una organización es representativa en tanto sirva para actuar en interés de sus representados y de una forma sensible a sus deseos, siendo la representatividad esta cualidad.

Lo antedicho lleva inmediatamente a plantear otra cuestión: ¿cuáles son las condiciones o los atributos para que una organización rural sirva (sea apta o adecuada) para representar en esa manera? En este punto la literatura no ofrece enumeraciones precisas, sin embargo se cuenta con aportes respecto a las crisis de representatividad que afrontaron algunas organizaciones, las transformaciones que otras hicieron para adaptarse y no perecer, y las debilidades observadas en algunas otras participantes en Programas de Desarrollo Rural (PDR). Por lo pronto entonces, nos aproximaremos a la idea de una adecuada representatividad a través de los problemas de representatividad experimentados por las organizaciones rurales.

Las asociaciones reivindicativas agrarias tradicionales (SRA, FAA, CRA y CONINAGRO) experimentaron una notable pérdida de representatividad a partir de la década del 90, situación ilustrada por los resultados de algunas encuestas: una realizada por el INTA a 400 productores en el año 1998, arrojó que el 62 % no estaba afiliado a ninguna entidad (INTA, 1998, citado en Lattuada et al., 2012, p. 146); otra efectuada por FAA en el año 2002, señaló que sobre un total de 1879 productores encuestados de la zona núcleo agrícola pampeana, solo el 13,62 % estaba asociado y gozaba de pleno derecho (cuota al día) en alguna asociación empresarial gremial (FAA, 2002, citado Lattuada et al., 2012, p. 146); así también, una encuesta a 320 productores, concretada en el marco de un estudio sobre la Dirigencia Agropecuaria que se llevó a cabo a principio de los 90, indicaba que la proporción de productores agropecuarios que encontraban poco o nada interesante el aporte de las entidades gremiales al desarrollo del sector era de, el 67 % en el caso de la Sociedad Rural Local (afiliada a CRA o a SRA), el 49 % para SRA, el 50 % al referirse a CRA y el 48 % tratándose de CONINAGRO (Aftalión et al., s.f., citado en Lattuada et al., 2012, p. 148). Lattuada et al., (2012), atribuyen esta crisis de representatividad al corrimiento del Estado en su rol como regulador del mercado, con la consecuente desaparición de su principal oponente y las razones que sustentaron los discursos y acciones de estas entidades por más de medio siglo (p. 144). Por su parte Lattuada (2014a), amplía las razones a los cambios en el contexto político, económico y cultural sucedidos en la región latinoamericana desde fines del siglo XX, que disgregaron una sociedad vertebrada alrededor de grandes corporaciones verticalistas y muy estructuradas (sindicatos, iglesia, partidos políticos), a la vez que originaron y multiplicaron asociaciones más flexibles y conectadas en red, para interpretar intereses y expresiones plurales. Por las razones que sean, las tradicionales entidades del agro debieron afrontar sus problemas de representatividad manifestados fundamentalmente por: pérdida de asociados, escasa participación de sus miembros en las actividades de la organización, cuestionamientos a sus dirigentes, deterioro de sus recursos económicos, incapacidad de captar y procesar otros intereses (que fueron comandados por nuevos movimientos), merma de su influencia frente al Estado (Lattuada, 2006, citado en Lattuada 2014a, p. 16).

El movimiento cooperativo también entró en un proceso de decadencia, y en la misma época que el movimiento gremial tradicional se fracturaba, el cooperativismo encontró su supervivencia transformando sus organizaciones y discurso hacia un modelo más orientado a la lógica económica que mutualista (Lattuada, 2014a). Estas asociaciones económicas debieron afrontar enormes desafíos frente a: la competitividad internacional basada en

recursos que deben desarrollar las empresas, regiones, países; los cambios en el sector agroalimentario y, las políticas de apertura económica, desregulación y ajuste interno. En este escenario, las entidades cooperativas quedaron inmersas en la tensión respecto a mantenerse competitivas, y a la vez posibilitar, el crecimiento y la protección de pequeños y medianos productores con un alto grado de vulnerabilidad (Lattuada y Renold, 2005). Lamentablemente, solo las cooperativas de mayor envergadura y solidez salieron airoso de tales circunstancias, en tanto aquellas cuya masa de asociados se conformaba de productores medianos y pequeños entraron en una franca declinación: su base de socios disminuyó, la participación en el negocio agropecuario se retrajo, sufrieron procesos de endeudamiento y descapitalización, las malas gestiones se hicieron evidentes; tanto fue así, que muchas quebraron y desaparecieron, instalando una opinión negativa dentro de los productores agropecuarios en relación a estas entidades, y dañando el sentido de pertenencia de los asociados a sus cooperativas (Lattuada, 2014a).

Finalmente, las organizaciones surgidas y acompañadas en el marco de PDR y algunos movimientos reivindicativos más tradicionales, también han experimentado problemas de representación, como: falta de elecciones democráticas y generalizadas de sus representantes, mutación de actividades gremiales por actividades asistenciales y técnicas, pérdida de mística de la militancia gremial, participación inestable de los miembros y sujeta al tipo de actividad planteada, falta de formalización de los grupos, dificultades para sostener y trascender el proyecto original que convocó la asociación (Manzanal, 2009).

Concluyendo, gran parte del arco de organizaciones rurales han experimentado crisis de representatividad, especialmente hacia fines del siglo XX. Estas crisis, así como los problemas concretos en los cuales se manifestaron, han sido señalados por: Lattuada (2014a) y Lattuada et al. (2012), para las organizaciones reivindicativas tradicionales; Lattuada (2014a) y Lattuada y Renold (2005), para las organizaciones pertenecientes al movimiento cooperativo y, Manzanal (2009) respecto a aquellas organizaciones surgidas y/o acompañadas por los PDR implementados por aquella época en Argentina. De estos señalamientos negativos, las dificultades de representación, podemos inferir un conjunto de potencialidades, condiciones positivas para que las organizaciones rurales representen útilmente (en su interés y de acuerdo a sus demandas) a sus miembros. En consecuencia, consideramos como condiciones que hacen a una mejor representatividad de las organizaciones rurales: i) actuar en interés de colectivos sociales amplios (no solo sectoriales), y sobre todo excluidos; ii) trascender el objetivo original que convocó la unión; iii) mantener una masa de asociados numerosa, que permita sostener las actividades y el

financiamiento de la organización; iv) evolucionar de la informalidad a la formalidad; v) implementar prácticas democráticas y transparentes, en la elección de representantes, en la toma de decisiones y en el manejo de los fondos; vi) lograr una participación generalizada y regular de los asociados; vii) sostener vigente la conexión miembro/organización (pertenencia, mística). Vale aclarar, que esta enumeración no es excluyente ni taxativa; hemos reunido solo un puñado de atributos, basándonos en cuestiones concretas acerca de la representatividad de las organizaciones rurales en nuestro país, observadas por autores reconocidos en esta materia.

### **2.c.- Una experiencia a transitar: la participación.**

Desde la perspectiva de desarrollo local-rural que seguimos, la participación organizada de las mayorías marginadas, es el principal instrumento para enfrentar el clientelismo, fomentar el cambio institucional e influir en la formulación de políticas de desarrollo, dado que: impulsa la democratización de las instituciones, aumenta el control social, presiona por mecanismos más transparentes (erosionando el clientelismo y la corrupción), conduce a niveles crecientes de autogestión de los actores locales, e instala una lógica de discusión y diálogo entre el sector público, las organizaciones y las empresas como nueva forma de hacer política (Arqueros y Manzanal, 2004).

El término participación resume las diversas formas que disponen y ejercen los integrantes de las organizaciones y beneficiarios de proyectos, para intervenir en acciones o decisiones que marcan su futuro socioeconómico e influyen en el de su comunidad (Arqueros y Manzanal, 2004, p. 5). Cabe advertir que no es cualquier participación la que posibilita tomar injerencia en las acciones o decisiones, e influir en el futuro desarrollo de un territorio, sino un proceso que:

Es la conjunción de los dos movimientos básicos del “ida y vuelta” de la participación: la activación de la población o *empowerment* para negociar paritariamente con actores e instituciones locales y de otros niveles, a partir de intereses específicos, generando y fortaleciendo instancias organizativas territoriales cada vez más articuladas, y la formación y sustentabilidad de modalidades de gestión asociada que se instalen con permanencia y lleven a la práctica el principio de la representación, con ampliación progresiva del conjunto de actores e instituciones comprometidas. (Cardarelli y Rosenfeld, 2005, pp. 136-137)

La participación que aquí se aborda es un proceso progresivo, no lineal, oscilante y en cierto modo deliberado, dado que debe abonarse con la praxis cotidiana, la capacitación, la formación y la decisión de estimularlo y facilitarlo, tanto por parte de organismos públicos como privados (Arqueros y Manzanal, 2004). Por otra parte, para que la participación sea una experiencia enriquecedora de la vida personal y comunitaria, así como de la generación y gestión de políticas públicas es preciso que: reúna ciertos requisitos, alcance gradualmente distintos niveles o instancias y genere vínculos provechosos.

En primer lugar se postula una participación que reúna conjuntamente las siguientes condiciones: i) que proceda de organizaciones representativas “del sector que ejerce la participación”, para distinguir la representación de un grupo particular a la de un colectivo social, o diferenciar la participación de la mera acción en organizaciones con fines diferentes; ii) que utilice canales diferenciados (institucionalizados o no), lo cual evidencia procesos formales, colectivos y organizados y, iii) que tenga objetivos determinados, para conducir los efectos pretendidos de la participación (Arqueros y Manzanal, 2004, p. 7).

En relación al segundo aspecto, hay que tener presente que la participación se trata de un proceso gradiente que avanza con su práctica concreta, y las organizaciones alcanzan distintos estadios en la gestión de asuntos públicos locales (Manzanal, 2003). El primer escalón consiste en que la población esté informada de los temas públicos que le conciernen, mediante la difusión de información, lo cual genera flujos de intercambio en una sola dirección. El segundo grado ocurre, cuando la población es consultada y puede emitir su opinión respecto a algunas decisiones de carácter público, ello se ejercita a través de la consulta ciudadana y el intercambio adquiere la condición de bidireccional. El próximo peldaño de avance adviene cuando las organizaciones comparten la toma de decisiones porque intervienen en alguna/s etapa/s de las mismas, existe aquí una colaboración y ya no se trata de un simple intercambio sino de la posibilidad de controlar (aunque sea una parte del proceso) e influir en el mismo. El último y máximo nivel se da cuando las organizaciones negocian y gestionan en condiciones de paridad sobre los temas públicos que les atañen, integrando los cuerpos que toman decisiones, de este modo alcanzan niveles crecientes de autogestión, porque controlan las decisiones en todas sus etapas (planificación, ejecución, evaluación) y también los recursos. (Arqueros y Manzanal, 2004).

En relación al tercer punto, es trascendente que los vínculos originados a partir de la participación colectiva, tanto entre organizaciones privadas como entre éstas y organismos públicos, sean virtuosos. Es oportuno distinguir entonces entre articulaciones e interacciones. Las primeras son relaciones voluntarias, recíprocas y solidarias, en las segundas, pueden

aparecer elementos de subordinación funcional y/o financiera, mezclados en mayor o menor medida con elementos de reciprocidad. Si bien ambos vínculos involucran coordinación de actividades conjuntas, son las articulaciones las que fortalecen la autonomía de las organizaciones, potencian los recursos de las mismas (financiamiento, conocimiento, tecnología, capital humano) y favorecen la integración hacia otros ámbitos (regional, provincial, nacional e internacional) (Manzanal, 2003).

Quedan así expuestas las bases para que la participación fructifique, acortando la distancia entre la cotidianeidad localizada (sobre todo de los sectores pobres) y la arena institucional y política, transformando un quehacer específico de las organizaciones (áreas de igualdad y espacios de solidaridad) en una demanda por derechos en el campo político (áreas de desigualdad y espacios de intereses), y consolidando las organizaciones como actores sociales con presencia en la esfera pública (Cardarelli y Rosenfeld, 2005, pp. 140-141).

#### **2.d.- El rol de las instituciones.**

Anteriormente se señaló que las organizaciones actúan dentro del marco establecido por las instituciones. Ellas “proporcionan una estructura a la vida diaria” y “constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1990/1995, p. 14), lo cual sugiere la existencia de una mutua relación entre instituciones y organizaciones. North (1990/1995) explica esta relación diciendo que las organizaciones, como grupos de individuos unidos por alguna identidad y orientados hacia ciertos objetivos, surgen intencionalmente, con cierta finalidad, y como resultado de las oportunidades que el marco institucional ofrece, pero en el transcurso de sus acciones para lograr los objetivos comunes moldean el conjunto de reglas, lo cual las convierte en agentes del cambio institucional (pp. 15-16). “Que organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional” (North, 1990/1995, p. 15).

North (1990/1995) sostiene que para aprovechar al máximo las ventajas del marco institucional, las organizaciones necesitan conocimientos tácitos, los cuáles aprenden mediante la práctica iterativa, adquiriendo aptitudes que funcionan para sus propósitos. Pero la clase de conocimientos y destrezas valorados por las organizaciones evidencian los incentivos contenidos en las instituciones, originando una demanda por esos conocimientos y destrezas específicos, y presionando por aumentos en su existencia y distribución habida cuenta de las ventajas que se perciben en relación a su disposición (primera vía del cambio institucional). El autor asume entonces que los incentivos contenidos en el marco

institucional son un factor decisivo para modelar el tipo de saber y habilidades codiciables en una sociedad y que ello orienta el desarrollo a largo plazo de la misma (p. 105). También afirma que en lugar de invertir recursos para aprender las aptitudes más productivas, las organizaciones podrían dedicar recursos para cambiar incrementalmente las limitaciones existentes (segunda vía del cambio institucional). Para la sociedad ello tiene la ventaja de amplificar y extender estos cambios más allá de la frontera de la organización que lo hace, al mismo tiempo plantea como inconvenientes que las organizaciones deben contar con suficiente fuerza de negociación y que el proceso político puede facilitar las limitaciones que favorecen a los actuales grupos influyentes. En la medida que existan buenas razones para actuar sobre las normas y su cumplimiento, aflorarán organizaciones y acciones para defender a la población de ciertas decisiones políticas o presionar por otras. La tercera posibilidad de cambio institucional que North (1990/1995) analiza, proviene de las alteraciones de las limitaciones informales. En su teoría, el paquete total de limitaciones formales, informales, y los aspectos de cumplimiento obligatorio, forman un contexto teórico correcto y estable, en el cual las reglas informales tienen por función sustituir, ampliar o complementar las formales (pp. 115-116). Las modificaciones en las limitaciones formales desequilibran ese contexto y provocarán un cambio en las reglas informales, el mismo tiene dos características fundamentales: es accesorio, porque surge del acomodamiento de los agentes a nuevas reglas formales, e incremental, es decir acompaña con micro ajustes lentos los cambios formales, debido a la persistencia de los rasgos culturales.

En suma, en este apartado hemos abordado, desde un punto de vista crítico del enfoque de DTR, una contrapropuesta para el desarrollo rural, denominada desarrollo local-rural. Desde esta visión se postula que alcanzar un desarrollo equitativo, justo y sostenible, implica cambiar las relaciones de poder imperantes en el territorio en cuestión, como así también la noción de desarrollo y las instituciones que salvaguardan y perpetúan estas relaciones. Ello se fundamenta en el reconocimiento del territorio como un espacio configurado por relaciones de poder, donde unos grupos sociales consiguen subordinar a otros mediante el ejercicio de su autoridad, dado que el poder de los primeros es aceptado por los segundos. Dicha aceptación, en definitiva la legitimación del ejercicio del poder, ocurre y se sostiene porque las elites dominantes consiguen moldear los valores y normas, entre ellos la idea de desarrollo imperante y el conjunto de leyes, reglamentaciones, comportamientos, que les son favorables.

Romper con estas estructuras de poder y los valores que las han mantenido por siglos, exige que los grupos marginados se organicen y actúen colectivamente a través de

organizaciones para, precisamente construir una nueva hegemonía de poder que transforme las instituciones actuales. En este punto interesa recordar la diferenciación entre organizaciones e instituciones. Las primeras, son grupos de personas que actúan conjunta y coordinadamente, para alcanzar objetivos comunes. Las segundas, son el conjunto de reglas que arbitran un orden para el desempeño de las organizaciones. También importa comprender que organizaciones e instituciones fluyen, respectivamente, del poder y los valores, elementos profundos de la vida social. Por este motivo, la senda de desarrollo debe ser la transformación de estos elementos profundos, mediante el ejercicio de una democracia participativa.

La vía de la democracia participativa para un mejor desarrollo, parte del ámbito local, como lugar de las relaciones cotidianas y concretas, desde donde la población puede organizarse y participar para cambiar su realidad. Sin embargo, es un proceso dialéctico y conflictivo, dado que implica intervenir en los espacios y el quehacer de la política local, y exige compromiso y capacitación. Por otra parte, no es cualquier participación organizada la que logra influir en la política local de desarrollo, sino aquella que: proviene de organizaciones representativas, permite empoderar a los actores y conformar un entramado de relaciones solidarias, a la vez que es animada y facilitada por las instituciones.

Dado que las organizaciones rurales ejercen la representación política de sus miembros, lo cual implica hacerlo en su interés y de acuerdo a sus demandas, entendemos que estas son representativas, en tanto reúnan un conjunto de condiciones que hacen a su democratización, transparencia, formalidad, como así también, a la amplitud de intereses que representan, la suficiencia de recursos de toda índole, y la adhesión de sus miembros. En consecuencia es preciso fortalecer estas condiciones.

También, “es necesario establecer en forma institucionalizada...quiénes participan, para qué y en qué momento” (Lattuada et al., 2012, p. 163), cuestiones primordiales que hacen a una genuina política de participación. Igualmente la praxis de la participación, debe permitir a los ciudadanos avanzar gradualmente hacia distintos estadios, comenzando por estar informado, siguiendo por ser consultado, luego tomar en parte de las decisiones y, finalmente intervenir en todo el proceso de gestión y control social de la cosa pública. Importan de sobremanera los vínculos que de esta participación surjan, ya que si a través de la misma, las organizaciones construyen múltiples y frecuentes relaciones recíprocas, denominadas articulaciones, podrán ampliar su base de recursos (en definitiva poder), y proyectarse hacia ámbitos extra locales (regionales, nacionales, internacionales).

Dado que las organizaciones demandan y aprenden aquellos comportamientos y destrezas (aptitudes) que las instituciones incentivan, el marco institucional promueve o



restringe todo este proceso. Ciertamente, habrá mayor número de organizaciones, fortalecidas en su representatividad, participando en las formas indicadas y, estableciendo, entre sí y con organizaciones del sector público, lazos cooperativos, cuanto mayor sean los incentivos para desarrollar estas aptitudes. En tanto esto no sucederá, si las instituciones ponen en valor otras. Sin embargo, las organizaciones son agentes del cambio institucional, y como tales podrían presionar por los mismos. De hecho lo hacen, cuando para lograr sus objetivos es más provechoso un cambio de reglas que seguir las existentes, o cuando sus comportamientos informales tienen por fin sustituir, ampliar o complementar normas formales.

### 3.- Variables, dimensiones y supuestos de investigación

Los objetivos enunciados en la introducción general, conducen a los siguientes aspectos de las organizaciones rurales que interesa investigar: i) las condiciones de representatividad que alcanzan; ii) las formas de participación organizada que promueven y los tipos de vínculos que derivan de las mismas y, iii) el marco institucional en el que actúan. Los conceptos que surgen del marco teórico, relacionados a estas cuestiones, se han operacionalizado en la forma indicada en el Cuadro 2.

#### Cuadro 2

##### *Operacionalización de conceptos*

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIABLES	DIMENSIONES
i.- Analizar las condiciones de representatividad de las organizaciones rurales	REPRESENTATIVIDAD ORGANIZACIONAL	Intereses representados
		Miembros
		Formalización
		Decisiones y conducción
		Financiamiento
ii.- Investigar las formas de participación organizada que ejercen y los vínculos inter organizacionales que surgen de dicha participación	PARTICIPACIÓN ORGANIZADA	Sentido en el ejercicio de la participación
		Canales de participación utilizados
		Alcances de la participación
		Vínculos generados
iii.- Investigar el marco institucional en el que actúan las organizaciones rurales	MARCO INSTITUCIONAL	Capacitación para la participación
		Instrumentos de participación

**Fuente.** Elaboración propia

De acuerdo al marco teórico, postulamos como **principal supuesto de investigación** que, las posibilidades de las organizaciones rurales para influir en la política local de desarrollo rural, están sujetas a: i) sus condiciones de representatividad; ii) las características de la participación que ejercen y, iii) los rasgos del marco institucional que gobierna su intervención. En este sentido argumentamos, que una mayor participación ciudadana, emancipatoria y transformadora, se sustenta en las condiciones de representatividad de las organizaciones, se afianza con su praxis, se sostiene y amplía con los vínculos generados, y se aviva o ahoga por las reglas institucionales.

Las variables establecidas se relacionan mutuamente. Tomando nuestro argumento, y sostenidos en el marco teórico nuestros supuestos son los siguientes:

- Las condiciones de representatividad son las bases sobre las cuales se construye la participación organizada. Por cuanto, la fortaleza de las organizaciones en todos los aspectos de su representatividad (intereses, miembros, formalización, decisiones y conducción y, financiamiento), conllevan un punto de partida sólido para ejercer una adecuada representación política de sus miembros, y proyectar la participación.
- La participación organizada logra el cometido de autonomía de las organizaciones y transformación de la realidad, en tanto: i) se ejerza en ambos sentidos “ida y vuelta”, conectando el interés por participar con vías institucionalizadas para hacerlo; ii) existan y se utilicen canales institucionalizados; iii) alcance grados crecientes de intervención y control de la cosa pública y, iv) genere y expanda los vínculos recíprocos (articulaciones). Todo ello implica un proceso de aprendizaje, que el marco institucional incentiva o limita.
- El marco institucional influye en las condiciones de representatividad y en la participación organizada. Por una parte, son las reglas institucionales las que determinan si surgen organizaciones, bajo qué formas, y con cuáles normas de funcionamiento. Por otro lado, la institucionalidad en relación a la capacitación y a los instrumentos de participación, habilitan o no la misma, definen los modos con que esta se ejerce, y determinan sus resultados en términos de alcance y vínculos.

#### ***4.- Estrategia metodológica***

Para alcanzar los objetivos propuestos, se ha adoptado la estrategia de investigación de estudio de caso, ya que un objeto de estudio (el caso) ha convocado la atención y se aborda de manera integral analizando las relaciones entre distintas propiedades que concentra el mismo (Archenti, 2019a).

El caso de estudio es el resultado de una paulatina construcción, que incluyó el recorte espacial y temporal, la búsqueda y selección de organizaciones rurales, como así también la indagación para dar con el trasfondo institucional alrededor del mismo.

El recorte espacial del caso se basa en la noción de ámbito local señalada en el capítulo 1, un espacio único (urbano y rural), producido socialmente (fruto de relaciones cotidianas entre los pobladores), que exterioriza relaciones de poder subyacentes (territorio). Explorar para encontrar una unidad de análisis que respondiera a esa noción, fue el principio que guió el recorte. La cercanía y conocimiento del área del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón nos dio la primera pista de que esta zona podía responder a dichas características. La simple observación del lugar nos reveló la coexistencia de centros abastecedores de bienes y servicios junto a un conglomerado de población (urbana y rural), donde la cercanía entre lo urbano y rural daba idea de vínculos concretos, la presencia de diversas actividades (producción primaria, industria, comercio, servicios públicos y privados) indicaba un ámbito donde ese conglomerado poblacional lleva adelante su cotidianeidad, y las apariencias contrastantes (usos diferenciados del lugar, diferentes condiciones de habitabilidad, avance de la urbanización, trabajadores y trabajadoras de la comunidad boliviana, mercados concentradores de la producción frutihortícola, etc.) eran indicios de la territorialidad en ese espacio. Posteriormente la información y argumentos recabados de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias, sustentaron la intuición y permitieron confirmar al Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón como unidad de análisis.

Para plantear el recorte temporal del caso, se apeló a la idea de que el ámbito local es el espacio donde se ejerce el poder (territorio) y por lo tanto es el mismo espacio donde se plantean y dirimen conflictos de toda índole y desde donde se lucha para transformarlo en espacio de todos (Manzanal, 2007, p. 34). Confiando que son los momentos de inquietud y tensión los que movilizan a la población, en este caso a través de las organizaciones rurales, para reclamar, ser escuchado, buscar soluciones, logrando o no acuerdos, más o menos profundos, duraderos y mejoradores de su situación, dependiendo ello de las aptitudes de estas organizaciones y del marco institucional en el que se mueven, se indagó por circunstancias que hubieran originado esas dinámicas de tensiones y movilizaciones de las organizaciones rurales. Es así que, se tomó el año 2010 como inicio del recorte temporal, coincidiendo con las primeras multas y clausuras de establecimientos, por aplicación de la Ordenanza municipal en materia ambiental N°18740, sancionada en el año 2008 y desconocida por la mayoría de los productores (González et al., 2017, p. 100), porque marcó un punto de inflexión y abrió una escalada de avances y retrocesos en el tema, que dio lugar

al despliegue de acciones por parte de distintos actores colectivos públicos y privados, así como su confluencia en espacios de diálogo. Durante las entrevistas, tanto a referentes de las organizaciones rurales, como a informantes claves, el conflicto (aún no resuelto) por la aplicación de la Ordenanza, apareció como una constante, lo cual reforzó la elección realizada. El cambio de gobierno, en el año 2019, en medio de la grave crisis macroeconómica que afecta a los productores del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón (Clarín Rural, 2018; La Gioiosa, 2017), se consideró oportuno para cerrar un ciclo signado por las disputas como se verá más adelante. Si bien durante el período considerado (2010-2019), estuvieron al frente del Poder Ejecutivo Local, dos personas pertenecientes a espacios políticos diferentes (Acción Marplatense, 2007-2011, 2011-2015 y Cambiemos 2015-2019), la impronta política fue similar, y en gran parte responsable del permanente estado de irresolución, latencia y afloramiento de conflictos.

En relación a los actores locales organizados, se realizó en primer término una búsqueda para identificar los elementos y conformar el conjunto organizaciones rurales, según fue definido en el capítulo 1. Luego se procedió a seleccionar las organizaciones a investigar. Mediante consultas realizadas a la Agencia de Extensión Rural (AER) INTA Mar del Plata, y a una docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNMDP, junto a la búsqueda a través de internet, se identificaron y contactaron nueve organizaciones rurales de diverso origen. En principio se realizó un sondeo de cada una (vía conversaciones telefónicas, intercambio de correos electrónicos, y exploración de páginas web y redes sociales), obteniendo una aproximación a su perfil (misión, objetivos, acciones, miembros) para decidir su selección y profundización. La selección de las organizaciones rurales, resultó casi natural pero no por ello aleatoria, dado que de ese primer sondeo surgió claramente que algunas de estas organizaciones habían intervenido de distintas maneras en dinámicas para sostener, conquistar o reconquistar sus intereses en el ámbito local establecido y en el período considerado. El Cuadro 3 presenta un esquema de este proceso.

### **Cuadro 3**

#### *Organizaciones sondeadas y seleccionadas*

Organización rural	Sondeada	Seleccionada
Asociación Agroecología en Movimiento	SI	SI
Aapresid Regional Mar del Plata	SI	NO
Asociación Frutihortícola de Productores y Afines (AFHOPyA)	SI	SI
Cámara de Productores de Kiwi de Mar del Plata	SI	NO

Organización rural	Sondeada	Seleccionada
Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata	SI	SI
Feria Verde Agroecológica	SI	NO
Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) – Rama Rural	SI	SI
Sociedad Rural de Mar del Plata	SI	SI
Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)	SI	SI

**Fuente.** Elaboración propia

Teniendo en cuenta que las luchas en el ámbito local orientaron, tanto el recorte temporal como la elección de las organizaciones, se consideró importante completar la unidad analítica (el caso) averiguando acerca de las normas (formales e informales) que orbitan como trasfondo de los conflictos y acciones, habida cuenta de que son las instituciones las que median y disimulan modos de dominación (Manzanal, 2009).

### ***5.- Técnicas de recolección y análisis de datos***

Dado que con los objetivos de la investigación nos proponíamos conocer y comprender cualidades y comportamientos de actores sociales colectivos (las organizaciones rurales), así como sus condicionantes (instituciones), a partir de la realidad cotidiana en la que se desenvuelven estos actores (ámbito local), se consideró apropiado utilizar técnicas cualitativas de recolección de datos. Es así que el universo de datos provino de: i) la obtención de datos primarios por medio de entrevistas en profundidad individuales y, ii) el relevamiento de datos de fuentes secundarias (bibliografía, documentos, páginas web y redes sociales).

La entrevista, como fuente primaria de datos, se eligió porque la técnica se orienta a conocer la perspectiva de los entrevistados (Archenti, 2019b). Por este motivo, se consideró útil para captar la concepción (valores, experiencias, percepciones, prácticas) de los referentes de las organizaciones rurales acerca de los aprendizajes y dificultades de las organizaciones en relación a sus actividades en la política local. También para indagar la experiencia de referentes del tema, recogiendo sus conocimientos e impresiones personales, provenientes de la investigación y/o conocimiento del ámbito local, de su desempeño en el terreno, del cumplimiento de una función pública que involucra el ámbito local analizado, o de la participación en distintos espacios locales de encuentro y diálogo.

Considerando las señaladas pretensiones se realizaron dos tipos de entrevista: una dirigida a miembros referentes de las organizaciones rurales y otra a los mencionados informantes, considerados clave para desentrañar los temas que nos ocupaban. En ambos casos la entrevista se llevaba adelante en base a un diseño previo que contemplaba las variables a investigar (nivel máximo de abstracción), y su operativización realizada mediante la definición de dimensiones (categorías de nivel intermedio de abstracción vinculadas a las variables) e indicadores (variables observables vinculadas a las dimensiones), así como también los antecedentes que podían recabarse por adelantado del entrevistado/a. La instancia de entrevistas se abrió con las organizaciones rurales y continuó hasta el punto de saturación de información (se obtenía similar información con nuevas entrevistas), de todos modos el proceso de investigación no es rígido y se proyectan etapas solo para tener un orden y cumplir con el plazo, quedando siempre atentos a nuevas entrevistas que pudieran interesar.

El primer tipo de entrevista se realizó en base a un muestro intencional, que incluyó los referentes de las organizaciones rurales seleccionadas en el caso<sup>6</sup>, por considerarse que estas personas reunían el conocimiento, la experiencia y la visión a futuro de las organizaciones. Las entrevistas fueron abiertas, poco estructuradas, directas y presenciales, para obtener amplitud en las reflexiones, observar el ambiente y generar interacción (Archenti, 2019b). Su bosquejo fue lo suficientemente estructurado y detallado como para captar los indicadores elegidos, pero se llevaron a la práctica con flexibilidad para no perder nuevos aportes que podían darnos las personas entrevistadas.

El segundo tipo de entrevista, partía también de una muestra intencional. Sin embargo, en el transcurso de la investigación la muestra se alteró, dado que algunas entrevistas no pudieron llevarse a cabo. Durante el trabajo de campo, también surgieron nuevos contactos, a quienes se ubicaba, y cuando sus aportes resultaban de interés para los temas que se estaban trabajando, se preparaba la pauta de entrevista y se procedía a su realización. El Cuadro 4 expone la composición final de entrevistas a informantes clave.

#### **Cuadro 4**

##### *Conjunto final de entrevistas a informantes clave*

Muestra de entrevistas a informantes clave	Entrevistas programadas	Entrevistas realizadas	Nuevas entrevistas
Funcionarios de áreas de interés del Poder Ejecutivo (a)	5	---	
Concejales de cada Bloque Político (a)	7	1	

<sup>6</sup> Dentro de esta muestra, no se realizó la entrevista con el referente de la AFHOPyA, a pesar dos intentos.

Muestra de entrevistas a informantes clave	Entrevistas programadas	Entrevistas realizadas	Nuevas entrevistas
Integrantes de la ex SAF de la Nación	3	1	
Director del Centro Regional Buenos Aires Sur INTA	1	1	
Extensionistas de la AER INTA Mar del Plata	4	2	
Docentes e investigadores de la UNMDP y la EEA INTA Balcarce	4	2	
Ex integrantes de la Mesa Agropecuaria del Partido de Gral. Pueyrredón	---		2
Ex integrante de la Comisión Administradora de Servicios Rurales Municipales	---		1
Ex Coordinador de la Comisión Mixta del Plan Estratégico Mar del Plata	---		1
Ex integrante del Programa de Desarrollo Rural Sustentable	---		1
Ex funcionarios de la Secretaría de Producción de la MGP	---		2
Directora de Fortalecimiento Organizacional y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires	---		1
Coordinador de la Plataforma de Innovación Territorial de la EEA INTA Balcarce	---		1
Referente Territorial de la Dirección Provincial de Acción Cooperativa	---		1

**Fuente.** Elaboración propia

*Nota.* (a) En estos grupos se produjo el mayor número de cancelaciones por razón de la pandemia de Coronavirus, cuestión que se explica al final de este capítulo.

En todos estos casos las entrevistas también fueron directas, pero más focalizadas y estructuradas que las anteriores, para centrar la atención en los temas de interés por los cuáles habíamos convocado a estas personas (comprender conceptos, recoger experiencias, ampliar información) (Archenti, 2019b).

Las entrevistas fueron grabadas, a excepción de un caso que la entrevistada no lo autorizó, y se tomó apunte en su lugar. Las mismas se desgrabaron y transcribieron en su totalidad, en forma inmediata. Antes de proceder propiamente a su sistematización, se realizó una primera lectura y se codificó el texto (utilizando distintas herramientas del procesador), en base a los ejes (dimensiones) que habían vertebrado el guión de la entrevista. Aquellas partes o detalles del texto que llamaban la atención, pero no podían asignarse unívocamente a alguna dimensión, se resaltaba para no perderlo en las siguientes etapas. Para la estandarización de los datos no se utilizó software específico, evaluando la relación entre

tiempo de aprendizaje de la herramienta y el beneficio concreto que podía reportar<sup>7</sup>. En su lugar se confeccionó una grilla, en la cual se volcó: fuente (entrevistado/a), código (concepto que agrupa fenómenos relevantes de igual significado), fenómeno relevante (fragmentos de las distintas entrevistas que se corresponden con un código) y memorandos (apuntes de elemento de interés: interrogaciones, relaciones, fuentes documentales, acotaciones). El proceso de codificación fue recursivo, se creaban códigos y definiciones de carácter provisional, y a medida que la sistematización avanzaba, se generaban nuevos códigos, se renombraban o redefinían otros ya creados, otros se eliminaban, o se cambiaban fenómenos relevantes de un código a otro que se considerara más apropiado. Este proceso se orientó por las dimensiones e indicadores predefinidos, pero a su vez fue reflexivo para encontrar nuevas dimensiones y/o indicadores, como así también identificar los vacíos en relación a los prefijados. Una vez procesadas todas las entrevistas y encontrando satisfactoria la codificación realizada, se procedió a agrupar los códigos en categorías (concepto de mayor nivel de abstracción y capacidad explicativa de los fenómenos), se registraron sus propiedades (atributos que la definen y describen) y se esbozaron relaciones entre ellas.

Las fuentes secundarias se integraron con bibliografía más un corpus de documentación que incluyó: normas formales, contenidos de sitios web y la red social Facebook, documentación de las organizaciones, informes puntuales escritos y notas periodísticas.

Un trabajo de investigación de esta naturaleza comienza reuniendo bibliografía actualizada relacionada al tema de interés, tarea que se realizó acudiendo a Bases de Datos Bibliográficas on-line, y bibliotecas de la zona. La misma se inició en el Curso Seminario de Tesis (asignatura integrante de Plan de Estudios de la Maestría en Desarrollo Humano, dictada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) a partir del tema de interés, y se mantuvo a lo largo de todo el tiempo en que se realizó la tesis, aunque con distinta intensidad, reflejando nuestros focos de atención, necesidades, recortes realizados, nivel de comprensión alcanzado, y dudas emergentes. De esta interacción entre la investigadora-bibliografía-objeto investigado, algunas obras se transformaron en la columna vertebral de la investigación, otras apoyan la redacción, y otras han quedado en el tintero pero no por ello fueron menos útiles.

---

<sup>7</sup> Luego de evaluar el software “Atlas Ti” recomendado para el análisis de información cualitativa, bajo la técnica de la codificación axial, cuyo aprendizaje demoraba un tiempo mayor al esperado, resolvimos trabajar sin esa herramienta, pero con la misma metodología de codificación que el programa propone, como se detalla.



En relación a las normas formales escritas las mismas se reunieron tanto a partir de la mención que hacían de algunas de ellas los entrevistados y entrevistadas, como así también de la búsqueda, sobre todo utilizando la herramienta de búsqueda avanzada por palabras claves, resultando muy útil la Biblioteca on-line del Honorable Concejo Deliberante (HCD) y el sitio web del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires donde se publican la totalidad de normas de la Provincia. Estas búsquedas, lecturas y selección tuvieron como principal objetivo juntar, para luego analizar, esa parte de las instituciones (las reglas formales escritas) relacionada al ámbito local y al quehacer de las organizaciones.

La exploración de páginas web de las organizaciones rurales y/o su Facebook, del INTA, de la MGP y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se realizó a partir de las dimensiones e indicadores planteados, y tuvo como fin complementar datos de las organizaciones, profundizar en los Programas de Desarrollo Rural gestionados por el INTA, y conocer acerca de distintas áreas municipales y provinciales de apoyo a las organizaciones y al sector agropecuario. El estudio de las organizaciones rurales se completó con la revisión de sus estatutos escritos (en los tres casos que existían y se obtuvo copia). En relación a informes puntuales, cumplieron una doble función: cuando surgían por su mención en alguna entrevista, era el propio/a entrevistado/a quien lo proveía o indicaba la forma de ubicarlo, y complementaba la información de primera mano; en otras ocasiones el informe hallado mediante la exploración en la web, ocasionaba el interés por establecer contacto y concretar una entrevista. La búsqueda y selección de notas periodísticas fueron más espontáneas y con el propósito de reforzar contenidos de la redacción.

Todo el corpus de documentación fue analizado, aunque con distinto grado de exhaustividad, dependiendo del aporte de su contenido a los objetivos y variables planteados. Es así que para aquellos cuyo aporte se juzgó significativo, se procedió a la sistematización del contenido, de la misma forma que se hizo para las entrevistas; aunque el proceso no tuvo tantas iteraciones debido a que se trataba de datos más estructurados. En tanto otros, no formaron parte de la normalización, pero ayudaron al conocimiento, la comprensión y la redacción.

## ***6.- Dificultades en la investigación***

Poco tiempo después de comenzado el trabajo de campo, apareció la circunstancia que mayores dificultades nos ha ocasionado en la investigación, nos referimos a la pandemia de Coronavirus. Producto de esta situación perdimos la posibilidad de realizar varias entrevistas, sobre todo las planificadas con funcionarios de la MGP y Concejales de cada

bloque político. Se intentó concretar las entrevistas en reiteradas oportunidades, pero la gestión de la pandemia en medio de una asunción reciente en los respectivos cargos, dejó prácticamente sin margen a los funcionarios para atender este compromiso que dentro de su agenda era menor. También, en virtud de prolongada restricción para circular, los viajes de campo debieron ser suspendidos. En consecuencia, las entrevistas a informantes clave (el segundo grupo de entrevistas), se realizaron en su totalidad en forma virtual (cuando las condiciones de conectividad lo permitieron), o vía telefónica. Sin bien consideramos que las circunstancias señaladas no constituyen limitaciones severas para el trabajo de investigación, es cierto que se perdió la observación y parte de la atmósfera que origina el contacto cara a cara. Finalmente, el cierre de las bibliotecas complicó, al momento de reunir bibliografía o documentación, especialmente la proveniente de autores locales y/o no publicada on-line, eventualidad que pudimos subsanar con la ayuda de contactos personales.

Por otro lado, un inconveniente no menor en la investigación, ha sido la imposibilidad de entrevistar al referente de la AFHOPyA. Aunque establecimos contacto personal, y llegamos a concretar una cita para la entrevista en dos oportunidades, en ambas ocasiones surgieron inconvenientes de tipo personal de parte del entrevistado. Dado que ya no disponíamos de tiempo para un tercer intento, desistimos de la misma. Sin embargo, la AFHOPyA es un actor reconocido, activo y emprendedor, por lo cual igualmente lo consideramos en el caso y en el análisis de resultados. Por consiguiente, cada reseña que se hace a la AFHOPyA se basa en fuentes secundarias de información.

## **Segunda sección – Desarrollo de la investigación**

Esta sección presenta la parte central de la Tesis, exponiendo los logros de nuestra investigación. La misma consta de dos capítulos: en el primero, nos hemos abocado a presentar el caso de estudio, en tanto que en el segundo, enunciamos y argumentamos los hallazgos de la investigación, sostenidos en la información sistematizada proveniente del trabajo de campo realizado, y el marco teórico elaborado.

### **Capítulo 3 – Descripción del caso de estudio**

El presente capítulo da inicio al caso de estudio, cuya descripción se ha organizado en tres apartados. En el primero, caracterizamos el Cinturón Frutihortícola del Partido de General Pueyrredón, partiendo de su presentación como sustrato material y como ámbito local, en el que tiene lugar una actividad económica primaria: la producción de hortalizas, frutas y flores. Seguidamente hacemos una reseña de esta actividad y algunos cambios a lo largo del tiempo. En el segundo apartado, describimos las actuales tensiones que aparecen por la dominación, en el espacio y en la actividad, y que dan cuenta de la conformación del territorio en cuestión. Un tercer apartado se dedica a las organizaciones rurales elegidas para el estudio, remontándonos a sus orígenes y encuadrándolas como actores contemporáneos en el escenario presente de tensiones.

#### ***1.- Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón: el ámbito local***

El Partido de General Pueyrredón, cuya ciudad cabecera es Mar del Plata, se encuentra al Sudeste de la Provincia de Buenos Aires, sobre el Océano Atlántico. Cuenta con una superficie de 1453,33 kilómetros cuadrados, lindando al Noreste con el Partido de Mar Chiquita, al Sudoeste con el Partido de General Alvarado, al Sudeste con el Mar Argentino, y al Noroeste con el Partido de Balcarce (Lucero et al., 2010). Por su ubicación, la zona se beneficia de un clima templado con influencia oceánica. Los veranos son suaves con temperaturas medias en torno a los 20°C, en tanto los inviernos son fríos y secos con mínimas que promedian los 6°C, alcanzado las precipitaciones un valor promedio de 920 mm. anuales (Mikkelsen et al., 2015). En el mismo se distinguen dos unidades geomorfológicas (llanuras y sierras), con suelos de origen cuaternario que se formaron por depósito de sedimentos eólicos, y se caracterizan por poseer altos contenidos de materia orgánica y nutrientes, ofrecer buena capacidad de retención de agua, y ser moderadamente ácidos (Ferrante, 2008).

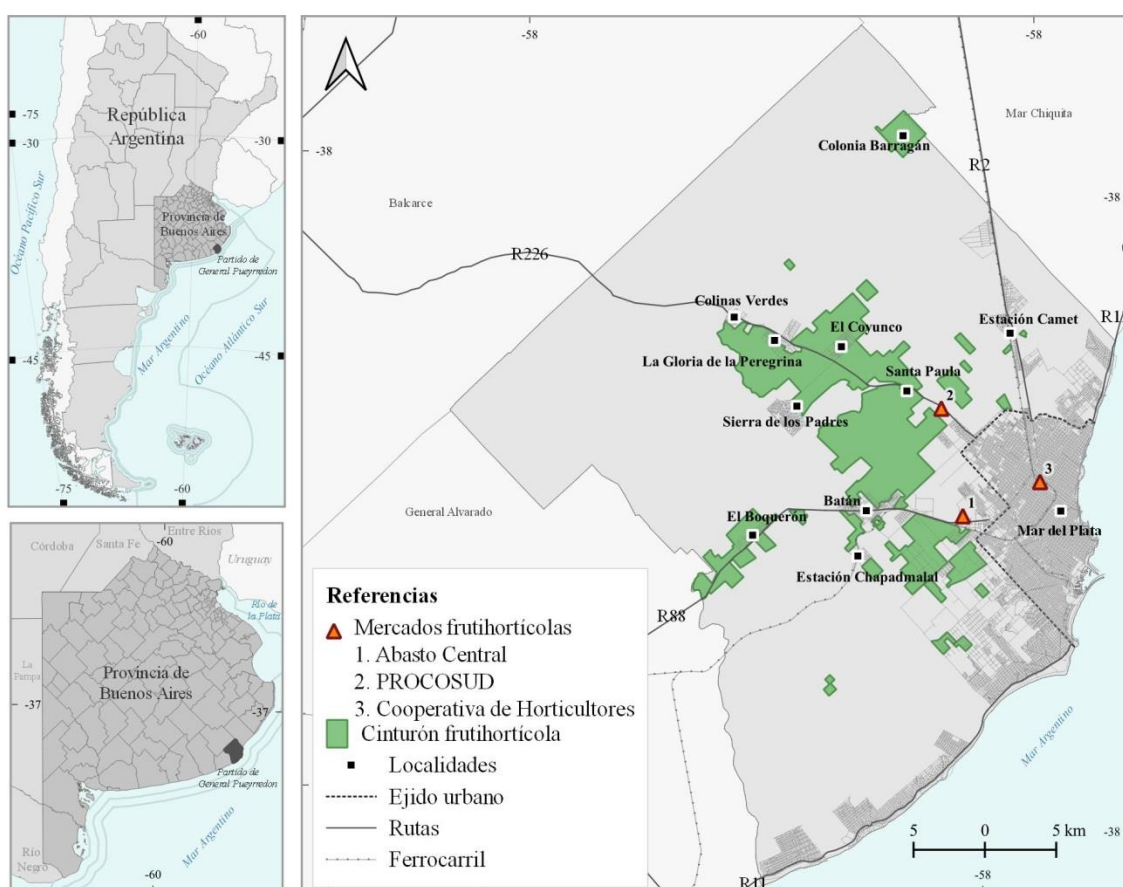
La excelente confluencia del clima marítimo templado, suelos fértiles y ubicación estratégica para la producción primavera-verano-otoño, han permitido el desarrollo de la

producción de hortalizas y frutales, convirtiendo a esta región en una de las principales abastecedoras del país (Adlercreutz, 2016).

En el Partido de General Pueyrredón, la producción intensiva de hortalizas, frutas, flores de corte y plantas ornamentales, conforma un cinturón concentrado principalmente en una franja de 25 km. en torno a la Autovía 226 y Ruta 88, y en proximidades de la Autovía 2 (Mikkelsen et al., 2015), como señala la Figura 1.

**Figura 1**

*Localización del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón*



**Fuente.** Elaboración propia con la colaboración de FG Sabuda en base a cartografía del IGN, INDEC e imágenes LANDSAT.

En la Figura 1 también podemos notar la presencia de mercados mayoristas en la zona de producción, y observar que la franja de quintas se encuentra cercana a la ciudad cabecera y otras localidades y parajes, cuyas principales características se resumen en el Cuadro 5.

### Cuadro 5

#### *Principales características de localidades y parajes del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón*

Localidad o paraje	Población año 2010	Distancia a Mar del Plata	Transporte público	Servicios de educación (a)	Servicios de salud (b)	Delegación municipal (c)	Comercios (d)
Batán	10152	17 km.	SI	Inicial, primario y medio	CAP y centros privados	SI	SI
Colinas Verdes	---	30 km.	SI	s/ establecimientos	s/centros	NO	SI
Colonia Barragán	---	34 km.	NO	Inicial y primario	CAP	NO	---
El Boquerón	509	26 km.	NO	Inicial y primario	CAP	NO	SI
El Coyunco	---	24 km.	SI	s/ establecimientos	s/centros	NO	SI
Est. Camet	1668	19 km.	SI	Inicial, primario y medio	CAP	NO	SI
Est. Chapadmalal	1633	20 km	SI	Inicial y primario	CAP	NO	SI
La Gloria de la Peregrina	---	25 km.	SI	Inicial y primario	CAP	NO	SI
Santa Paula	644	16 km	SI	Inicial	Posta sanitaria	NO	SI
Sierra de los Padres	4249	27 km.	SI	Inicial, primario y medio	Consultorios privados	SI	SI

**Fuente.** Elaboración propia en base a las siguientes fuentes: Ares y Mikkelsen (2015); Lucero et al. (2010); Municipalidad de General Pueyrredón (s.f.b) y relevamiento de Google Maps (<https://www.google.com/maps/place/Gral+Pueyrred%C3%B3n,+Provincia+de+Buenos+Aires/@-37.971407,-58.0624223,10z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x95852f9effd0cf89:0xd26e0d05e971732d!8m2!3d-37.9475294!4d-57.7799935>)

*Nota.* (a) En localidades o parajes donde no hay establecimientos educativos, éstos se ubican en lugares próximos. En Sierra de los Padres funciona una escuela secundaria agraria. (b) En un Centro de Atención Primaria de la Salud (CAP), se atienden urgencias o patologías de rango intermedio en distintas especialidades. En una Posta Sanitaria se atienden menos especialidades (clínica médica, enfermería). (c) Las Delegaciones Municipales son unidades descentralizadas donde los vecinos pueden realizar ciertas gestiones y plantear inquietudes. (d) La indicación afirmativa se refiere a la existencia de comercios donde los pobladores pueden solventar las necesidades de alimentación e higiene, pero hay localidades que cuentan con comercios de otros rubros como: tiendas, farmacias, expendio de combustibles, sucursales bancarias, etc.

Las localizaciones que surgen de la Figura 1, así como las características expuestas en el Cuadro 5, denotan que el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón conforma el conjunto que hemos apuntado como ámbito local: un espacio en el cual las familias rurales, a través de su praxis cotidiana, establecen vínculos concretos y frecuentes con la población de centros urbanos abastecedores de bienes y servicios. Efectivamente, los pobladores de las quintas interactúan con otros actores de localidades y parajes cercanos, dado que sus comercios y servicios los transforman en centros abastecedores cotidianos. Esta población puede también mantener lazos concretos con los habitantes de la ciudad cabecera, Mar del Plata, dada la corta distancia que media entre la misma y su lugar de residencia y trabajo, así como la posibilidad de llegar por transporte público desde la mayoría de estas localidades y parajes. El gran desarrollo del sector industrial, comercial y de servicios de esta ciudad, los centros de salud de media y alta complejidad públicos y privados localizados en la misma, las diversas instancias judiciales con asiento en ella, la oferta educativa de todos los niveles, entre otras cosas, transforman a la misma en el núcleo prestador de bienes y servicios por excelencia para los pobladores del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón. El mosaico se completa con la cercanía de los mercados mayoristas, lugares en los cuales productoras y productores venden, a menudo, su producción, estableciendo allí también relaciones habituales.

Como ámbito local, el Cinturón Frutihortícola es el lugar desde donde la población puede organizarse e interactuar con otros sujetos, públicos o privados, para transformar su realidad, avanzar hacia su autogestión, y consolidar y multiplicar vínculos. Es también el territorio donde se expresan relaciones de poder, resultado de estas interacciones aquí localizadas e institucionalizadas. Desarrollaremos estos temas en los dos últimos apartados.

### **1.a.- Caracterización productiva y económica de la actividad frutihortícola.**

Como señalamos, la concurrencia de clima, suelos y localización apropiados para esta actividad, ha dado lugar al florecimiento de la misma, considerando tanto su producción, como el aporte económico que de esta deriva.

Desde el punto de vista productivo, la actividad hortícola ocupa 9.650 has a campo y 690 bajo cubierta, produciendo un volumen de 246.000 y 57.000 toneladas respectivamente. En los cultivos al aire libre se destacan: choclo (2.000 has.), lechuga (1.600 has.), zanahoria (1.100 has.), acelga (450 has.) y cebolla de verdeo (400 has.); con superficies de menor magnitud, se agregan otra veintena de especies que contribuyen a la oferta variada de la región. Respecto al cultivo en invernáculos sobresalen: tomate (470 has.), pimiento (80 has.)

y lechuga (600 has.) o espinaca (100 has) como cultivos invernales (Adlercreutz, 2016). El cultivo extensivo de papa que abarca unas 25.000 has., entre el Partido de General Pueyrredón y sus aledaños, complementa la actividad y constituye la principal zona abastecedora del país de esta hortaliza (Adlercreutz, 2016). Actualmente, el Cinturón Frutihortícola también se posiciona como productor de *specialities* (frutas altamente perecederas, exigentes en cuanto a cuidados e intensivas en el uso de mano de obra), entre las cuáles se destacan la producción de kiwis, destinada al mercado interno, y de frutillas, destinada mayormente a la exportación en forma congelada, a las que se agregan arándanos, frambuesas y otras (Mikkelsen et al., 2015). La producción de flores de corte, llevada adelante casi exclusivamente por inmigrantes japoneses con larga tradición en la zona, así como de plantas ornamentales y forestales, con viveros abastecedores a nivel nacional (Adlercreutz, 2016), completa un trío de actividades agrícolas intensivas (horticultura, fruticultura y floricultura) que junto al cultivo de papa, resultan en interesantes guarismos económicos para el Partido.

El aporte y potencial de esta actividad para la economía del Partido de General Pueyrredón, se aprecia en los resultados que siguen. Un estudio realizado por Atucha et al. (2012), sobre la estructura productiva del Partido de General Pueyrredón, a través de su Producto Bruto Geográfico<sup>8</sup> con año base 2004, muestra que la Hortifloricultura<sup>9</sup> contribuye con el 16 % al PBG del Sector Primario, frente al 7 % que aporta la Ganadería y Servicios Pecuarios, y el 6 % generado por la producción de Granos y Servicios Agrícolas. Así la actividad se posiciona en el primer lugar como generadora de Valor Agregado, dentro del Subsector Agricultura y Ganadería, y en el segundo lugar dentro del Sector Primario, superada por la Pesca. Asimismo, estimaciones realizadas por Adlercreutz (2016), indican que en el año 2010 la producción de hortalizas, frutas y flores representó el 77 % del valor agregado por la agricultura del partido, y solo la producción de hortalizas en quintas (excluido el cultivo extensivo de papa) aportó las tres cuartas partes de dicho valor. Cabe señalar además que “la actividad requiere de 3.850.000 jornales, lo que implica unas 13.000 personas involucradas directamente en la producción” (Adlercreutz, 2016, p. 1).

---

<sup>8</sup> El Producto Bruto (PB) “se define como el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por una economía durante un período (generalmente, de un año)”. Si dicha cuantificación se refiere a las actividades desarrolladas dentro de un país se denomina Producto Bruto Interno (PBI), en tanto si refiere a las actividades llevadas a cabo en una jurisdicción de menor nivel (provincia o municipio), recibe el nombre de Producto Bruto Geográfico (PBG). (Atucha et al., 2012, p. 58)

<sup>9</sup> Los autores incluyen con este término la obtención de hortalizas, tanto de modo intensivo como extensivo, frutas y flores.

Estas características que hoy presenta la actividad hortícola marplatense, son fruto de una construcción social, una evolución en la cual han tallado distintos procesos sociales, económicos, políticos, tecnológicos y culturales dando forma no solo a la actividad en sí misma (relación hombre-naturaleza), sino a los vínculos sociales a que a partir de ella se generan. Para comprender estas cuestiones, consideramos atinado hacer una reseña histórica de la actividad en la zona, dado que desde nuestra noción de territorio apuntamos a comprender la formación de las cosas por sobre sus formas (Santos, 1996, citado en Manzanal 2007, p. 35).

### **1.b.- Evolución histórica del Cinturón.**

Los inicios de la horticultura en General Pueyrredón se remontan a la década del 50, época en la cual inmigrantes europeos, primero españoles y luego italianos, conocedores de esta labor (“hacer la quinta”), se afincaron en parcelas producto de las primeras subdivisiones de chacras y campos<sup>10</sup>. En esta época la explotación era casi exclusivamente de carácter familiar, y los medios de producción empleados eran rudimentarios. En principio la venta se realizaba de manera directa, luego con la aparición de las verdulerías, los productores recorrían la ciudad y paraban en distintos puntos para vender, en una suerte de mercado al aire libre (feria). El lugar conocido como “La Parada” en Avenida Jara, fue el punto más importante y emblemático. Ante la necesidad de contar con un mejor espacio para vender, se funda en 1953 la Cooperativa de Horticultores; de la mano del cooperativismo local se oficializa en 1954 el primer mercado concentrador. Más tarde, en 1963 se funda el segundo mercado de esta naturaleza, el Mercado Abasto Central – PRO.CO.FRUT – (Bocero, 2002).

Diversos cambios tecnológicos, aumentaron la productividad y dieron el espaldarazo para consolidar la horticultura de la región, siendo los principales: la siembra en hilera y los cambios genéticos primero; la adopción masiva del riego por aspersión y de los fitosanitarios en los ´70, prácticas agrícolas que ya se realizaban en los cultivos de papa de la zona; y la mecanización de los ´80, especialmente el uso del tractor (González et al., 2017). Estas innovaciones tecnológicas fueron acompañadas con la llegada de inmigrantes de origen boliviano y con ellos también se modificaron las relaciones de trabajo y se expandió la superficie cultivada. Efectivamente, los productores bolivianos sin tierra y sus familias

---

<sup>10</sup> Bocero y Prado (2008), destacan la adjudicación de 156 lotes con una superficie aproximada de 10 has. cada uno en la zona de Laguna de los Padres, realizada en el año 1954, a partir de la expropiación de 2.730 has por el Instituto Autárquico de Colonización de la Provincia, bajo el régimen de la Ley 5286; a través de este proceso se adjudicaron cerca de 1.900 has., destinándose el resto a reservas forestales, centros recreativos, etc. Fuera de este hecho, las subdivisiones han sido desordenadas, especulativas y fomentadas por las normas vigentes (p. 103).



desarrollaron una nueva modalidad de trabajo en la zona, la mediería<sup>11</sup>, desplazando a la mano de obra familiar (inmigrantes de ultramar), transformándose en un factor decisivo para que la superficie hortícola casi se duplicara entre 1978 y 1990. Paralelamente se produjo un fenómeno de concentración de la tierra, y el sistema de mediería causó una diferenciación entre quienes controlan la tenencia de la tierra y quienes la trabajan. Finalmente, el aumento del volumen producido así como sus mejoras de calidad, permitieron posicionar a la zona como abastecedora a nivel nacional (Bocero, 2002).

La aparición de cultivos bajo cubierta plástica, en la década del 90, marcó el giro hacia la modernización de la horticultura zonal. La producción hortícola en invernáculos, vino impulsada por la posibilidad de incorporar tecnología y máquinas importadas y explorar mercados de exportación; contó también el afianzamiento de la comunidad boliviana, ya no solo como mano de obra sino también como productores, y la presencia de agronomías especializadas en el Cinturón. El advenimiento de esta forma de producción estimuló más cambios tecnológicos: el riego por goteo y fertirriego, el reemplazo de material genético local o nacional por híbridos (importados) y la expansión de la producción de plantines (González et al., 2017). Esta forma de cultivar también introdujo modificaciones en el campo laboral, dado que los cultivos bajo cubierta requieren de tareas culturales precisas, prolijas y estandarizadas, bajo la supervisión de profesionales del campo de la agronomía (Bocero, 2002).

En esta misma época aparecieron nuevos agentes comerciales y nuevos canales para comercializar, que incrementaron las ventas directas. En este sentido se destacan como novedad las cadenas de supermercados y distribuidoras mayoristas, a quienes el productor (que alcanza volumen y calidad) puede vender directamente; los repartidores, un grupo heterogéneo, que provee a instituciones, verdulerías y fruterías de barrio o directamente a hogares; la industrialización local de materias primas (enlatado, deshidratación de vegetales, congelados), que encadena al productor con la agroindustria (Bocero, 2002); y la aparición en escena del tercer mercado concentrador del Cinturón –PROCOSUD– (González et al., 2017).

Concluyendo, el cultivo bajo cubierta marcó un hito en el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón, tanto así que complementando la horticultura a campo, la superficie ocupada con esta modalidad aumentó de 21 has. a 275 entre el año 1994 y 2000 (Rodríguez et al., 2002, citado en González et al., 2017, p. 99).

---

<sup>11</sup> La mediería es un contrato de asociación entre el productor frutihortícola, propietario o arrendatario de la tierra y de los bienes de capital necesarios para hacerla producir, y el mediero frutihortícola, quien asume la explotación del predio a cambio de recibir un porcentaje de los frutos o del valor de comercialización de los mismos (Fraboni, 2006, citado en Erviti et al., 2013, p. 2).

### 1.c.- Transformaciones recientes.

En los albores del siglo XXI los mayores impactos, tanto en la ciudad como en el espacio particular de la actividad, fueron originados por la crisis política y social del año 2001 y la salida del régimen de convertibilidad en el año 2003. La ciudad y su periurbano se transformaron con la aparición de las huertas urbanas y las granjas de pollos a escala familiar, como estrategia de autoproducción de alimentos promovida por distintas organizaciones (González et al., 2017), extendiéndose luego por políticas de apoyo a la agricultura familiar como, la ampliación del Pro-Huerta, la aparición del Programa de Autoproducción de Alimentos (PAA), y el inicio de la SAF (Daga et al., 2020). En tanto en la horticultura comercial, se evidenciaron reconversiones contradictorias. Por un lado, un gran número de establecimientos hortícolas abandonaron la actividad, producto de la falta de acceso al crédito y la ausencia de recambio generacional (Daga et al., 2020). Otros productores redireccionaron la producción hacia cultivos de mayores ingresos y menos demandantes en mano de obra (Mikkelsen et al., 2015). El dinámico proceso de ascenso de las familias de origen boliviano<sup>12</sup>, junto a la posibilidad de arrendar tierras provenientes de la agricultura extensiva (y eventualmente comprar), acentuó el recambio en cuanto al origen de los productores (González et al., 2017).

Las transformaciones más recientes en el Cinturón Frutihortícola están vinculadas con nuevas formas de apropiación del espacio rural (ruralidad), así como sus nuevos usos<sup>13</sup>. A través de un análisis de la tasa de crecimiento anual intercensal, Ares y Mikkelsen (2015) observan una variación positiva para el período 2001-2010, en localidades cercanas al ejido urbano de Mar del Plata, son los casos de: Batán, El Boquerón, Chapadmalal, Estación Chapadmalal, Sierra de los Padres y Santa Paula; es de destacar que todas ellas, a excepción de Chapadmalal, se ubican en lo que hemos indicado como la zona hortícola del Partido. Aunque las razones que las autoras aducen para este crecimiento son diversas, en cualquiera de los casos, con la afluencia de nuevos pobladores se construyen nuevas ruralidades. Por su parte, Mikkelsen et al. (2015), distinguen unidades de paisaje en el Partido de General

---

<sup>12</sup> Benencia (2006) ha denominado *escalera hortícola boliviana* a este proceso de movilidad social ascendente, mediante el cual algunos trabajadores migrantes van escalando en categorías ocupacionales y llegan a ser propietarios de tierras (peón, mediero, arrendatario, propietario); asimismo señala que esta movilidad ascendente se logra mediante determinadas estrategias propias de la comunidad boliviana, pero que el contexto socioeconómico y cultural receptor de la misma condiciona sus posibilidades.

<sup>13</sup> Sili (2005) define ruralidad “como la *forma de relación que se establece entre la sociedad y los espacios rurales y a partir de la cual, se construye el sentido social de lo rural, la identidad y se moviliza el patrimonio de dichos espacios*” (p. 45). El autor distingue a quienes construyen ruralidad, a través de un vínculo que compromete su identidad y sus actividades (“actores rurales”), de quienes utilizan el espacio rural solo como ámbito de inversión o consumo (“usuarios rurales”). Asimismo, categoriza a los primeros en función de distintas variables (rurales locales, rurales desarrollistas, rurales marginales y nuevos rurales) (p. 47)

Pueyrredón, con distintas aptitudes de los suelos que dan lugar a diferentes usos. Para nuestro caso destacamos, por su buena aptitud para cultivos anuales, dos unidades: i) los ambientes periserranos, en los cuales conviven usos para horticultura, agricultura extensiva, residenciales, disposición de residuos y minería de suelos y, ii) las llanuras onduladas, donde se combina la agricultura intensiva (huertas) con cultivos extensivos, sumando asimismo el uso residencial. Cabe destacar que en la “Reserva Natural Laguna de los Padres”, ubicada dentro de la principal área hortícola, se desarrollan actividades turísticas, recreativas y culturales (Zulaica y Ferraro, 2013). Esta amalgama entre nuevos pobladores y cambios en el uso del espacio, trae renovados puntos de vista (valores) sobre el lugar, especialmente respecto a la relación ser humano-naturaleza.

Como consecuencia de la creciente y generalizada concientización y presión social acerca de los impactos que la actividad genera en el medio ambiente y en la salud humana (especialmente el uso de agroquímicos), se han incorporado nuevas prácticas agrícolas (González et al., 2017). De la mano de profesionales y programas públicos que alientan la producción agroecológica (ProHuerta), crecen las experiencias de transición hacia la agroecología y la producción orgánica (con certificación), así como también las ferias de este tipo de productos en la ciudad (Daga et al. 2020).

Respecto a la agricultura familiar, la interrupción del PAA en el año 2015 y la desarticulación de la SAF en Mar del Plata en el año 2018, marcaron una menor presencia del Estado. La población de origen boliviano y andino continúan siendo los grupos sociales predominantes que trabajan en las quintas. Aunque se aprecia un déficit de mano de obra producto de, crisis macroeconómicas que inclinan a trabajadores y trabajadoras de la comunidad boliviana a retornar a su país, como así también al abandono de la actividad por parte de las nuevas generaciones (Daga et al., 2020).

## ***2.- Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón: el escenario de tensiones***

En el Partido de General Pueyrredón, el 66,18 % de las tierras destinadas a esta actividad se concentra en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata<sup>14</sup>, y la incidencia de las áreas hortícolas a campo y bajo cubierta respecto a la totalidad de la superficie del periurbano alcanza el 19,82 % (Daga et al., 2020). Aunque esta incidencia no parece alta, la yuxtaposición de diferentes actividades económicas y de servicios, junto a la heterogeneidad

---

<sup>14</sup> Zulaica y Ferraro (2013) indican que el periurbano marplatense “se extiende desde una línea señalada por el amanzanamiento, la presencia de agua potable por red y red cloacal... hasta la línea que representa la agricultura y ganadería extensiva”, abarcando unas 30.000 has. (p. 205).

socioeconómica de su población, resulta en conflictos derivados de la convivencia de agentes sociales con intereses dispares. Por otra parte, “la actividad hortícola se caracteriza por su alto grado de intensidad en cuanto a la utilización de los factores de producción tierra, trabajo, capital y tecnología” (Mikkelsen et al., 2015, p. 326), e involucra actores de distinto peso socio-económico (mercados concentradores, diversidad de productores en cuanto a superficie explotada y capital, mano de obra de inmigrantes), todas cuestiones no menores en cuanto al entramado social y tensiones que se generan a partir de ella. Estos conflictos o tensiones<sup>15</sup> que surgen de las tramas sociales se perciben claramente, y en relación a ello un funcionario del INTA observa: “el Cinturón Frutihortícola tiene una complejidad de todo tipo, ahí hay un caso que desde lo tecnológico solamente no se puede resolver nada, requiere de lo político, del consenso de la gente” (Entrevista E.E., funcionario del CeRBAS).

Distintos testimonios de entrevistados y entrevistadas <sup>16</sup> permiten identificar las problemáticas relevantes como sigue: i) el conflicto ambiental por la aplicación de agroquímicos (Entrevista A.E., extensionista de la AER INTA Mar del Plata); ii) problemas por los diferentes usos del espacio periurbano (Entrevista A.E., extensionista de la AER INTA Mar del Plata); iii) pujas por el uso de espacios públicos urbanos a partir de la aparición de ferias (Entrevista B.A., ex Subsecretario de Producción de la MGP); iv) tensiones entre comerciantes y feriantes por la formalización –productores y productos– de la AF (Entrevista G.R., ex integrante de la Mesa Agropecuaria); v) dificultades en las relaciones laborales y organización del trabajo (Entrevista A.E., extensionista de la AER INTA Mar del Plata); vi) disparidades en los circuitos de comercialización (Entrevista L.C., extensionista de la AER INTA Mar del Plata) y, vii) disputas en relación a la infraestructura rural, principalmente por los caminos rurales (Entrevista G.R., ex integrante de la Mesa Agropecuaria)

Aunque se trata de problemas diferentes todos tienen un denominador común: la institucionalidad. Coincidentemente, los diferentes testimonios asociaron las problemáticas con la ausencia de reglamentación e implementación de las normas, su incumplimiento, su obsolescencia, su falta de adecuación, también se mencionaron las reglas del mercado, y el antagonismo urbano vs. rural. Ciertamente se trata de cuestiones relacionadas con las normas formales, con comportamientos informales, valores y poder, todos elementos que hemos apuntado en los conceptos teóricos referidos a las instituciones.

<sup>15</sup> Utilizaremos los términos “conflictos” y “tensiones” de manera indistinta, como sinónimos.

<sup>16</sup> Incluimos aquí solo testimonios de personas ajenas a las organizaciones, para evitar que la identificación de las tensiones se mezcle con los intereses de las organizaciones; en el próximo apartado se vinculará cada organización con las tensiones o conflictos en los que se ha involucrado o le resultan afines.

## **2.a.- Conflicto por la aplicación de agroquímicos.**

Como señalamos anteriormente, la actividad fruti-hortícola marplatense creció en extensión y ganó en productividad en base al paquete tecnológico fertirriego-agroquímicos-invernáculos, prácticas que atentan contra la calidad ambiental de un espacio en el cual aparecen nuevos usos (residencial, turístico, recreativo), que requieren y valoran dicho atributo. De este modo la necesidad de preservar la calidad ambiental entra en disputa con el modelo productivo agrícola (tanto intensivo como extensivo) imperante en el espacio periurbano.

Las controversias por el uso de agroquímicos comenzaron con denuncias por parte de la comunidad y organizaciones ambientalistas, principalmente BIOS<sup>17</sup>. Con el ingreso del Partido de General Pueyrredón a la Red de Municipios Saludables<sup>18</sup>, en el año 2004, la cuestión se instala en la agenda pública. En el año 2008 se aprueba la Ordenanza 18740 que establecía una franja de 1.000 metros, entre el ejido urbano y las quintas, donde quedaba prohibido fumigar. La citada Ordenanza se basó en el borrador de la ONG BIOS, y si bien se aprobó por unanimidad, la discusión fue exigua, a puertas cerradas, y sin dar intervención al sector productivo para que planteara puntos de vista y saberes (Molpeceres et al., 2017).

Aprobada la ordenanza, las primeras movilizaciones del sector productivo lograron discretas modificaciones a la norma. Ante las escasas alternativas e incentivos para cambiar paulatinamente el modelo de producción, y las primeras multas y clausuras de establecimientos, el 24 de Octubre de 2012 se realizó una audiencia pública en la que participaron 58 oradores. En la misma ambientalistas, productores, técnicos, empresas proveedoras de insumos y la comunidad científica pudieron manifestar sus miradas de la cuestión; mientras tanto las protestas de productores escalaron a través de “tractorazos” en la ciudad de Mar del Plata (Molpeceres et al., 2017). Este proceso culminó con la sanción de la Ordenanza 21097/2012, que estableció un plazo de diferimiento para la implementación de la primera ordenanza motivo del conflicto, y suavizó algunas de sus restricciones.

Con el fin de avanzar para que las normas contemplen una adecuada transición en los procesos productivos, se conformó una mesa de trabajo con participación del municipio, organizaciones de productores, INTA, UNMDP, SENASA y el Colegio de Ingenieros; cabe señalar que las organizaciones ambientalistas, aunque fueron convocadas, no participaron de

---

<sup>17</sup> “BIOS es una Asociación Civil sin fines de lucro, creada para la defensa del ambiente” (BIOS, s.f.).

<sup>18</sup> Esta red se crea formalmente en el año 2003, por el Ministerio de Salud de la Nación, adhiriendo a una iniciativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con el objetivo de impulsar y fortalecer la implementación de políticas públicas saludables a nivel local (Ministerio de Salud de la Nación, s.f.).

esta nueva instancia de negociación (González et al., 2017). Fruto de este trabajo se aprobó en el año 2013 la Ordenanza 21296, que modificó la original franja de 1.000 metros, la cual devino en tres zonas: i) la Franja Transicional Periurbana, que abarca 1.000 metros a partir del límite de núcleos urbanos, donde el uso de agroquímicos clase IV<sup>19</sup> está permitido; ii) la Zona de Amortiguamiento y Producción Agroecológica, que comprende los primeros 100 metros de la Franja Transicional Periurbana, donde los establecimientos que allí se ubican deberán generar acuerdos tecnológicos de transición hacia la producción agroecológica; y iii) la Zona con Puntos de Alto Riesgo Sanitario y Ambiental, la cual comprende un radio de 100 metros de escuelas, centros asistenciales y de salud, y un radio de 25 metros de cursos de agua, clubes, camping, villas deportivas y complejos turísticos, donde se prohíbe el uso de todo tipo de agroquímicos.

Finalmente, en medio de un incipiente pero efectivo proceso de adaptación por parte de los productores, a través del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS), que analizaremos más adelante, en el año 2014 la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, ante una denuncia de inconstitucionalidad, concede una medida cautelar que suspende la aplicación de ciertos artículos de la norma (entre ellos los que establecen las tres zonas comentadas), alegando retroceso frente a derechos adquiridos y ausencia de los correspondientes estudios de impacto ambiental (Molpeceres et al., 2017). Sin bien la medida ha sido apelada, aún se encuentra sin resolución en la Corte, generando una suerte de vacío legal, tanto por lo impracticable de la primera ordenanza en el sector productivo (González et al., 2017), como por el tiempo y la adaptación que requiere una transición hacia la agroecología (diversificación de cultivos, recuperación de suelos a mediano plazo, autonomía) (Padín, 2020).

### **2.b.- Problemas por el uso del suelo.**

Íntimamente ligada al deterioro del medio ambiente, aparece la cuestión de la expansión urbana sobre áreas, en otros tiempos rurales, sin pautas claras de Ordenamiento Territorial (OT)<sup>20</sup>. Este fenómeno generalizado en el contexto latinoamericano, se da también en nuestro país, y obviamente no escapa al mismo Mar del Plata, urbe que presenta un

---

<sup>19</sup> Según la clasificación toxicológica de los agroquímicos realizada por la OMS, los clase IV son aquellos que normalmente no ofrecen peligro, identificándose con una banda color verde en las etiquetas de los productos (Molpeceres, 2016, citado en Molpeceres et al., 2017).

<sup>20</sup> El OT es una disciplina científica basada en el análisis multidisciplinario del territorio. Es también una técnica administrativa que sirve para planificar, en el largo plazo, la ocupación del espacio, aunando sus condiciones con los intereses de la población. Como política pública implementa distintas líneas de acción para lograr equilibrio en el uso del espacio y mejoras en la calidad de vida (Calderón, 2017, p. 41).

crecimiento poblacional sostenido producto de la economía local estimulada por actividades como el turismo (Ferraro et al., 2013). La expansión de la ciudad sin planificación y orden ha originado un espacio periurbano fragmentado, con infraestructura y servicios públicos deficientes, problemas ambientales y confrontaciones por el espacio. En particular, respecto a aquellos productores hortícolas con un régimen precario de tenencia de la tierra (arrendatarios, contratos irregulares de arrendamiento), los expone a altos precios de alquileres o directamente a su desplazo, cuando sus fincas se ubican en zonas cercanas a loteos para vivienda u otros fines, lo que dificulta el arraigo y limita el proyecto productivo.

Siguiendo nuestra mirada de lo institucional abordaremos las normas que rigen el OT en General Pueyrredón, así como los instrumentos de planificación, para comprender el panorama poco feliz que presentamos. Calderón (2017) indica, que a nivel provincial, el principal instrumento de OT es el Decreto-Ley 8912/1977, mediante el cual la Provincia delega a los municipios la facultad de implementar el OT, de acuerdo a los lineamientos establecidos en este. En el orden local, la Ordenanza N° 13231/2000 pone en vigencia el actual Código de Ordenamiento Territorial (COT), un texto organizado que unifica lo existente en la materia hasta ese momento. La autora opina, que las inconsistencias entre la realidad y la legislación vigente<sup>21</sup>, muestran la necesidad de actualizar el COT, tema planteado en más de una oportunidad (2004, 2008, 2014) y postergado por todos los gobiernos locales. De todos modos sostiene, que el origen de las irregularidades no se encuentran solo en la obsolescencia de la norma, cuentan también la visión reduccionista y el vacío del Decreto-Ley respecto a las áreas complementarias y rurales, que marca un sesgo hacia la organización urbana y deja librado a la especulación por falta de regulación a las áreas periurbanas y rurales.

A partir de la década del 80 ciertas ciudades han implementado planes estratégicos, una herramienta innovadora, que se basa en la participación de la sociedad, para elaborar un diagnóstico (participativo y consensuado) de sus problemas, y organizar propuestas (proyectos) para la transformación social y económica que apunta a esa visión común. En Mar del Plata esta iniciativa data del año 2001, con la conformación de la Junta Promotora (JP) del Plan Estratégico Mar del Plata (PEM). Al año siguiente, la Ordenanza N° 14957/2002 reconoce lo actuado por la JP, e institucionaliza con el nombre de Comisión Mixta (CM), a ese cuerpo colegiado formado por el Municipio y otras organizaciones

---

<sup>21</sup> Un estudio de Calderón (2017) sobre el área serrana del Partido de General Pueyrredón (Santa Paula, Sierra de Los Padres, El Coyunco, La Gloria de la Peregrina, Colinas Verdes y Colinas Verdes Norte) detectó loteos con parcelas cuyas superficies son inferiores a las establecidas como Unidades Mínimas de Parcelas según el COT, en zonas de uso Rural Intensivo y Rural Serrano.

públicas y privadas. La Ordenanza establece en su artículo 2° que la CM del PEM se crea “con el objeto de asegurar la elaboración, implementación, actualización y seguimiento de un Plan Estratégico para la ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón, en el marco de políticas y lineamientos generales propios de la planificación estratégica de la ciudad en el contexto del Partido y la Región”. En una primer etapa, los resultados más trascendentes fueron: la realización del primer PEM, aunque “no se llegó a tener un plan escrito”, y la creación en el año 2006 del Plan de Gestión Territorial de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón (Entrevista M.O., ex Coordinador General de la CM del PEM), aprobado e instituido por la Ordenanza N° 19730/2010 como herramienta de planificación, previo a cualquier modificación del COT.

En el año 2012 se impulsa la actualización y profundización del PEM, culminado esta etapa con un nuevo plan, esta vez escrito, el PEM 2013-2030. Sin entrar ahora en los detalles del proceso, diremos que el plan consta de cinco estrategias principales (lineamientos básicos que orientan fines y acciones) y una estrategia transversal relativa a la gestión. Estas líneas principales se plasman en programas y proyectos, los cuales se sitúan y vinculan al espacio a través de cuatro Frentes (MGP, 2013a). El denominado Frente Verde contempla el espacio que estamos analizando. En relación al ordenamiento del mismo y en interés de los productores hortícolas propone: el fortalecimiento de la dinámica económica rural (valorización del paisaje productivo rural, fortalecimiento del Cinturón Frutihortícola) para que la población no ceda a presiones inmobiliarias y sostenga su vida rural (MGP, 2013a).

Sin embargo, todos los planes han corrido la misma suerte, discontinuidad y falta de implementación de los proyectos. Asimismo los proyectos tienen un denominador común, atienden la ciudad de Mar del Plata por sobre las zonas periurbanas y rurales, y carecen de diagnósticos completos y profundos (Calderón, 2017, p. 55). Por lo tanto, entre la obsolescencia de la normativa local del OT y los infructuosos planes estratégicos, se mueve el crecimiento desordenado de la ciudad en detrimento del periurbano productivo.

### **2.c.- Pujas por el uso de espacios públicos urbanos.**

A consecuencia de las reformas del Estado y la sanción de la Ley N° 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, tendientes a visibilizar al productor familiar, fue ganando terreno a nivel local, la implementación de políticas para la AF.

En este marco, se sancionó la Ordenanza N° 21612/2013 cuyo fin es institucionalizar, visibilizar, promocionar, acompañar y fortalecer los emprendimientos de la Economía Social



y Solidaria (ESS). Además la Ordenanza crea el Programa Municipal de la ESS, para capacitar, acompañar y financiar proyectos de emprendedores, crear sistemas de certificación participativos, entre otros fines, y el Registro de los Actores de la ESS, para identificar a los actores según su actividad, entre las que se encuentran la agricultura familiar y asociativa, la producción de alimentos, y el turismo social, rural y comunitario. Ante la falta de reglamentación y puesta en marcha de esta ordenanza, tendiente a organizar y fortalecer la ESS, se dicta el Decreto 2234/2016, considerando la necesidad (al menos) de ordenar el uso de los espacios públicos (plazas, plazoletas, paseos), el cual quedará a cargo de una Unidad de Gestión conformada por integrantes de distintas Secretarías y Entes Descentralizados, para diseñar propuestas que organicen el funcionamiento de las distintas ferias, emprendimientos en el marco de la Ordenanza 21612, y otras actividades de carácter espontáneo.

En el contexto de una ESS emergente, desatendida en términos de institucionalidad, las tensiones en el espacio público urbano (plazas, parques) provienen de la gran afluencia y los diferentes motivos que tienen los actores que ocupan dicho espacio para desarrollar sus actividades. En tanto unos lo hacen por elección de trabajo (emprendimientos de la ESS, artistas), otros lo hacen para sobrevivir y como única alternativa al desempleo y pobreza estructural (del país y por supuesto de la ciudad)<sup>22</sup>. Así algunos grupos, alegando la extrema situación económica, logran imponer su dominio en el espacio público, como lo expresa un productor - feriante:

Los espacios hoy en día son producto de una crisis [*nombra una feria surgida en el contexto del 2001*], o de una lucha que está en manos de organizaciones que por peso, por presencia, por volumen, se imponen como organización [*nombra un movimiento social*]; esas organizaciones llegan a un acuerdo político donde la Municipalidad cede, mira para otro lado y los deja quedarse. (Entrevista L.A., miembro de la Asociación Agroecología en Movimiento)

A diferencia de un “acuerdo político” las palabras de un ex funcionario municipal del área de producción denotan una imposibilidad del Municipio para ejercer la gobernanza sobre los espacios públicos, producto de la severa crisis macroeconómica, y aludiendo a la Plaza Rocha expresa: “es un escándalo eso, que no lo pudimos solucionar”, agregando luego en relación al contexto actual de pandemia “yo calculo que cuando esto termine, las calles las

---

<sup>22</sup> En una recorrida por dos plazas céntricas de la ciudad (San Martín y Rocha) se observan vendedores de artesanías, textiles a mano, conservas caseras, antigüedades,... mezclada con re vendedores de ropa, calzado, golosinas, objetos varios (llaveros, fundas de celulares, etc.), frutas y verduras del mercado, todos bienes que también se ofrecen en comercios habilitados de la zona. La cantidad de puestos es tal que invaden las arterias de circulación de las plazas.

van a tomar porque van a necesitar de medios” (Entrevista B.A., ex Subsecretario de Producción de la MGP).

En conclusión el Municipio no logra acompañar adecuadamente a los emprendedores de la ESS por la falta de implementación de las normas (ordenanza y decreto) establecidas. Tampoco logra subsanar una situación de informalidad y desborde producto de la crisis económica, que menoscaba el derecho de los vecinos a gozar de los espacios públicos y perjudica a los comerciantes habilitados, situación que enfrenta tanto a los actores de la ESS entre sí, como con otros grupos sociales (vecinos y comerciantes urbanos).

#### **2.d.- Tensiones por la formalización de la AF.**

Continuando con las acciones locales de acompañamiento a las políticas nacionales y regionales para impulsar la AF, el HCD sancionó también la Ordenanza N° 22212/2015. La misma establece el Proyecto de Asistencia y Capacitación de Pequeños Elaboradores de Alimentos y el Registro de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (RePUPA), en el marco de la Ordenanza N° 21612 (no reglamentada ni implementada). La Ordenanza se orienta fundamentalmente a la formalización de los productos alimenticios que producen y/o elaboran los sujetos de la ESS, para garantizar su inocuidad, y a la vez evitar la competencia con el pequeño comerciante. Para ello establece requisitos para las PUPAs, tales como: contar, los productores y elaboradores, con carnet de manipulación de alimentos, libreta sanitaria y capacitaciones específicas; comercializar únicamente los productos provenientes de la unidad productiva; comercializar únicamente en los establecimientos, en Ferias de la ESS, y otras formas que se admitan en la reglamentación; no poseer sucursales; analizar y etiquetar los productos. También prevé la creación de una Unidad de Gestión y un Consejo Asesor, con la finalidad principal de acompañar a los productores para poder inscribirse y obtener el Certificado del RePUPA. El estado actual de la norma es un calco de la anterior, ausencia de reglamentación y aplicación. Ello deja a la producción (primaria y/o con valor agregado), de los agricultores familiares y de otros integrantes de la ESS, en estado de informalidad, con el consecuente riesgo para la salud de la población que los consume, sin una distinción que los valore, y peor aún como fuente latente de disputas.

Al igual que en el caso anterior los motivos que aduce el ex funcionario de la MGP apuntan a dificultades de gobernabilidad:

Tampoco le pudimos hacer entender que tenían que tener ciertas condiciones, porque después no puede ser que a vos te exijan, en una dietética o en un negocio que venden cosas naturales, que tenga absolutamente todo, su marca como

corresponde, y su permiso, y su habilitación, y ahí vayan y vendan cualquier cosa, bajo el nombre de que es ecológico, es orgánico. No se entiende que hay que poner un límite que es la seriedad, y sobre todo en cuestiones que tiene que ver con el consumo, con aquellos productos que son de consumo masivo. (Entrevista B.A., ex Subsecretario de Producción de la MGP)

Por su parte, el productor - feriante de Asociación Agroecología en Movimiento admite que tallaron intereses de grupos con más poder (la UCIP)<sup>23</sup>, que han logrado hasta el momento bloquear la implementación de la Ordenanza:

El problema es político, hay una lucha política donde hay otros intereses que están ganando. La UCIP en una reunión del Concejo pidió la palabra y dijo, “es preferible que siga todo igual”, o sea que nosotros sigamos informales. Se logró quedar bien con todos sancionando la ordenanza pero después no se puso en marcha. (Entrevista L.A., miembro de la Asociación Agroecología en Movimiento)

### **2.e.- Dificultades por el régimen regulatorio de las relaciones laborales.**

En la reseña histórica de la actividad, hemos señalado que la inmigración boliviana cambió la forma de organizar el trabajo en la actividad frutihortícola marplatense (al igual que en otras áreas del país dedicadas a esta actividad), con el uso extendido del contrato de mediería. A la vez, introdujo en la estructura social agraria la diferenciación entre los poseedores y no de la titularidad de la tierra. El Decreto N°145/2001 del Poder Ejecutivo Nacional regulaba el contrato de mediería frutihortícola, indicándose como aquel que se celebra entre un productor frutihortícola, quien dispone libremente de un predio rural, y un mediero frutihortícola, quien asume la responsabilidad de explotar el mismo, “con el objeto de producir en participación frutas y hortalizas, en la forma y porcentaje que las partes estipulen libremente”. El Decreto establecía que el mediero frutihortícola es un sujeto agrario autónomo, responsable exclusivo del cumplimiento de las normas laborales, previsionales y de riesgos del trabajo por el personal que contrate en relación de dependencia. La libertad que habilitaba la norma dio lugar a variopintos usos y costumbres. Las opiniones destacan tanto, su genuina utilización para mejorar la producción y retribución de ambas partes, y reducir riesgos, al volver variables los costos de mano de obra para el productor y el costo de la tierra para el mediero (Erviti et al, 2013, p. 9), como la flagrante “dependencia contractual,

---

<sup>23</sup> La Unión del Comercio, la Industria y la Producción de Mar del Plata (UCIP) es una entidad gremial empresaria creada en 1946, para defender intereses de empresarios de estas ramas de la actividad económica (UCIP, s.f.).

subordinación organizativa, precarización y subcontratación” (Benencia, 2002, citado en Crovetto y Dahul, 2016, p. 19). El Poder Ejecutivo Nacional, interpretó el peso de lo segundo sobre lo primero, y considerando que la figura encubría relaciones laborales de dependencia, que se utilizaba como artilugio para eludir la normativa laboral, previsional y de riesgos de trabajo, y que resultaba de dudoso carácter asociativo, derogó el régimen de mediería mediante el Decreto N° 1056/2003. Sin una norma sustituta de la figura, el hecho generó una laguna legal en la regulación de una actividad agropecuaria que tiene el ritmo propio del clima y la estacionalidad.

En un contexto de inestabilidad laboral se dictó la Ley 26727/2011 que introdujo cambios respecto a la jornada laboral, días laborables, horas extras, modalidades de contratación, condiciones de habitabilidad de las viviendas, salario y demás, que favorecen los derechos de los trabajadores y limitan el derecho consuetudinario para regular las relaciones laborales en esta rama de actividad (Belderrain et al., 2017). Sin embargo, la norma cae en la inconsistencia de reproducir “criterios normativos aplicables al ámbito urbano en el ámbito de la vida y el trabajo rural” generando la “desagrarización del trabajo agrario” (Belderrain et al., 2017, p. 484). El resultado no es más que una contrariedad: una norma que pretendía ampliar los derechos de los trabajadores agrarios, eleva el índice de empleo no registrado en el Cinturón Frutihortícola, por la imposibilidad del productor para adaptarse a las nuevas exigencias y del Estado para asegurar su cumplimiento, retro trayendo a los trabajadores a una situación similar al punto de partida (Belderrain et al., 2017).

## **2.f.- Arbitrariedades en los mercados mayoristas.**

Otro campo de tensiones que ha puesto en pie de lucha a algunas de las organizaciones, orbita alrededor de los mercados concentradores y sus reglas de juego, sobre todo las que hacen a los precios. Green (2003) define los mercados mayoristas como “estructuras físicas donde se realizan intercambios comerciales entre profesionales, reunidos con el objetivo de comprar y vender productos alimentarios frescos y flores, estando en general las mercaderías que dan lugar al intercambio físicamente presentes” (p. 23). Allí se reúnen los operadores que son intermediarios entre la zona de producción y el comercio minorista, aunque algunos de ellos son también productores (Campetella, 2020). Además operan prestadores de otros servicios: recepción y control de mercaderías, almacenamiento climatizado, acondicionamiento y empaquetado, servicios financieros y la logística inversa de envases y residuos (Green, 2003). Debido a su importancia para la provisión de alimentos a la zona urbana, el Estado (nacional, provincial o municipal) ha controlado y regulado los

mismos, en defensa de los intereses de los consumidores y para vigilar la salud de la población. De esta forma la actividad se organiza bajo un doble impulso: una lógica concentrada y comercial que se rige por las reglas del mercado, y una regulación pública para asegurar, al menos la calidad e inocuidad de los alimentos, y garantizar transparencia en la formación de precios que surgen de los intercambios (Green, 2003).

Los mercados frutihortícolas no son perfectos, y a juicio de Campetella (2020) es la asimetría en la circulación de la información (falla de mercado), lo que empodera a algunos actores y lleva a otros al fracaso. En este sentido los operadores del mercado tienen mayor información respecto a la calidad, el estado y el volumen proyectado de un determinado producto. La diferencia en la apropiación y circulación de la información existe, y pone en desventaja principalmente a productores y consumidores. En esta cuestión los agentes se niegan a dar esta información aduciendo su privacidad, el Estado no interviene para asegurar precios sostenibles de una actividad que cumple un rol social y público, y los productores, especialmente los más pequeños, quedan atrapados en la lógica del mercado (transporte, estacionalidad), sin recibir un precio justo que responda a sus costos reales de producción.

### **2.g.- Disputas por la infraestructura rural.**

Una interpretación dicotómica del espacio urbano-rural, que lleva a una visión reduccionista y antagónica<sup>24</sup> parece haber alimentado las decisiones políticas de algunos funcionarios del Poder Ejecutivo local, principalmente en lo concerniente a la infraestructura de caminos rurales. La postura se ha mantenido, a pesar de los cambios en la gestión del gobierno local y sus distintos signos políticos, trayendo como consecuencia el total abandono de los caminos rurales, junto con otros impactos que los funcionarios no alcanzan a dimensionar, y un estado de permanente disputa entre lo urbano y lo rural, por las obras del Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público (EMVIAL)<sup>25</sup>, por su equipamiento, por los recursos aportados, etc.

Lo antedicho se infiere de los documentos que registran el intercambio de ideas entre vecinos y funcionarios, durante dos Jornadas de Trabajo, desarrolladas en el recinto del HCD en el año 2019, con el objetivo de iniciar una vía hacia la solución del problema. En dichas

<sup>24</sup> Crovetto (2019), señala que la interpretación del espacio como una dicotomía urbano-rural, ha perdido potencial heurístico “por la creciente complejización de las relaciones sociales entre los actores de las tradicionales zonas urbanas y rurales” (p. 17). Asumir esta visión implica perder la capacidad de reconocer e interpretar las relaciones sociales cotidianas que se dan en un espacio imbricado, donde las ciudades no contienen exclusivamente lo urbano, ni el campo meramente lo rural.

<sup>25</sup> El EMVIAL es un ente municipal descentralizado, que se encarga del pavimento, la iluminación, la conservación de caminos no pavimentados, demarcaciones horizontales y verticales, reductores de velocidad y semaforización (MGP, s.f.c).

reuniones se aseveró que el problema se origina porque la Secretaría de Hacienda no transfiere al EMVIAL la totalidad de los fondos recaudados en concepto de Tasa Vial, ni tampoco la porción del Impuesto Inmobiliario Rural que recibe de la Provincia destinada a mantenimiento y reparación de caminos rurales. La situación se atribuye a una falta de acompañamiento político al sector rural. Se señaló que la misma viene de largo tiempo (8 años o más), y ha quedado de manifiesto en las propias palabras tanto de algún Secretario de Hacienda, como de Producción, quienes expresaron respectivamente: que los productores son rentistas y que los fondos de la Tasa se utilizarían para el pago de sueldos (lo cual transforma la Tasa en un impuesto). También se hizo hincapié en el aumento extraordinario de la Tasa Vial en año 2018, que subió un 500 %, y a pesar de ello los caminos no están en condiciones, y el EMVIAL no tiene los equipamientos necesarios (HCDA, HCDB, 2019).

Los documentos también dan cuenta de sensaciones de abandono y desvalorización que sufren los usuarios de caminos rurales. Se relataron también hechos objetivos que evidencian el riesgo que corre la vida de estas personas (accidentes y extrema dificultad para transitar con ambulancias o autobombas). Igualmente se destacaron los impactos sociales negativos a consecuencia de los caminos intransitables (pérdida de clases, desvalorización del paisaje rural con potencial turístico). Todo ello evidencia la falta de una mirada política omnicompreensiva de la realidad urbana + rural.

Concluyendo, en este apartado hemos caracterizado al Cinturón Frutihortícola como un campo de tensiones que surgen, tanto por el dominio del espacio donde la actividad hortícola se concentra, como también por las relaciones sociales que a través de esta se establecen. Así hemos expuesto, una serie de conflictos y relaciones de dominación que enfrentan a: i) productores frutihortícolas y de actividades extensivas con otros productores frutihortícolas y sectores urbanos alineados con la defensa del medio ambiente, por las formas de producir en el espacio; ii) productores en general con sectores urbanos por el uso de ese espacio (producción primaria vs usos residenciales, recreativos, etc.); iii) productores que comercializan en las ferias verdes con otros comerciantes de la ESS, por la organización de los espacios públicos; iv) productores que comercializan en las ferias verdes con comerciantes minoristas, por la formalización de los productos de la AF; v) productores frutihortícolas capitalizados con los proletarios de esta actividad, por la organización y condiciones de trabajo; vi) pequeños productores con grandes operadores del mercado, que por sus condiciones (sobre todo manejo de la información), imponen las reglas de comercialización en los mercados mayoristas y, vii) productores, habitantes y trabajadores

del espacio rural, con funcionarios municipales, por la preeminencia de lo urbano sobre lo rural y la mirada dicotómica de estos espacios.

### ***3.- Las organizaciones rurales en el territorio***

En el campo de tensiones descrito en el apartado precedente, los productores, tanto frutihortícolas como de otras actividades agropecuarias, se movilizan para defender sus intereses, intentando sostener su dominio, reconquistar el dominio perdido, o conquistarlo. Empero estas movilizaciones no son acciones individuales, sino que se trata de un activismo organizado, los productores se nuclean en organizaciones para lograr los fines que aisladamente no alcanzan. Asimismo, se vinculan con otras organizaciones, ganando en fortaleza y recursos para luchar por sus demandas. La organización de los productores y sus interacciones son posibles en el ámbito local, dado que es la cercanía junto a la oportunidad de establecer vínculos concretos, lo que hace factible que surjan nuevas organizaciones y desplieguen sus acciones, como así también lo hagan aquellas creadas en otros tiempos.

Por estos motivos, en el ámbito local del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón y durante el período bajo análisis (2010-2019) han surgido organizaciones rurales para reivindicar las demandas de sus miembros. Con el mismo fin, también se han sumado organizaciones rurales formadas largo tiempo atrás. Actuando como aliados u oponentes, tanto entre sí como con otras organizaciones públicas y privadas (Municipio, cámaras empresariales, INTA, SENASA, círculos de profesionales, universidades, organizaciones ambientalistas, etc.), las organizaciones rurales toman parte en este escenario de tensiones, haciéndolo por los intereses de sus representados en el territorio en cuestión. Precisamente es este el fundamento por el cual seleccionamos y presentamos las organizaciones que siguen, dado que, como señalamos en el capítulo 2, son estas las que encontramos interviniendo en las disputas señaladas.

Retomado lo apuntado en el capítulo 1, respecto a la diversidad de formas asociativas en la ruralidad argentina, y considerando la tipificación allí enunciada, hemos organizado la presentación en dos grupos. El primer grupo incluye las organizaciones reivindicativas pertenecientes a las redes de nuevos movimientos sociales (locales, regionales, nacionales o internacionales), con un perfil orientado a la producción familiar y campesina, y la agroecología, reuniendo aquí a: i) la Asociación Agroecología en Movimiento; ii) el MTE – Rama Rural y, iii) la UTT. El segundo conjunto agrupa a organizaciones reivindicativas de rasgos sectorial y empresarial, tipificadas como tradicionales en el mencionado capítulo 1, y comprende a: i) la AFHOPyA, que si bien se trata de una organización local sin filiación a las

corporaciones tradicionales del agro argentino, ciertamente comparte el rasgo sectorial-empresarial; ii) la Cooperativa de Horticultores, que aunque se trata de una organización económica, pertenece también al movimiento reivindicativo cooperativo, dada su afiliación a una entidad de segundo grado (ACOHOFAR), afiliada a su vez a CONINAGRO y, iii) la Sociedad Rural de Mar del Plata, asociada a la entidad regional de segundo grado CARBAP, vinculada a CRA.

### **3.a.- Asociación Agroecología en Movimiento.**

La Asociación Agroecología en Movimiento se formó como un desprendimiento de la Feria Verde<sup>26</sup>. En cierto modo los objetivos y actividad de la Feria Verde no lograron colmar las expectativas de este grupo de productores, es por ello que luego de 10 años de participación en la misma como feriantes decidieron iniciar un nuevo espacio, así lo expresa uno de los miembros fundadores: “queríamos que aparte de tener una feria donde uno pueda tener una opción comercial y económica, queríamos tener un lugar donde uno pueda difundir la agroecología, de alguna forma queríamos militar la agroecología” (Entrevista L.A., miembro de Asociación Agroecología en Movimiento).

En las redes sociales la Asociación se presenta como “un grupo de productores pulsando la agroecología como forma de vida”, e invita a unirse para “encontrarse saludablemente con la naturaleza” (Agroecología en Movimiento, s/f). Algunos de los objetivos definidos en el estatuto son: i) promover la producción, comercialización y consumo de productos agroecológicos, a través de la optimización y desarrollo de ferias agroecológicas; ii) asegurar el cultivo y multiplicación de semillas criollas, y ayudar a desarrollar políticas públicas en este sentido; iii) fortalecer la inclusión de los jóvenes y la familia en su territorio, capacitando en la producción agroecológica y, iv) desarrollar talleres de capacitación abiertos a la comunidad y gratuitos (Asociación Agroecología en Movimiento, s.f.).

Para estos productores y elaboradores la feria es el espacio concreto desde donde se genera el intercambio con la población, el cual no se remite exclusivamente a una transacción comercial, sino a saberes que enriquecen mutuamente, como lo expresa uno de sus miembros:

---

<sup>26</sup> La Feria Verde surgió en el año 2006 entre productores participantes del Programa ProHuerta (Ministerio de Desarrollo Social- INTA) articulado con el PAA (Facultad de Ciencias Agrarias-UNMDP), que financiaba la actividad de un grupo de docentes, investigadores y 12 pasantes universitarios. A través de la capacitación por medio de talleres y el acompañamiento de los productores, se apuntalaba su organización para producir y vender excedentes. (Entrevista C.R., docente e investigador de la UNMDP)



El que va a comprar a la feria va a conversar, no es que compra nos paga y se va, es distinto, siempre tiene algo que hablar y es un intercambio de conocimiento. Es un ida y vuelta, nosotros también nos interesamos por lo aprender del que viene. (Entrevista L.A., miembro de la Asociación Agroecología en Movimiento)

En la feria se comercializan diversos productos elaborados respetando pautas agroecológicas, entre los cuales los alimentos son una cuestión crítica por su implicancia para la salud humana. Los controles de calidad y la habilitación de los establecimientos elaboradores es un punto que preocupa a la organización, como surge del testimonio que sigue:

A partir del 2018 todos nuestros productos son legales [*refiriéndose a la incorporación de los productos de la AF en el Código Alimentario Argentino*]. Necesitamos que la Municipalidad lo incluya en sus normativas, así solucionaríamos nuestro problema de que nuestros productos son legales a nivel nacional pero ilegales en el Municipio porque no adecuó su normativa. En el camino hay una ordenanza que si está vigente, que es la del RePUPA, aún no está reglamentada...eso podría haber sido una forma de reglamentar las pequeñas unidades de producción de alimentos. (Entrevista L.A., miembro de la Asociación Agroecología en Movimiento)

Concluyendo, la Asociación Agroecología en Movimiento se inserta en el territorio como una organización militante de la agroecología. Por la importancia que tiene la feria y el reconocimiento social de sus productos agroecológicos, los moviliza el ordenamiento de espacio urbano y la formalización de estos productos, “son las luchas políticas e institucionales que estamos llevando a cabo en este momento” comenta L.A., miembro de la Asociación.

### **3.b.- Movimiento de Trabajadores Excluidos – Rama Rural.**

El MTE es un movimiento social que a partir de la organización popular, mediante cooperativas y otras unidades económicas, pretende mejorar la vida de todos los trabajadores y trabajadoras del país. Además trabaja para conseguir del Estado políticas públicas adecuadas para sus legítimas demandas de tierra, techo y trabajo (MTE, s.f.). El MTE tiene presencia en diversos puntos del país y se organiza en distintas ramas, una de ellas es la Rama Rural.

Si bien en Mar del Plata el movimiento tiene presencia desde hace más de 10 años, la rama rural es incipiente y data de 4 años atrás. Uno de sus miembros nos cuenta, “nosotros los del campo no lo conocíamos, cuando empezamos a entrar vimos que lo que nos pasaba a

nosotros era igual que a los de la ciudad, que tenemos siempre prejuicios y esas cosas” (Entrevista A.H., miembro del MTE Rama Rural). Se puede decir que los productores han descubierto este movimiento social, y se han identificado con las causas que desde el mismo se defienden.

En esta zona y bajo esta rama el movimiento busca el acceso al bien máspreciado para producir, la tierra. El productor, por no ser dueño de la tierra enfrenta serios obstáculos: mejoras no reconocidas por el propietario (baño, invernáculos), precios de alquileres demasiado onerosos, subas constantes del precio (anuales), y peor aún que dichas subas se den luego de realizadas las inversiones, inseguridad e incertidumbre (Entrevista A.H., miembro del MTE Rama Rural).

El mercado concentrador, sus prácticas y su orden, constituyen otro foco de inquietud para esta organización. Así lo expresa A.H. miembro de la organización, “en el mercado nosotros gastamos combustible, la entrada, cuando queremos acordar no nos queda nada”. También dice, “el quintero grande en un puesto en el mercado manda, los que producen más en Argentina (...) manejan el consumo del país, entonces tenemos que ir atrás de Ellos nosotros”, agregando “podríamos al principio de la temporada poner precio a la verdura y el comprador entra donde quiere porque sabe que los precios están igual en todos lados, eso sería bueno pero no se puede llegar a eso”.

En síntesis, resolver más justamente la tenencia de la tierra y la comercialización de la producción son hoy los puntos de acción más importantes de la Rama Rural del MTE en el Cinturón Frutihortícola. Esta organización lo hace desde el clivaje de los excluidos por el orden político y económico dominantes.

### **3.c.- Unión de Trabajadores de la Tierra.**

La UTT es una organización gremial que trabaja para transformar el modelo actual de producción y comercialización de alimentos. Para ello impulsa los siguientes ejes de acción: el acceso a la tierra, la agroecología como forma de producir alimentos sanos y a menor costo, y la comercialización a precios justos. La organización también plantea una propuesta de trabajo en la cuestión de género, para desterrar la desigualdad de las mujeres en los territorios rurales (UTT, s.f.).

En la cuestión del acceso a la tierra sus proyectos emblema han sido, la presentación de un proyecto de Ley de Acceso a la Tierra, que busca crear un Procrear Rural para que las familias accedan a una parcela mediante créditos blandos, y la fundación de colonias agroecológicas en tierras fiscales. La transición hacia la producción agroecológica, se apoya

fundamentalmente en la capacitación y transmisión del conocimiento entre campesinos y campesinas, objetivo principal del equipo técnico nacional que conforma el Consultorio Técnico Popular (CoTePo). Defendiendo la bandera de los precios justos el movimiento propone la venta directa. Ha sido pionero en la creación de los Mercados Mayoristas Agroecológicos, hay también Almacenes de Ramos Generales del movimiento, y además se vende a través de bolsones y ferias (UTT, s.f.).

Iniciada en el año 2010, la UTT tiene presencia en 15 provincias, y llegó al Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón en el año 2014, con el objetivo de organizar a los productores para vender a través de canales directos e iniciar la transición hacia la producción agroecológica. Así lo indica una integrante de la organización en este Cinturón:

La idea es democratizar el tema de los mercados (...) que el productor pueda vender directamente al consumidor. La idea es incentivar a todos los compañeros que dejen de ser esclavos de este modelo productivo y que pasen todos a la agroecología. (...). Los compañeros no son formadores de precios, van al mercado y le ponen el precio que Ellos quieren, con este tema de agroecología cada 6 meses se reúnen, ponen su precio, y les garantizamos al productor (y al consumidor) durante 6 meses ese precio, y (...) ganan más. (Entrevista N.G., integrante de la UTT)

En definitiva, estos primeros pasos colocan a la organización gremial en el escenario de las luchas por la forma de producir y de comercializar hortalizas y frutas en la zona.

### **3.d.- Asociación Frutihortícola de Productores y Afines del Partido de General Pueyrredón.**

Esta asociación local<sup>27</sup> surge en el año 2010, luego de dictada la Ordenanza 18740/2008<sup>28</sup>, como culminación del proceso de interacción entre los productores en procura de adaptarse a la restricción en la aplicación de agroquímicos dispuesta por dicha ordenanza (González et al., 2017). La Asociación creció rápidamente en número de socios – entre 2012 y 2017 duplicó sus miembros– (González et al., 2017). También sus metas se fueron ampliando. De acuerdo a un proyecto referido a esta organización, y realizado en el año 2013, en el marco de Prácticas Profesionales Comunitarias instituidas por la Facultad de Ciencias

<sup>27</sup> Hacemos presente lo señalado en el capítulo 2, respecto a que toda la información de la AFHOPyA proviene de fuentes secundarias, dada la imposibilidad de realizar una entrevista por la razón expuesta en dicho capítulo.

<sup>28</sup> Recordamos que esta fue la primera ordenanza dictada en el Partido de General Pueyrredón tendiente a regular el uso de agroquímicos. Esta disponía un radio de exclusión de 1.000 metros alrededor de centros poblados (entendiendo estos por una casa-habitación con 4 habitantes), dentro del cual quedaba prohibido el uso de cualquier tipo de agroquímicos.

Económicas y Sociales de la UNMDP, se señalan entre otros, los siguientes objetivos: i) colaborar con las autoridades en la difusión de leyes y ordenanzas; ii) bregar permanentemente por el cuidado del medio ambiente; iii) proponer a las autoridades planes de obra y mantenimiento para mejorar la vida de los asociados (calles, desagües, servicios públicos); iv) ayudar a la identificación y promoción de la producción frutihortícola de General Pueyrredón; v) propiciar nuevos mercados de comercialización, mejoras en la calidad de la producción, y agregado de valor a los productos; vi) difundir la forma de producción y la cultura de sus asociados dedicados a la actividad frutihortícola (Roveretti, 2013).

Podemos afirmar que la rápida evolución en el ámbito local y su atención puesta en diversos frentes, hacen de la Asociación un actor reconocido en casi todas las cuestiones expuestas que atañen al Cinturón Frutihortícola. La organización se involucra desde su rol gremial y con un perfil bien marcado en defensa del sector frutihortícola.

### **3.e.- Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata.**

En junio de 1953 se funda la Cooperativa de Horticultores de Mar del Plata, uno de sus socios expone que, “debido a que en aquel momento no podían estar en la calle por cuestiones de tránsito, surge con algunos productores la idea de formar una cooperativa” (Entrevista N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores). La provisión para sus asociados, de semillas, insumos, y un lugar de concentración para la comercialización mayorista de su producción, son algunos de los objetivos declarados en su estatuto (Bocero, 2002). El cooperativismo local representó una opción a la feria en la vía pública y también proveía al productor de insumos a mejor precio (Szczeny, 1997, citado en Bocero, 2002, p. 33).

La Cooperativa cuenta con un predio de 9.000 m<sup>2</sup>, el cual con el paso del tiempo y la expansión de la ciudad, ha quedado dentro del ejido urbano, representando ello tanto ventajas como desventajas. Por un lado ofrece cercanía y con ello ventajas de tipo económico para los comerciantes minoristas (verdulerías), así también se ven favorecidos compradores minoristas. Por el otro, la imposibilidad de ampliación futura, las dificultades de acceso de vehículos transportadores de gran porte, y la calidad de vida de los vecinos en los alrededores, son motivo de preocupación. Al respecto N.J. manifiesta:

Se pudo comprar un terreno, con ubicación estratégica entre las avenidas por si algún día teníamos que dejar este lugar. Mientras podamos nos quedamos acá porque somos como el mercadito del centro. Hoy hay una situación que cierta gente viene a comprar poco, lo que puede llevar en una moto, y hacer 7

kilómetros. o 20 si vive en la otra punta no es rentable, ni tampoco pagar un flete por 2 bultos. A nivel local tenemos un problema de lugar y de espacio, tenemos la habilitación pero nos han querido sacar de acá. (Entrevista N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores)

Actualmente la Cooperativa cuenta con puestos fijos que se alquilan bajo contrato, y un sector de playa que se puede ocupar pagando por día su alquiler. A través de la semillería que funciona en el mismo predio, mantiene su actividad comercial como proveedora de insumos para el sector, y brinda asesoramiento con un ingeniero agrónomo matriculado en forma gratuita, como servicio conexo y requerido legalmente para la venta de agroquímicos.

Desde su rol de mercado concentrador y con sus servicios actuales (alquiler de puestos y agronomía), la Cooperativa no es ajena a la tensión en torno a la ordenanza que regula la aplicación de agroquímicos en el Partido, y específicamente en el sector. Así también el propio problema de su localización, la deja inmersa en los asuntos de ordenamiento territorial. Finalmente por el peso de su antigüedad, el conocimiento local, y su base filosófica de cooperativismo, se involucra en otros problemas expuestos (camino rurales).

### **3.f.- Sociedad Rural de Mar del Plata.**

La Sociedad Rural de Mar del Plata es una entidad de corte netamente gremial, fundada en esta ciudad en el año 1919. Su estatuto expresa como propósitos principales: i) fomentar el desarrollo de la agricultura y ganadería y, ii) cooperar en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), para dar cumplimiento a las leyes sancionadas en defensa de la ganadería, sus derivados, la agricultura, y la industria (Sociedad Rural de Mar del Plata, s.f.).

Creer como entidad e integrar más productores, alcanzar mayor participación en el desarrollo de la ciudad, y trabajar mancomunadamente el campo y la ciudad en pos del crecimiento del país, son los desafíos señalados por su Presidente en ocasión del centenario de la organización (La Capital, 2019).

Concretamente, en el marco de la realidad descrita para el Cinturón Frutihortícola, estos desafíos llevan a la Sociedad Rural a tomar parte en todo lo atinente a la aplicación de agroquímicos. También es parte interesada en la tensión que se genera alrededor de los nuevos usos del espacio periurbano. Así lo manifiesta uno de sus socios:

Muchos campos están desde hace años, cuando hablamos de derechos acá era todo campo y fue creciendo la parte urbana, construyeron sin permiso (...), más los

barrios privados que se manejan de una forma que si hay un lugar donde conviene hacerlo de alguna manera lo terminan haciendo. El sector rural viene perdiendo espacio en detrimento de la producción y debemos luchar desde la institución por eso. Trabajar también en el ordenamiento del uso de productos químicos, no es que todo es veneno. El ingeniero agrónomo y el productor trabajan para producir alimentos sustentables, todo lo que consumimos (...) sale del campo, y no me parece bien que se lo tilde como el malo de la película, al productor o al ingeniero agrónomo, cuando somos los responsables de generar los alimentos. (Entrevista A.E., socio de la Sociedad Rural de Mar del Plata)

La infraestructura rural es otra cuestión por la que brega actualmente la organización, respecto a la cual se percibe corresponsable, según surge de la misma conversación:

Se habla mucho y se hace poco, si bien la situación social y económica del país no acompaña para nada, a veces con poco se puede hacer mucho (...) es un poco culpa de la situación política, pero también de los productores. Habría que mejorar cuestiones básicas: caminos rurales, electricidad, conectividad. (Entrevista A.E., socio de la Sociedad Rural de Mar del Plata)

En resumen, la Sociedad Rural de Mar del Plata mantiene su histórico rol de entidad que fomenta y defiende la producción agropecuaria, aunque lo hace de una forma *aggiornada* con los nuevos problemas locales.

#### ***4.- Conclusiones de este capítulo***

Al concluir éste capítulo, hemos visualizado al Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón como ámbito local, es decir un lugar de interacciones urbano-rural frecuentes y cotidianas. En este espacio, el devenir de la actividad frutihortícola ha entrelazado relaciones sociales, existiendo mutua conexión entre estos elementos. Los cambios en la actividad modifican las relaciones sociales y el espacio, y viceversa. En este espacio, conviven además otras actividades y usos, sucediendo también un entramado social en torno a los mismos. Así, el Cinturón es espacio de distintos intereses, y como tal lugar de disputas por dirimir quién, cómo y qué cosas domina en este espacio. Es esencialmente lugar de tensiones, algunas de las cuáles hemos descripto por su interés para los/las involucrados/as en esta actividad. En este campo, las organizaciones rurales presentadas, en interés de sus miembros, toman posición y desarrollan sus estrategias para ejercer influencia y dominar. Qué fortalezas y debilidades presentan estas organizaciones en ese sentido, es el tema del capítulo que sigue.

## **Capítulo 4 – Análisis de la información**

Este capítulo se encuentra organizado en torno a nuestras principales variables de investigación, a saber: la representatividad que alcanzan las organizaciones estudiadas, las formas de participación y vínculos que estas promueven, y el marco institucional en el que proceden. Para dar cuenta de las mismas se vuelca la información generada con la metodología aplicada, la sistematización de datos provenientes de las entrevistas primarias y de un corpus de documentos preparado para este fin. Asimismo se analizan nuestros hallazgos, dialogando con la teoría en la medida de lo posible, y estableciendo nuestras propias relaciones cuando lo amerite. El capítulo se ha organizado en tres secciones, que abordan cada una de las variables antedichas.

### ***1.- Las condiciones de la representatividad organizacional***

Bajo nuestros supuestos de trabajo las condiciones de la representatividad cimentan, es decir asientan y consolidan las bases, sobre las cuales la organización proyecta su participación hacia las cuestiones de la esfera pública sensibles a los intereses de sus asociados. Los resultados en relación a estas condiciones se exponen seguidamente, considerando las categorías de análisis establecidas en la operacionalización, a saber: i) intereses representados; ii) miembros; iii) formalización; iv) decisiones y conducción y, v) financiamiento.

#### **1.a.- Lo rural y lo agrario en las organizaciones.**

Hemos señalado que la globalización del capital valoriza los territorios por su capacidad de generar condiciones que alientan la competitividad, más allá de sus recursos naturales y activos fijos. A partir de este fenómeno hemos desarrollado dos principales vertientes que orientan el desarrollo rural. El DTR que propone la transformación productiva del territorio para acoplarse a la economía global en condiciones equitativas para la población del mismo, sobre la base del consenso y el fortalecimiento de las instituciones locales. Como visión alternativa, el desarrollo local-rural propone, a través de la participación emancipatoria, construir poder en los sectores menos favorecidos, para cambiar la concepción dominante del desarrollo rural y transformar las instituciones que la sustentan.

Mancano Fernandes (2012) sostiene que las organizaciones que conforman el territorio conciben el mismo a partir de distintas construcciones mentales (paradigmas), e intentan construir argumentos para defender esas concepciones. Asimismo el autor indica que tratándose de territorios rurales entran en disputa dos paradigmas que representan lógicas

opuestas de desarrollo, el capitalismo agrario y la cuestión agraria. Bajo el paradigma del capitalismo agrario, las desigualdades generadas por la expansión del capital en los territorios rurales son circunstanciales, y pueden superarse mediante políticas públicas que favorezcan la integración de la agricultura de base familiar al mercado capitalista, ignorando la conflictividad que generan las relaciones mercantiles. Por el contrario, el paradigma de la cuestión agraria, parte del reconocimiento de la lucha de clases y el conflicto, otorgando centralidad a las acciones que defienden un modelo de desarrollo proclive a la autonomía campesina (p. 9). El DTR guarda analogía con el paradigma del capitalismo agrario, en tanto el desarrollo local-rural la tiene con el pensamiento de la cuestión agraria.

Hemos encontrado que las organizaciones bajo estudio se inclinan hacia uno u otro paradigma en su representación, consecuentemente hacia una u otra propuesta de desarrollo. Ello surge de los distintos intereses sobre los mismos conceptos (agroecología, tierra, comercialización) contenidos en sus misiones y objetivos, según veremos en lo que sigue. Cabe destacar que se trata de sesgo, lo cual implica encontrar matices de uno y otro paradigma en la misma organización, pero con una orientación dominante.

#### ***1.a.i.-Intereses en relación a la agroecología.***

Para la Sociedad Rural de Mar del Plata, la agroecología y la producción orgánica (certificada) se tratan de opciones, formas diferentes de producir. Junto a la Cooperativa de Horticultores y la AFHOPyA subrayan la necesidad de cuidar el medio ambiente, la inocuidad de los alimentos, la salud de las personas, aunque destacan que la agroecología no es la única manera de hacerlo. Las buenas prácticas agrícolas y una adecuada legislación sobre el uso de agroquímicos son relevantes, e importan también a la hora de exportar. En las antípodas otra organización, como la UTT, ve en la agroecología una manera de independizarse de las multinacionales, que han capturado el mercado de venta de agroquímicos y semillas, vendiendo estos insumos en dólares y menoscabando la ganancia del productor familiar. “La idea es incentivar a todos los compañeros que dejen de ser esclavos de este modelo productivo”, afirma N.G., integrante de la UTT. Curiosamente los argumentos en favor de la agroecología para la sustentabilidad ambiental, no tienen esta contundencia. En la misma línea, aunque con una mirada holística la Asociación Agroecología en Movimiento milita la agroecología como tema transversal: más allá de verduras sin agroquímicos, significa solidaridad, vida sencilla, trabajo manual, alimentos saludables.



***1.a.ii.- Intereses en relación a la tierra.***

Tierra es otro de los conceptos que presenta matices en el discurso y en los intereses de las organizaciones. En la UTT y en el MTE Rural, la lucha por acceder a la tenencia de la tierra en condición de propietario es un objetivo organizacional. Coincidentemente los miembros de estas organizaciones, casi exclusivamente no son propietarios, más aún el MTE Rural no admite como miembro a quienes sean propietarios de tierra. Lógicamente, las mencionadas organizaciones representan a quienes desposeídos de este recurso están dispuestos a conquistarlo de alguna manera. A pesar de la concordancia con este objetivo, se advierte un fin último bien diferente entre ambas. En la UTT, “el compañero ya sabe que tierra que se conquista es tierra para hacer agroecología, no convencional” enfatiza N.G., integrante de la organización. El MTE Rural, por su parte, busca acceder a la tierra para que la familia productora tenga seguridad y no sea objeto de abusos por parte de propietarios, como expresa A.H., miembro de la organización, al referirse a los precios y condiciones de los alquileres:

Hoy el Estado exige, que si hay mediero o empleados, tenés que tener un baño y demás (...), si lo haces al que le alquilas para el próximo año te aumenta el alquiler pero no te reconoce lo que vos estás haciendo. También sucede que el arrendatario si hace un invernadero (...) al propietario no le importa te sube el alquiler de la tierra. Y es así, no le importa lo que hiciste con tu plata al otro año te lo sube.  
(Entrevista A.H., miembro del MTE Rural)

Otra postura evidencia la Cooperativa de Horticultores que ve la tierra como activo productivo, o generador de renta cuando las nuevas generaciones discontinúan la actividad hortícola. El valor diferencial de la tierra según la ubicación, y su renta en dólares como seguridad del pequeño rentista ante los vaivenes de la macroeconomía, son elementos que se naturalizan. Por otra parte, la preocupación por el acceso o las condiciones de arrendamiento no afloran en la organización. En el mismo sentido, la Sociedad Rural de Mar del Plata no visualiza un problema de acceso a la tierra. Fiel a su primigenia misión de alentar el desarrollo de la producción agropecuaria, su lucha hoy día es por mantener el espacio productivo, reafirmando la perspectiva productivista de este recurso.

Sin embargo, la producción no es el único tema que preocupa actualmente a la Sociedad Rural. En el ámbito local, la entidad lucha por el acceso a servicios e infraestructura (caminos, electricidad, conectividad) que mejoren la calidad de vida de los habitantes y trabajadores/as del espacio rural. También se nota inquietud por recrear antiguas costumbres, tal como surge de la reflexión de A.E., miembro de la organización, “se han ido perdiendo

costumbres en el campo, la producción de los propios alimentos huerta, aves, ovinos, (...) tenemos que tratar de alguna forma de buscarle caminos, alternativas, y reflotar todas esas cuestiones”. Ello denota una valoración del espacio rural como lugar de vida y trabajo, más allá de la producción, corriendo a la Sociedad Rural de una posición exclusivamente alineada con el paradigma del capitalismo agrario.

***1.a.iii.- Intereses en relación a la comercialización.***

Las cuestiones de la comercialización (canales, precios, condiciones), también reflejan diferentes posturas de las organizaciones. Con sus propios canales de comercialización la UTT busca evitar la intermediación, entendiendo que con ello el productor gana más, y es menos dependiente de otros sectores de la cadena de valor. N.G., integrante de la UTT, nos plantea: “el productor es más libre ¿no?, sino es como si vos fueras a poner venta de caramelos y no pones el precio de los caramelos. Ellos están produciendo y van a ganar lo que les quieran pagar”. En cambio en el MTE Rural, si bien la venta directa también es un objetivo, está se ve meramente como una forma de obtener una ventaja económica y fiscal. “Es todo plata al contado, no hay intermediarios”, concluye A.E., miembro del MTE Rural, luego de dar un ejemplo. La Sociedad Rural de Mar del Plata también se percata del dominio de las grandes empresas, “las compradoras, que son las exportadoras multinacionales son pocas y comienzan a establecer las reglas de juego”, comenta A.E., socio de la Sociedad Rural de Mar del Plata, destacando como estrategia, la necesaria “reconversión” del pequeño productor para no desaparecer. El término es ambiguo como para traducirlo a una posición combativa de la organización respecto a las reglas de comercialización impuestas. Por su parte, la AFHOPyA pretende valorizar la producción. Nuevos mercados, calidad, valor agregado, son pilares en los objetivos de la organización, razón por la cual deducimos que no reniega del sistema de comercialización, sino que trata de encontrar maneras para que los productores mejoren sus ingresos, pero insertos en el mismo. Para la Asociación Agroecología en Movimiento la venta directa en la Feria es el emblema de una nueva forma de comercializar, con otros atributos (justa, solidaria, social).

Observamos entonces que organizaciones como la Cooperativa de Horticultores, la AFHOPyA y la Sociedad Rural de Mar del Plata tienen mayor sesgo hacia el paradigma del capitalismo agrario, en tanto la UTT, el MTE Rural y la Asociación Agroecología en Movimiento lo expresan hacia el paradigma de la cuestión agraria. Aunque, como señalamos al principio, se trata de la tendencia predominante en cada organización.

### **1.b.- Los miembros de las organizaciones.**

Lattuada et al. (2012), dan cuenta del universo heterogéneo de organizaciones surgidas en nuestro país. Desde las primeras organizaciones rurales reivindicativas y económicas, hasta los movimientos sociales recientes, pasando por redes tecnológicas, asociaciones empresariales, de cadenas de valor, consorcios con distintos fines, denotan formas asociativas diferenciadas, que se corresponden con la realidad no unívoca del campo argentino.

En el ámbito local estudiado se hallan algunas de estas distintas formas asociativas. Cada una de ellas se auto-distingue por representar a determinado grupo social. La UTT se identifica representando a los productores familiares, utilizando el término “familiar” como sinónimo de pequeño, el grupo social que no es terrateniente, ni mediano productor, ni asalariado rural. El MTE Rural se atribuye la representación de quinteros no propietarios de tierra, condición que los lleva a estar excluidos del sistema. La Asociación Agroecología en Movimiento manifiesta representar a un grupo de personas, tanto urbanas como rurales, que coinciden en defender un conjunto de prácticas sociales (enfoque holístico y complejo de la agroecología), que trascienden la huerta orgánica, familiar o comercial. La Sociedad Rural de Mar del Plata agrupa productores pequeños y medianos, pero en este caso, más interesante que el tamaño de sus explotaciones (cuestión difícil de comprobar), es la distinción de la representación sectorial, “hay muchos productores ganaderos, participan varios productores agrícolas, creo que la Sociedad Rural de Mar del Plata también tiene que involucrarse más en la actividad frutihortícola” comenta A.E., socio de la entidad. Prima en esta organización el sentido sectorial, por sobre la representación de un colectivo social.

La representación sectorial de los productores abocados a la actividad frutihortícola, preponderante en el territorio estudiado, recae fundamentalmente en la Cooperativa de Horticultores y en la AFHOPyA. Entre estas dos organizaciones se puede observar un interesante fenómeno en su representatividad. Sin bien hacia la comunidad ambos actores tienen peso como portavoz de los productores frutihortícolas locales, hacia dentro de estas organizaciones los lazos miembro-organización se han debilitado en la Cooperativa y parecen más fortalecidos en la AFHOPyA. La presencia mayoritaria de inmigrantes bolivianos en la horticultura, ha generado una suerte de desencuentro entre la cultura organizacional de la Cooperativa y los rasgos culturales de la familia productora boliviana, lo cual ha afectado el sentido de pertenencia de los productores hacia la organización, manteniendo un interés exclusivamente económico-comercial. Contrariamente, los miembros fundadores de la AFHOPyA tienen más cercanía y llegada a la comunidad boliviana, lo cual genera un vínculo

más fuerte, demostrado en parte, con la participación a actividades de capacitación organizadas y convocadas por esta. Al referirse a los vínculos y actividades de la Cooperativa con los productores, N.J. socio de la Cooperativa dice:

Ellos [*comunidad boliviana*] tienen sus propias organizaciones, y acá les conviene querernos porque hay un interés, sino siempre hay una distancia. A la gente le cuesta venir acá, es más fácil que vayan a otro lugar fuera. Primero porque ya son todos bolivianos, ese es el otro tema, entonces buscan de ir otro lado, donde estén con gente de su comunidad. La Asociación Frutihortícola, tiene una convocatoria distinta a lo que puede hacer la Cooperativa, Él [*aludiendo a un miembro de la AFHOPyA*] está metido en la comunidad boliviana (...), han hecho un espacio donde convocan [*en la zona de las quintas donde funcionaba un lavadero de zanahorias*], incluso ha venido el Cónsul de Bolivia.

Un aspecto que creemos, entorpece la representación que pretenden ejercer las organizaciones, es que estas no logran transmitir, en forma clara y adecuada, quienes son sus representados y los fines buscados con esta representación. De nuestras entrevistas surge que las organizaciones lidian con: prejuicios de la comunidad (MTE Rural), falta de comprensión de las autoridades gubernamentales (UTT), desinformación y confusión en la ciudadanía causada por la falsa información que circula por las redes sociales (Sociedad Rural de Mar del Plata).

En la actualidad, gran parte del debate de las ideas se ha instalado en las redes sociales, a las cuales la población accede emitiendo sus opiniones. Si bien esto ha democratizado el espacio de la discusión de temas públicos, muchas veces se hace desde el impulso y sin información chequeada, lo cual genera las cuestiones señaladas. Aquí y ahora, las organizaciones afrontan el reto de comunicar bien, en el entorno concreto y virtual.

Una condición que fortalece o debilita la representatividad de una organización, es la masa de asociados con que la misma cuenta. La pérdida de asociados en las tradicionales entidades gremiales del agro (Lattuada, 2014a) y la falta de interés de los productores hacia la afiliación y actividades de las organizaciones rurales (Lattuada et al., 2012), se han señalado como problemas de representatividad. Por su parte Arqueros y Manzanal (2004), destacan como aval de la representatividad que la organización cuente con un número significativo de socios, en relación al sector económico-productivo o social que representa, punto que encuentra dificultades para concretarse en la práctica (p. 7). Por cierto nuestros hallazgos coinciden con esta última apreciación, teniendo en cuenta la alta informalización de este sector productivo en General Pueyrredón, la falta de censos y registros específicos (el último

Censo Hortícola provincial data del año 2005), pero sobre todo la falta de un padrón actualizado de socios en cada una de las organizaciones. Si bien no podemos dar parte de números precisos en cuanto a la masa de asociados de cada organización, podemos afirmar que las organizaciones estudiadas son genuinas, están conformadas por auténticos conjuntos de personas, y desarrollan actividades en el ámbito local. Distintas razones permiten aseverarlo: la antigüedad de la Sociedad Rural de Mar del Plata y de la Cooperativa de Horticultores, el reconocimiento público de la AFHOPyA como actor del sector, el aval recibido por la UTT y el MTE Rural, de parte de la AER INTA Mar del Plata para beneficiarse de programas públicos, o la identificación de la Asociación Agroecología en Movimiento, como un grupo activo en la comunidad.

Mención aparte merece la existencia o no de requisitos de admisión a la organización, dado que ello supone la posibilidad de reducir o ampliar el número de miembros. En este punto hay variados criterios, correlacionados con la finalidad de las organizaciones. La Cooperativa de Horticultores exige acreditar la condición de productor, bastando la presentación (aval) de dos asociados. La Sociedad Rural de Mar del Plata abre sus puertas no solo a productores, sino también a gente relacionada o interesada en el sector; su estatuto prevé además una categoría de socios adherentes (gozan de algún beneficio puntual y no poseen derechos políticos). Tanto la UTT como el MTE Rural admiten como miembros a quienes trabajan o producen la tierra, pero que no son asalariados rurales. El MTE Rural no afilia a propietarios de tierra, dada su lucha fundamental por la misma. Por su parte, la Asociación Agroecología en Movimiento atiende primero a la calidad humana de quien pretende unirse a la organización (lo hace mediante un encuentro/charla), y en segundo término, revisa como produce y elabora los productos que pretende llevar a la feria. Hemos notado además una clara diferencia entre las organizaciones respecto a quienes visualizan como productor. Mientras la Cooperativa de Horticultores y la Sociedad Rural de Mar del Plata identifican a este como el sujeto titular de una explotación agropecuaria, la UTT, el MTE Rural y la Asociación Agroecología en Movimiento utilizan el concepto productor/productora para referirse a toda persona que trabaja la tierra. En definitiva, se cuenta como miembro a cada persona de ese grupo de trabajo (familiar o no), que excede la figura del titular (propietario, arrendatario o mediero).

### **1.c.- La formalización en las organizaciones.**

La formalización, que en nuestro análisis implica los pasos que la organización dio para tener un reglamento escrito que regula su funcionamiento, así como las correspondientes

inscripciones en los registros, puede ser una oportunidad de aprendizaje organizacional. Es decir, puede tratarse de una experiencia que permita la autonomía organizacional (Manzanal, 2009, p. 38), mediante la participación de sus miembros, poniendo en discusión los contenidos, en un proceso transparente donde todos tengan la posibilidad de conocer los derechos, las obligaciones, normas legales que se aplican, etc. Llevado adelante de esta manera, el procedimiento de la formalización fortalece la representatividad organizacional. Desde luego en las organizaciones estudiadas, la formalización, o no reúne estas características, o aún está pendiente, como en el MTE Rural, porque “no tienen un referente que sea interlocutor (...) con algún núcleo más fuerte de la organización”, según L.C., extensionista de la AER INTA Mar del Plata.

En la Sociedad Rural de Mar del Plata y la Cooperativa de Horticultores, organizaciones que datan de unos cuantos años atrás, la formalización está acabada y se la considera como una cuestión de rutina, “Tenemos que tener todo lo reglamentario”, expresa N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores, “se presenta el Balance”, dice al pasar A.E., socio de la Sociedad Rural de Mar del Plata. Por otra parte, aunque la formalización surge como inquietud se advierten dificultades para concretarla. Así se deduce del testimonio de N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores, quien señalando un pequeño libro ya amarillo – el Estatuto de la Cooperativa– dice, “esto, sabemos que está desactualizado, pero cambiarlo lleva tiempo y dinero”.

En organizaciones de origen más reciente, el paso a la formalización tiene la exclusiva connotación de reunir dicha condición para acceder subsidios o beneficios del Estado. Así se ha dado para la Asociación Agroecología en Movimiento, ya formalizada, tal como lo manifiesta L.A., miembro de la Asociación, “Lo formal se dio porque en el gobierno Kirchnerista [*refiriéndose a la presidencia de Néstor Kirchner 2003-2007, y de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2011 y 2011-2015*] se tendió a formalizar algunas cosas, tenías que tener cierta formalidad para obtener subsidios o acceder al Monotributo Social Agropecuario<sup>29</sup> (MSA), por eso nos formalizamos”. Por razones similares, la UTT ha encarado la formalización (en curso) del grupo marplatense, a través de la figura jurídica de cooperativa. “Nosotros armamos una cooperativa de trabajo y a través de la misma se van a hacer muchas cosas (...) para todo se necesita una cooperativa, para presentar proyectos”, nos

---

<sup>29</sup> El MSA fue un programa creado en el año 2010, mediante el cual se incorporó a los productores rurales familiares cuya facturación anual no superaba cierto tope, al Régimen del Monotributo Social. El productor familiar accedía a la formalización impositiva, al régimen de jubilación y a una obra social sin costo, dado que el costo de este paquete era asumido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, s.f.).

explica N.G., integrante de la UTT. Igual motivación anima la idea de formar una cooperativa entre el grupo de productores del MTE Rural, aunque en este caso aparecen matices de la filosofía del cooperativismo (unidad, identidad), como manifiesta uno de sus miembros:

me fui metiendo poco a poco, descubriendo cómo se mueven las organizaciones, como hay subsidios, el subsidio que puede llegar cuando es una cooperativa o sea estando los quinteros unidos (...). (...) normalmente cuando tengamos una cooperativa nos pueden dar oportunidad de poder comprar semilla, nylon, nos pueden bajar cosas, subsidios, créditos y después nosotros pagar igual. Y más que todo la cooperativa es para poder tener una identidad de la Rama Rural, dar a conocer que es la Rama Rural del MTE y cómo se maneja. (Entrevista A.H., miembro del MTE Rural)

Estos ejemplos muestran como el marco institucional (normas) condiciona el tipo de organizaciones que surgen (North, 1990/1995). En los últimos años se ha incentivado la formación de cooperativas y la formalización de otros tipos jurídicos, pero bajo la presión de la “obligación legal” (Manzanal, 2009, p. 38), entonces aparece la contracara de este apuro: desilusión, frustración, fracaso. Eso se nota en el testimonio de alguna organización, “nosotros entramos tarde y lo único que hemos tenido son gastos, es más este año pensábamos si seguir o no seguir con la asociación, no con el grupo sino con la formalidad” (Entrevista L.A., miembro de Asociación Agroecología en Movimiento). También lo apuntan desde el sector público, “en mi experiencia (...), sé que si el proyecto se encuadra a la fuerza dentro de la figura jurídica de la cooperativa, a los pocos meses se rompe, entonces se pierden las ilusiones, el tiempo y el dinero” (Entrevista R.S., referente territorial de la DIPAC); “si uno apresura un proceso para obtener dinero y no hay base socio-organizativa, eso es muy riesgoso o puede ser un fracaso” (Entrevista C.R., docente e investigador de la UNMDP).

#### **1.d.- La participación en el seno de las organizaciones.**

El ejercicio de la democracia deliberativa es un ingrediente fundamental en el enfoque territorial e institucional al que adscribimos. Se considera que una mayor participación de la ciudadanía, a través de organizaciones que defienden una visión no hegemónica de desarrollo rural (sostenible, equitativo, inclusivo), puede influir en decisiones políticas e instituciones locales al respecto (Manzanal, 2006). La idea es consonante con la hipótesis de Evans (2006), quien sostiene que una mayor participación y deliberación conduce al desarrollo, sobre todo si cuestiona los valores, las normas, y la estructura de clases sociales (Portes, 2006). Ciertamente esta habilidad para debatir, resolver, decidir, elegir, se ve alentada o no por las

reglas imperantes (North, 1990/1995), tanto fuera como dentro de la organización. Por este motivo se vuelven tan importantes las prácticas de la organización en cuanto a la propia toma de decisiones y la elección de sus autoridades.

En relación a la forma de tomar las decisiones encontramos dos direcciones, aunque ambas pueden calificarse como formas democráticas. Por un lado, aquellas organizaciones más antiguas, y que han adoptado un tipo jurídico regulado por ley (asociación, cooperativa u otras), son de algún modo más conservadoras y se amoldan al marco legal que las regula. Es así que, la Sociedad Rural de Mar del Plata y la Cooperativa de Horticultores, establecen en sus estatutos dos órganos decisorios: Comisión Directiva en la primera, o su equivalente en la Cooperativa, el Consejo de Administración (aunque entre ambas organizaciones difiere el número de miembros que la/lo compone), y la Asamblea. Tratándose de las asambleas existen las de carácter ordinario y extraordinario, dependiendo de los asuntos a tratar, las cuales requieren distintas mayorías, simples y especiales, tanto para sesionar como para decidir. Básicamente los miembros de estas organizaciones delegan en la Comisión Directiva o el Consejo de Administración, cuerpos colegiados elegidos en la Asamblea Ordinaria, el ejercicio de la administración y por ende la facultad de decidir en los asuntos de este quehacer. Una vez al año, en ocasión de la Asamblea Ordinaria, los socios con derecho a voto (generalmente quienes no poseen deuda por cuotas sociales), aprueban o desaprueban la gestión, y proceden a la elección de los cargos que en la Comisión o el Consejo deban ser renovados. En la práctica estas formas legales originan cierta lejanía sobre las diarias actividades de la organización, por parte de los miembros que no integran la Comisión o el Consejo, y esto va en desmedro de la participación puertas adentro. Así lo reconoce A.E, desde su rol directivo en la Sociedad Rural:

el productor piensa que el que está al frente de la institución es el único responsable y no, las instituciones van a salir adelante si están los productores sumándose y participando activamente. No es que porque haya cinco o seis productores en la Rural van a poder hacer todo. (Entrevista A.E., miembro de la Sociedad Rural de Mar del Plata)

Los grupos más nuevos, encauzados en movimientos sociales, y que aún no se han formalizado a través de una tipología jurídica regulada por ley, organizan la toma de decisiones en una forma que involucra a todos los asociados con mayor frecuencia e interacción. Tanto la UTT como el MTE Rural concuerdan en una estructura de asambleas de base (por zonas), cada una con sus delegados. Cada base se reúne en Asamblea, y deciden por mayoría sobre todos los asuntos que incumben al grupo. Con una frecuencia mensual



estipulada (en la UTT), o más aleatoria (cada diez/quince días en el MTE), se reúnen los delegados de cada base para aunar criterios y decisiones. En el caso de la UTT se suman otros miembros con cargos en cada base: subdelegados, tesoreros, promotoras/promotores. Con su método para tomar decisiones, estas organizaciones ensayan en su seno, un tipo de participación identificada por Arqueros y Manzanal (2004) como ideal o paradigmática, dado que potencia los vínculos entre los miembros. Las bases con su realidad y heterogeneidad alimentan la reunión de delegados, y a su vez esta, como instancia formal unificadora, retroalimenta nuevamente a las bases, en un proceso continuo de ida y vuelta (Cardarelli y Rosenfeld, 2005).

Un punto a considerar y que suma a la cultura democrática de las organizaciones, es la forma de elección, y más importante, la posibilidad de recambio de las personas que ocupan posiciones de conducción de la organización, en comisiones directivas, consejos de administración, o como delegados, tesoreros, etc., según sea el caso. Según nuestro análisis lo primero no suscita problemas, ya que con mecanismos establecidos (escritos o no), son los miembros asistentes a la Asamblea quienes votan y se respeta la mayoría. Por el contrario, el recambio de las autoridades de las organizaciones se ve restringida por distintos motivos. En las organizaciones formalizadas de acuerdo a las leyes, la posibilidad de reelección es indefinida, esta condición se verifica en la Sociedad Rural de Mar del Plata, la Cooperativa de Horticultores, y la Asociación Agroecología en Movimiento. En tanto, en las organizaciones no formalizadas, el recambio de quienes cumplen roles de conducción aparece como un tema menor y sin periodicidad precisa. “En las bases donde hay problemas, hay renuncias, dejan los cargos, y ahí se renuevan, en otras donde los delegados vienen funcionando bien no”, puntualiza N.G., integrante de la UTT, quedando el reemplazo circunscripto a la necesidad de recambio. Puede también quedar librado a la voluntad, como hace notar A.H. miembro del MTE, “Se eligen cada un año o dos años, y se reeligen (...), se postula el que quiere responsabilizarse de los temas”. El último factor, que coincidentemente las organizaciones consultadas han manifestado como preocupante, es la falta de interés o compromiso por parte de los miembros para asumir las funciones comentadas. Quizá sea este el elemento de mayor incidencia a la hora de la alternancia, dado que a falta de nuevos postulantes la tendencia es proponer a quienes ya están en funciones, formar una única lista, posponer cambios, y hasta adoptar mecanismos ultra novedosos al margen de lo establecido en el reglamento formal, como ocurre en la Asociación Agroecología en Movimiento:

Establecimos una Comisión Directiva con el mínimo de miembros que son siete, pero nosotros decidimos desde un primer momento que no haríamos votación, es

rotativo. La Comisión es un acto eminentemente legal porque la Ley nos exige, pero nuestra contadora (...) es la que manejó la plata toda la vida, (...). No vamos a hacer una Asamblea para decidir los cargos, porque la mayoría va a querer escaparle, entonces así una vez en la vida te va a tocar ser Presidente. (Entrevista L.A., miembro de Asociación Agroecología en Movimiento)

### **1.e.- El financiamiento de las organizaciones.**

Formas transparentes de financiamiento que aporten recursos suficientes para el adecuado desempeño de las actividades de la organización, es otro elemento que tiende a reforzar la representatividad de las organizaciones. Sin embargo, la literatura nos ha dado a conocer los obstáculos que las organizaciones han sobrellevado en materia de su financiamiento desde la década del 90. Lattuada (2014a), señala que la disminución del número de asociados en las entidades reivindicativas tradicionales, y/o la pérdida de otras fuentes de financiamiento, significó la reducción de recursos de las entidades, cuestión que aún se verifica en la Sociedad Rural de Mar del Plata:

las entidades rurales se sostienen únicamente con la cuota social [*la cual no es obligatoria, salvo para ejercer los derechos políticos de socio*], o si brindan algún servicio. No hay recursos y sin recursos es muy difícil hacer cualquier actividad. SENASA funciona acá y no aporta nada, la Municipalidad tiene acá la oficina de Marcas y Señales y tampoco aporta. Otras se fondean con los sellados, acá en Mar del Plata no estamos sellando. Sufrimos bastante para mantenernos, vienen los productores y se atiende a todos aunque no sean socios. (Entrevista A.E., socio de la Sociedad Rural de Mar del Plata)

También el cooperativismo agrario viene sufriendo una declinación que se refleja, entre otros, en indicadores económicos como el resultado del ejercicio y el nivel de endeudamiento. Aquí ha jugado decisivamente el endeudamiento de los productores con las cooperativas, poniendo en riesgo a las propias entidades (Lattuada y Renold, 2005). Esto se puede observar en la Cooperativa de Horticultores, que presenta hoy una situación económica estable, proviniendo su financiamiento del alquiler de los puestos de venta. No obstante, a esto se ha llegado luego de la reconversión de la actividad principal de la Cooperativa (antaño la consignación), y dejando de lado prácticas comerciales, que si bien reportaban beneficios para los asociados, ponían en riesgo la continuidad de la Cooperativa, sobre todo en momentos de crisis económicas:

El crecimiento de socios se dio en una época porque, como tenemos semillería y venta de insumos se daba crédito, tenían esa ventaja, (...) se evaluaba su

cumplimiento y se le prestaban fondos de la Cooperativa. Después vinieron años muy críticos, la situación se puso muy difícil y entonces se decidió no seguir dando crédito. Nosotros siempre estábamos con una tasa menor a la del Banco con el beneficio para el socio, pero cuando vino una crisis (no recuerdo en qué momento) hubo que trasladar eso a un abogado, hay gente que pagó y hay gente que no pudo pagar. La Cooperativa al socio no podía rematarle nada, éramos todos compañeros. A pesar de los altibajos por problemas de política, porque no siempre la actividad es floreciente, hemos logrado mantener la Cooperativa que no es fácil hoy en día. (Entrevista N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores)

En aquellas organizaciones que se financian, en todo o en parte, con recursos provenientes del Estado, existe el riesgo de dependencia y vínculos clientelares (Manzanal, 2009). Al escuchar el relato acerca de cómo se financian las actividades de la UTT, advertimos que podrían existir estos riesgos:

Los compañeros y compañeras hacen un aporte de \$ 100 por mes cada uno, que no es nada, y para los terrenos juntamos además haciendo rifas, campeonatos de fútbol, y otras cosas. Además entre todos pusieron cuatro cuotas de \$ 1.000, los que están cobrando un salario social complementario y ahí completamos. También nosotros conseguimos desde Nación que todos los meses nos manden alimentos y los compañeros por mes se llevan diez/doce productos (...), y bueno en realidad lo que ponen se lo llevan. (Entrevista N.G., integrante de la UTT)

De acuerdo a la definición de clientelismo político<sup>30</sup>, no contamos con elementos para afirmar que nos encontramos ante un caso de este tipo de relación entre Estado-organización y organización-miembros. Sin embargo podemos decir que, canalizar beneficios del Estado a través de una organización, recibir luego parte de esos beneficios, o naturalizar lo que la organización consigue a cambio de lo que los productores aportan, podría exponer, tanto a ésta como a sus miembros, a la falta de independencia, si es que este intercambio se da con las características apuntadas (personalizado, selectivo, estratégico, vertical y asimétrico).

En lo que antecede, hemos expuesto en forma pormenorizada las condiciones de representatividad que reúnen las organizaciones estudiadas. En el Cuadro 6 presentamos una síntesis de las mismas.

---

<sup>30</sup> García Ojeda (2011), define el clientelismo político como “una relación de intercambio personalizada, selectiva, estratégica, vertical y asimétrica de recursos como servicios, dinero, información, cedidos por actores políticos (que controlan recursos públicos) y sus mediadores (...) en favor de ciudadanos, que como clientes, contraprestan (como condición necesaria para obtener beneficios) a través de apoyo político” (p. 128). Según el autor, el clientelismo no es problemático porque los implicados obtengan beneficios mutuos, sino por sus implicancias para las políticas públicas. Entre estas implicancias destaca: la distorsión en el acceso igualitario a los bienes públicos y el desincentivo del control ciudadano sobre las acciones del Estado.

## Cuadro 6

### Condiciones de representatividad de las organizaciones

	Asociación Agroecología en Movimiento	MTE	UTT	AFHOPyA	Cooperativa de Horticultores	Sociedad Rural Mdp
Intereses por	agroecología	Se milita con una visión holística.		Se defiende para evitar dependencia de multinacionales.	Se valora como alternativa de producción.	Se valora como alternativa de producción.
	tierra		Es su lucha principal para seguridad del productor.	Se reivindica para producir en forma agroecológica.		No reivindica el derecho al acceso.
	comercialización	Incentiva la feria para educar y desarrollar el comercio solidario.	Postula canales cortos por las ventajas comerciales	Crea canales cortos para librarse del mercado concentrador	Busca mejorar ingresos dentro de canales establecidos.	
Miembros de la organización	Representa al colectivo afín a la agroecología. Prioriza atributos personales al afiliar.	Representa a quinteros excluidos. No afilia propietarios de tierra, ni asalariados.	Representa a familias productoras. No afilia asalariados.	Representa al sector frutihortícola. Afinidad con comunidad boliviana.	Representa al sector frutihortícola. Distancia con comunidad boliviana. Pide aval para afiliar	Representa a productores de sectores extensivos. Afilia productores y afines al sector.
Proceso de formalización	Concluido, para obtener subsidios.	En estudio, para obtener subsidios.	En curso, para obtener subsidios.		Finalizado y rutinario	Finalizado y rutinario.
Participación en la organización	Desinterés por la conducción.	Interacción entre los miembros en las decisiones. Desinterés por la conducción.	Interacción entre los miembros en las decisiones. Desinterés por la conducción.		Delegación de decisiones. Desinterés por la conducción.	Delegación de decisiones. Desinterés por la conducción.
Financiamiento de la organización			Cuota social y aportes extras. Suficiente.		Alquiler de puestos. Limitado para ampliar servicios.	Cuota social. Insuficiente para las actividades.

Fuente. Elaboración propia.

## **2.- Las características de la participación**

En el apartado anterior hemos expuesto en qué medida, las organizaciones estudiadas, reúnen las condiciones para un buen ejercicio de la representación de sus miembros, cimiento de la participación. Siguiendo nuestro marco teórico, expondremos distintos aspectos de las experiencias de participación que las organizaciones han transitado, para reflejar en qué forma y con qué resultados esta se realiza. La reseña de estos aspectos se organiza, según las siguientes dimensiones de análisis establecidas para la variable participación organizada: i) sentido en el ejercicio de la participación; ii) canales de participación utilizados; iii) alcances de la participación y, iv) vínculos generados.

### **2.a.- Sentido y canales de la participación.**

Un primer aspecto a identificar es la dirección y vías que ha seguido la participación experimentada por las organizaciones, dado que esta puede ser facilitada por canales institucionalizados para tal fin (desde arriba), o venir impulsada por los propios intereses o necesidades de las organizaciones (desde abajo) (Arqueros y Manzanal, 2004). Estas formas de participación no son mutuamente excluyentes, al contrario, la participación ideal es la que conjuga ambos sentidos, conectando el deseo de participar de organizaciones conscientes y activas, con instancias de cogestión donde canalizar la participación (Cardarelli y Rosenfeld, 2005).

Aunque las experiencias no abundan, lo cual *per se* indica que la participación tiene obstáculos, las mismas son variadas, permitiendo distinguir a grandes rasgos, organizaciones que promueven iniciativas propias buscando luego apoyo por canales más o menos institucionalizados (la Asociación Agroecología en Movimiento y la UTT), de aquellas que son proclives a ejercer la participación a partir de instancias institucionalizadas (la AFHOPyA, la Cooperativa de Horticultores y la Sociedad Rural de Mar del Plata), y establecer aquí sus vínculos. Al margen queda el MTE Rural, con una forma de participación muy limitada.

En su corta trayectoria, la Asociación Agroecología en Movimiento, ha sido activa en iniciativas para realizar actividades comunitarias que sirvan a los objetivos organizacionales. La Asociación ha consolidado la presencia de su feria, aunque no ha logrado obtener el permiso para realizarla, ni formalizar los productos que en la misma se venden. Por este motivo, la organización ha mostrado cierto activismo (presencia en Reuniones de Comisión y Sesiones del Concejo Deliberante, peticiones a las autoridades, feria en la puerta del Municipio), luchando por la institucionalidad necesaria para, apoyar y formalizar la

Economía Social y Solidaria (ESS), y ordenar los permisos y el espacio de las ferias. Esta lucha institucional contempla: la sanción de una ordenanza que incluya, a nivel local, los productos de la Agricultura Familiar reconocidos en el Código Alimentario Nacional desde el año 2018; la reglamentación de la Ordenanza 22212/2015, que establece un marco regulador para la producción y elaboración realizada por sujetos de la ESS; y el cumplimiento del Decreto 2234/2016, que establece una Unidad de Gestión para ordenar las ferias y el uso de los espacios públicos. Cabe señalar que la organización no encuentra canales institucionalizados, donde plantear sus demandas y concretar alianzas para darles fuerza. Una buena posibilidad hubiera sido la Mesa de la Economía Social y Solidaria (MESS), prevista en el artículo 4° de la Ordenanza 21612/2013, la cual L.A., miembro de la organización, destaca como iniciativa, a vez que lamenta su falta de implementación:

En el 2013 se logra la Ordenanza de la ESS y tiene puntos muy interesantes (...), y fundamental, que fue el gran paso, se crea una Mesa de la ESS donde participan en el pensar, discutir, analizar y proponer las políticas de la ESS, las organizaciones. Se lograba a través de esa ordenanza institucionalizar un espacio donde las organizaciones sociales, sujetos de la ESS, participen en lo que es la discusión de las políticas de Estado. No, no se llevó a cabo, queda un grupo de Whatsapp. La Ordenanza está vigente, esa y la de las PUPAs, pero ninguna de las dos se llevó a la práctica [*responde disgustado*]. (Entrevista L.A., miembro de Asociación Agroecología en Movimiento)

Además de dar presencia a la feria, la organización ha logrado implementar otro de sus instrumentos de educación y difusión, los talleres. Es de destacar que estas acciones se han llevado adelante a partir de sumarse la Asociación como parte en dos proyectos específicos e institucionalizados: uno conformado por la Biblioteca Parlante (organización pública municipal), Artes del Fuego (organización privada), y ProHuerta; el otro generado desde la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) para apoyar la ESS. A través de estos nexos, la organización consiguió no solo espacios para realizar su feria, sino también hacerse conocer en la comunidad, tener apoyo profesional para dictar talleres (alimentación sana, prevención de la salud, prácticas agroecológicas), hacer intercambio de semillas. Tanto es así que estos nexos son altamente valorados por la organización, “son pequeñas cosas que se hacen grandes a partir de coordinarlas, (...) siempre es con el otro, siempre es con el otro [*reafirma*], no hay opciones”, dice L.A., miembro de la organización.

Con mucha cuota de su propio ímpetu, la UTT lleva adelante en el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón, el que es hoy su principal proyecto: la puesta en marcha de su propio mercado para vender al minorista y al consumidor, proveer al Estado, agregar valor a la producción. A tal fin, ya casi ha finalizado la conformación de una cooperativa entre los productores, y ha adquirido dos terrenos para construir las instalaciones necesarias (galpones de acondicionamiento y empaque, cocina, oficina). La organización no se apoyó en iniciativas de programas y organismos públicos, que impulsan también la comercialización directa y la producción agroecológica, como son los Grupos de Autoabastecimiento Local (GAL)<sup>31</sup> o las ferias de productores estimuladas por la SAF en el territorio. Deducimos que la autonomía de la UTT, con su propia red de transmisión de conocimientos, el Consultorio Técnico Popular (CoTePo), y la envergadura del proyecto, que excede a la propuesta de una feria local, han sido las razones por las cuales la organización no encontró cabida en estas propuestas públicas (desde arriba).

Para gestionar sus proyectos en general, y este en particular, la organización aprecia como forma natural de participación el diálogo directo con autoridades municipales, “Nosotros y cada organización hace lo mismo, nos reunimos con las autoridades, haces tú planteo, tú pedido, el petitorio que hacemos todos (tierras ociosas, mercados), y después cada cual gestiona como gestiona”, expresa N.G., integrante de la organización. Forma, que por cierto no utiliza un canal diferenciado, ya que se trata de reuniones puntuales con quien/quienes los reciban, no abre posibilidades de interacción con otras organizaciones, y desmotiva la participación local (Arqueros y Manzanal, 2004). Esta forma de participación también podría dar pie al clientelismo, considerando la asimetría de poder entre quienes controlan los recursos (políticos) y la organización que los requiere. Por otra parte, la organización desestima la participación en espacios políticos, que pueden ser *locus* de decisiones locales, “acá normalmente a las organizaciones les encantan las mesas, nosotros no participamos en ninguna mesa porque no nos interesa”, comenta N.G. miembro de la UTT, argumentando que a través de esos espacios, algunos integrantes de otras organizaciones locales, solo buscan protagonismo personal y cargos políticos.

Como parte de su lucha reivindicativa la UTT ha organizado en Mar del Plata, y en conjunto con el MTE Rural, su típica expresión de protesta, los ‘verdurazos’ (activismo),

---

<sup>31</sup> Los GAL son una herramienta estratégica de intervención del Programa ProHuerta (MDS-INTA), que promueve el agrupamiento de productores locales para desarrollar circuitos cortos de producción-comercialización, en el marco de una transición agroecológica, y bajo la coordinación de un técnico-asesor. Los GAL están dirigidos a reunir aquellos productores que, habiendo estado acompañados por el ProHuerta, han logrado generar excedentes para la venta (Minetti, 2018).

aunque resta importancia a esa asociación puntual. Para llevar adelante otra de sus líneas de trabajo en este territorio, promover la igualdad y prevenir la violencia de género, la organización apela a sus propios recursos (abogada de la organización y reuniones entre promotoras de género de todo el país). Sobrevuela la idea de relacionarse con la UNMDP para trabajar en este tema, como también en alimentación sana y cultura de la cocina. La intención de la UTT es valerse de lo que la Universidad pueda aportar, para formar su propio cuadro de promotoras, a diferencia de la Asociación Agroecología en Movimiento que encaró en equipo la tarea de educar.

La UTT ha estado también atenta para presentar sus propuestas en los Proyectos Especiales del Programa ProHuerta<sup>32</sup>. A través de esta iniciativa institucionalizada desde el Estado, la organización ha obtenido subsidios para la compra de un tractor, materiales para invernáculos (nylon), y equipamiento para riego por goteo. Esta maquinaria y equipamiento se utilizan en forma de banco, se prestan a los productores, estos los usan y luego devuelven. Asimismo el proyecto para construir un galpón en el terreno de Sierra de los Padres, se encuentra en curso, utilizando la misma alternativa de financiamiento.

Con una intensa actividad, la AFHOPyA deja su impronta en la representación sectorial local. Hasta donde nos permiten conocer las fuentes secundarias (recordamos que con esta organización no pudimos concretar una entrevista en profundidad), la AFHOPyA no solo ha desempeñado un rol activo en instancias institucionalizadas, sino también ha tenido su propio dinamismo, para intentar la solución de problemas que no eran parte de la temática abordada en las referidas instancias.

Uno de los procesos locales en los cuales la organización ha mostrado su presencia y fuerte compromiso, es el que se deriva del conflicto por fallida Ordenanza 18740/2008 que regulaba el uso y aplicación de agroquímicos. De hecho la organización nace fruto de la interacción de los productores en la crisis desencadenada por la aplicación de dicha Ordenanza (González et al., 2017). A partir de su conformación la AFHOPyA fue la voz de parte de los productores frutihortícolas en la mesa de trabajo interinstitucional, instancia convocada por el Municipio, que reunía además a otros actores del sector, y que culminó con la sanción de la Ordenanza 21296/2013, que entre otros puntos crea el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS). En el marco de este Programa, formando parte de la

---

<sup>32</sup> Los Proyectos Especiales del Programa ProHuerta, iniciativa del MDS y el INTA, financian la ejecución de obras y adquisición de equipamiento, para mejorar la calidad de vida y garantizar derechos de familias y comunidades rurales. Las propuestas se enmarcan en distintos ejes temáticos, priorizados por el ProHuerta, se presentan a través de las unidades y centros regionales del INTA, quedando a cargo de los referentes institucionales del INTA su administración y ejecución (Hernández, 2018).



Comisión Técnica, y compartiendo nuevamente el espacio con representantes de otros organismos públicos y privados, la AFHOPyA se transformó en un actor protagónico en la instrumentación del mismo. Para ello inició una estrategia de capacitación y concientización en el uso, aplicación y manejo de agroquímicos, armando grupos de productores afines y contratando un asesor por grupo (González et al., 2017). Junto a la AER INTA Mar del Plata organizó tres capacitaciones exitosas, desde el punto de vista de la participación de los productores, sumando a la Sociedad Rural de Mar del Plata, en la última realizada en el año 2019.

Ante la abrupta medida cautelar que suspendió la aplicación de ciertos artículos de la Ordenanza 21296/2013, los integrantes de la Comisión Técnica decidieron continuar con los esfuerzos emprendidos para sostener una actividad agropecuaria sustentable. En este contexto, la AFHOPyA fue un nexo clave entre el Programa de Muestreo y Control de Agroquímicos y Contaminantes Microbiológicos en Productos Frutihortícolas Frescos<sup>33</sup> y los productores, colaborando para detectar las fallas a nivel productor y remediar las mismas mediante el adecuado asesoramiento (González et al., 2017).

Con estos antecedentes, y expandiendo sus acciones hacia otros objetivos organizacionales (identificar y agregar valor a la producción local para estimular nuevos mercados), la Asociación trabajó en el Sello de Alimento Controlado para frutas y hortalizas producidas en el Partido de General Pueyrredón<sup>34</sup>. La participación de la Asociación se dio en el marco de un proyecto conjunto, entre distinta áreas del Municipio (Desarrollo Productivo, Salud, Bromatología), el SENASA, el Colegio de Ingenieros y el Instituto de Análisis Fares Taie (laboratorio privado). En relación a este trabajo, el entonces Secretario de Desarrollo Productivo afirmaba, “es muy interesante porque hasta hace dos años atrás no había relación con ninguna de las organizaciones” (MGP, 2017a). La experiencia dio pie, a la creación de una Mesa Frutihortícola (MF), la cual impulsó meses más tarde la Secretaría de Desarrollo Productivo. En esta oportunidad, la AFHOPyA, contando con los precedentes señalados, fue

---

<sup>33</sup> El Programa de Muestreo y Control de Agroquímicos y Contaminantes Microbiológicos en Productos Frutihortícolas Frescos, establece el control, decomiso y sanción, ante los casos de aparición de muestras con presencia de agroquímicos, por encima de los Límites Máximos Residuales establecidos por el SENASA. En el terreno, el Programa es implementado por el Departamento de Bromatología de la MGP en conjunto con el SENASA (González et al., 2017).

<sup>34</sup> El Sello de Alimento Controlado para frutas y hortalizas producidas en el Partido de General Pueyrredón, avala la trazabilidad y calidad de estos productos, y tiene por objetivo agregar valor a la producción de la región. Con el mismo, los productores que desempeñan buenas prácticas agrícolas pueden controlar el producto que ponen a la venta. El Sello se implementa mediante análisis de laboratorio y la incorporación de un código QR en los empaques de los alimentos (Revista InterNos, 2017).

uno de los actores convocados a participar, desde la primera hora, en un espacio de discusión y formación de políticas locales específicas para el sector (MGP, 2017b).

Erigida como nueva representante del sector frutihortícola, la organización participó del Plan Estratégico Mar del Plata (PEM) 2013-2030 (MGP, 2013a). Aun cuando no era parte de la Comisión Mixta (CM) del PEM, institucionalizada por la Ordenanza 14957/2002, dado que la creación de la Comisión precedió en el tiempo a la creación de la Asociación, esta última integró el grupo de más de cien entidades participantes en el Plan. Dentro de esta “usina” de elaboración colectiva, la AFHOPyA participó de los talleres y encuentros aportando, además de su perspectiva y opinión, tres proyectos de su propia autoría y uno en co-autoría con la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios –APYME– (MGP, 2013b).

Por vías no diferenciadas, la AFHOPyA ha estado activa en otras situaciones que aquejan a sus representados. La estrategia, aparentemente, consiste en mantener un diálogo directo con diferentes autoridades (presentando notas, pidiendo reuniones), y estar muy presente en los medios de comunicación. Con esta forma de activismo la organización ha logrado frenar, luego de una reunión con el Intendente, la implementación de una ordenanza fiscal que pretendía cobrar la Tasa de Seguridad e Higiene y el Derecho de Habilitación en las quintas (Revista InerNos, 2018). También ha hecho pública la demora innecesaria del Municipio en la entrega de un subsidio de Nación, destinado a recomponer los daños sufridos a causa de un temporal (Revista InterNos, 2019). De la misma manera, ha concretado una reunión interministerial, en Mar del Plata, con el fin de presentar una propuesta para avanzar en la normalización de la figura de mediería, y se ha manifestado en contra de allanamientos y procesos judiciales por la falta de una legislación adecuada (FM 99.9 Mar del Plata, 2018). Así también, ha advertido sobre inconvenientes que pueden ocasionar a pequeños productores locales, medidas de organismos nacionales como la AFIP y el SENASA (Portal Digital 0223, 2019). La organización ha estado atenta y activa respecto al problema de los caminos rurales, de hecho fue una nota formal presentada por la entidad al Concejo Deliberante, junto a otros pedidos informales, lo que dio pie para convocar a la primera Jornada de Trabajo en el recinto, en pos de delinear soluciones para el tema (HCD, 2019a).

Con una trayectoria que la respalda, la Cooperativa de Horticultores sigue figurando entre quienes representan al sector frutihortícola en la ciudad y región. Por este motivo, la Cooperativa sumó su compromiso, tanto en la mesa interinstitucional para la redacción del proyecto de la Ordenanza 21296/2013, como también en la Comisión Técnica encargada de ejecutar el PDRS. En lo que respecta a este Programa, la Cooperativa cumplió un rol subsidiario a las acciones de la AFHOPyA, y entendemos que la razón de esto se encuentra

en el desacople cultural que existe entre la Cooperativa y la comunidad de productores bolivianos, ya comentada entre sus rasgos de representación. Así la organización ha colaborado con la difusión de las acciones de capacitación, organizadas por la AFHOPyA, el INTA y la Sociedad Rural de Mar del Plata, estando además muy presente en el sostenimiento de las buenas prácticas agrícolas, “nosotros recibimos comunicaciones de todos lados y tenemos que ser los transmisores porque somos los que tenemos comunicación con los productores”, comenta N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores.

Contrariamente a la AFHOPyA, la Cooperativa de Horticultores no intervino en el proyecto de Sello de Alimento Controlado, aunque sí integró el cuadro inicial considerado para la iniciativa de la MF. Interpretamos, que una vez más el peso de su historia cuenta en todas las instancias del diálogo político local referido al sector.

En relación al PEM y según el Anexo I de la Ordenanza 14957/2002, la Cooperativa de Horticultores conformó la primigenia Asamblea de Instituciones Representativas de la Ciudad de Mar del Plata. Aunque, según el Anexo II de la misma Ordenanza, no figura entre el subgrupo de entidades participantes en esta Asamblea, que formaron luego la Junta Promotora para impulsar el PEM. En la etapa más reciente del PEM 2013-2030, la Cooperativa participó una vez más en este espacio institucionalizado de discusión y planificación de la ciudad (MGP, 2013a). Sin embargo, no figura la autoría o co-autoría de trabajos en el documento que recopila los Programas y Proyectos presentados (MGP, 2013b).

Más atrás en el tiempo, se registra también la participación de la Cooperativa en dos órganos institucionalizados por normas municipales. Uno, es la Mesa Agropecuaria (MA) del Partido de General Pueyrredón, ámbito de discusión formal y de relación Municipio-sector agropecuario, al cual la Cooperativa se incorporó luego de un tiempo de funcionamiento de la Mesa. En principio se sumó a las reuniones de manera informal, luego, con un decreto que modifica algunas cuestiones de la Mesa, la entidad pasó, formalmente, a ser parte de este órgano. El otro, es la Comisión Administradora de Servicios Rurales Municipales (CASRM), creada por Ordenanza 15581/2003, la cual integra desde su creación como una de las dos entidades representativas del sector (la otra es la Sociedad Rural de Mar del Plata). Sin profundizar en el funcionamiento pasado y presente de ambos órganos, tema que abordaremos más adelante, la experiencia de la Cooperativa aparece deslucida y transmite cierto hastío, “en ese momento no participé directamente yo, pero los que participaron y después informaban en el Consejo se cansaban de ir [*aludiendo a la Mesa*]. Lo mismo lo que hicieron de caminos rurales, no pasó nada con eso”, recuerda N.J., socio de la Cooperativa de Horticultores. La reseña muestra que un mero artefacto normativo no alcanza, tiene además

que incentivar y sostener la participación, estado que se logra cuando las aspiraciones de la población son bien recibidas y gestionadas en estos ámbitos (Arqueros y Manzanal, 2004).

Fuera de estas instancias institucionalizadas, la Cooperativa ha mantenido contacto y diálogo con autoridades de la Secretaría de Producción intentando alguna solución conjunta al problema de su habilitación, dado que el mercado está habilitado en un lugar ya completamente urbanizado. Trasladar el mercado, o convertirlo en una suerte de mercado de venta directa al público, son opciones que han estado sobre la mesa, pero la Cooperativa necesita financiamiento, y el Municipio está muy limitado en el actual contexto económico.

Otra de las entidades proclive a participar en el diálogo institucionalizado es la Sociedad Rural de Mar del Plata, la cual gracias a su predisposición, antigüedad y tradición, es un actor convocado que cuenta con experiencia en varios de los espacios analizados. Por lo tanto, la entidad mantuvo una decidida intervención en todos los pasos institucionales que se dieron hasta la sanción de la Ordenanza 21296/2013, integrando también la Comisión Técnica. Igualmente, es una de las entidades llamadas desde el comienzo para integrar la MA, y la CASRM. La organización se reconoce proactiva en relación a las nuevas necesidades y problemas rural-urbanos, y ha apelado al diálogo directo con autoridades solo porque los espacios institucionalizados se han perdido. Más aún, recuperar el funcionamiento de la MA es la lucha institucional en estos tiempos, “desde la Sociedad Rural en toda mi gestión venimos permanentemente pidiendo que se reflote la Mesa Agropecuaria (...), un espacio donde nos sentábamos todos los interesados del sector y planteábamos los temas y buscábamos soluciones a esos temas”, subraya A.E., como directivo de la Sociedad Rural.

La representación sectorial orientada a las actividades agropecuarias extensivas, autoexcluyó a la Sociedad Rural de otros espacios locales, como la MF y el PEM. Pero además, la Sociedad Rural se percata del juego institucional de la representación sectorizada, que debilita a los productores y mina la demanda, sobre todo de los más pequeños (Manzanal, 2002, p. 565). Así lo expone A.E., socio de la organización “cuando nos juntamos todas las instituciones y podemos plantarnos frente a la autoridad de turno de otra forma, con una idea unificada, hay más posibilidades de tener éxito”. Claro que para unificar, ampliar y profundizar la participación hay que mostrarse dispuestos a asumir que se trata de un proceso social contradictorio (Manzanal, 2002), y que el conflicto social es el germen de la resistencia ante el avance desmesurado del agronegocio (Morandi, 2017). Entendemos que en este punto la Sociedad Rural tiene debilidades, “nosotros no tenemos ningún inconveniente de juntarnos y trabajar en conjunto [*refiriéndose a organizaciones con las cuales no han trabajado, ni se conocen*], el tema es que no podemos tampoco crear un ámbito de conflicto, es para sumar”,

expresa también A.E., socio de la entidad. De todos modos, no podemos imputar únicamente a la Sociedad Rural ésta y otras debilidades, cuando la división es lo que impera, “veo mucha fragmentación y enfrentamiento, todos juntos viniendo por un solo tema, pudo ser alguna demanda fuerte de caminos rurales, no ubico otro momento” (Entrevista C.C., Concejal).

Finalmente, observamos que el MTE Rural ejerce una participación bastante restringida, y con pocas posibilidades de desarrollar aptitudes en este sentido. La organización ha apoyado con su presencia los ‘verdurazos’, forma distintiva y organizada desde la UTT para exponer los problemas ante la sociedad. Con el aliciente y acompañamiento del INTA, algunos productores (los más organizados) iniciaron la conformación de un GAL, proyecto que lamentablemente quedó trunco por cuestiones administrativas. La organización también participó con una propuesta que encuadraba en los Proyectos Especiales, recibiendo el subsidio que prevé esta línea. Sin embargo, antes que *motu proprio*, fue el incentivo del INTA lo que contribuyó para presentar el proyecto, a diferencia de la UTT que se ha mostrado con más dinámica propia. Al contarnos su experiencia con ambas organizaciones, una técnica del ProHuerta apunta, “Con el MTE es distinto, también hemos gestionado, el año pasado fue el primer año que gestionamos un proyecto, a pesar de que nosotros les insistimos que presenten proyectos”, aunque aclara que la fluidez de la UTT va de la mano de un mayor verticalismo dentro de la organización, en cambio en el MTE estos procesos son más deliberativos y por ello más lentos (Entrevista L.C., extensionista de la AER INTA Mar del Plata).

Al igual que la UTT, el MTE Rural confía en el petitorio a los políticos, como instrumento para expresar sus demandas, a lo cual esta organización agrega la protesta como forma de presionar por respuestas. Como señalamos anteriormente, la organización del MTE Rural en el Cinturón Frutihortícola es incipiente, por lo cual sus demandas son más generales (acceso a la tierra, caminos rurales, alumbrado en las calles de zona de quintas), y no están tan conectadas a proyectos autónomos generados desde la organización, como es el caso de la UTT que tiene en marcha su mercado. Ya comentamos los riesgos que este tipo de actitud tan dependiente puede traer (verticalismo, clientelismo, desafiliación local). En el caso del MTE Rural esto se agudiza con la creencia, que estar incluido en la política local, depende de tener contactos y amigos dentro del Municipio. Cuando uno de sus miembros nos comenta como se informan acerca de tierras fiscales para cultivar dice:

Ellos [*refiriéndose a otros núcleos de la organización*] tienen abogados, (...), tienen amigos acá en el Municipio, contactos, ha entrado también una compañera de Concejal y tiene contacto con la rama grande, conocen cómo se manejan. No

estamos excluidos del sistema, estamos yendo con el sistema mismo. (Entrevista A.H., miembro del MTE Rural)

### **2.b.- Alcances de la participación.**

Además de las formas, otra de las características de la participación como aprendizaje, es que se trata de un proceso progresivo. Es decir, que el ejercicio frecuente de aquellas formas de participación que estimulan la autonomía de las organizaciones, es lo que posibilita alcanzar niveles crecientes de intervención en los temas públicos locales que les incumben. Para dar cuenta del alcance de la participación que observamos, utilizaremos los niveles que distingue Manzanal (2003): i) estar informado, ii) ser consultado, iii) ser parte en la toma de decisiones e, iv) integrar cuerpos donde se toman decisiones y controlan los recursos. No obstante, vale recordar que no se trata de un proceso lineal, con etapas estancas.

Hemos visto que todas las organizaciones estudiadas han participado de encuentros, sobre todo con autoridades locales, con el fin de manifestar sus peticiones, preocupaciones, rechazos y reclamos. Entre estos encuentros aparecen: reuniones puntuales pactadas (mayormente con el Intendente o alguna autoridad de rango superior de la Secretaría de Producción); asistencia a reuniones de distintas comisiones del HCD, ya que no hay una comisión específica que atienda lo rural, sino que sus temas puntuales pasan por distintas comisiones; y una forma bastante frecuente son las Jornadas de Trabajo del HCD, una suerte de audiencia pública, amplia en convocatoria, para tratar temas puntuales que van apareciendo como problemas (las dos Jornadas de Trabajo de Caminos Rurales son el ejemplo cercano que tenemos de ello). Interpretamos que en todas estas instancias las organizaciones tienen la posibilidad de ser escuchadas, informadas y emitir sus opiniones. Aunque también creemos, que esto varía de acuerdo al objetivo del encuentro, no es lo mismo presentar un pedido, una queja, que participar de una reunión (de Comisión o Jornada en el HCD) convocada para conocer la opinión, los saberes, de los interesados.

Aquellas organizaciones que han presentado sus proyectos en la línea Proyectos Especiales del Programa ProHuerta (UTT y MTE Rural), han tenido la oportunidad de planificar, decidir y gestionar por sí mismas un recurso estatal. Desde ya, esto se hace dentro de un marco regulatorio (temáticas habilitadas, grupos poblacionales, presentación formal), definido por otros organismos (MDS e INTA), y en otras instancias. En este marco las organizaciones tuvieron libertad para decidir que comprar, donde, como utilizar o distribuir el recurso conseguido (maquinaria, equipamiento, y demás), pero sujetas a pasos administrativos, de forma, y la supervisión de un técnico/a del INTA.

El PEM 2013-2030 fue el resultado de la participación, en un espacio de encuentro ciudadano, con representación de variados grupos de la comunidad marplatense, tanto privados como públicos. Convocando a más de un centenar de entidades, se realizaron cinco talleres generales y múltiples reuniones sectoriales de consulta, bajo la conducción y coordinación de un Equipo Técnico<sup>35</sup>. Las entidades convocadas aportaron sus ideas y experiencias para elaborar un diagnóstico de los grandes temas que obstaculizan el desarrollo, a la vez que redactaron los proyectos que trazan líneas maestras de cambio (MGP, 2013a). En este sentido, para las organizaciones participantes, en nuestro caso la AFHOPyA y la Cooperativa de Horticultores, el PEM 2013-2030 fue un ejercicio que les permitió involucrarse en la etapa de diagnóstico y planificación sobre algunas cuestiones del Cinturón Frutihortícola. Interesa destacar, que en esta segunda etapa del PEM, se propuso la creación de un sistema de gestión comunitaria, para precisamente, generar una instancia institucionalizada de co-gestión público-privada del PEM, y a la vez darle legitimidad y continuidad como política (MGP, 2013a). Para ello, la CM del PEM se reestructuró en el denominado Consejo Comunitario (CC) del PEM, órgano formalizado por la Ordenanza 22689/2016, que amplía facultades y participantes. También se preveía la creación del Instituto de Planeamiento Estratégico (MGP, 2013a). “La gestión es siempre donde tenemos problemas, porque son los políticos, el sector público. Ese Instituto de alguna manera iba a fortalecer el vínculo entre el PEM y la gestión” (Entrevista M.O., ex Coordinador General de la CM del PEM). De todos modos, y según veremos más adelante, el Plan avanzó poco, y con ello la posibilidad de que alguna de las organizaciones bajo estudio participaran de estas nuevas instancias.

Como integrantes de la instancia de construcción del PDRS, plasmado en la Ordenanza 21296/2013, la AFHOPyA, la Cooperativa de Horticultores y la Sociedad Rural de Mar del Plata, fueron parte del proceso de deliberación y redacción de una norma para regular el sector productivo. Ya en la primera etapa de implementación del PDRS, estas organizaciones, integrando la Comisión Técnica<sup>36</sup>, tuvieron la oportunidad de participar en la

---

<sup>35</sup> Encabezaba el Equipo el Arquitecto Urbanista Rubén Pesci, junto a un grupo de profesionales del Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente (CEPA), con sede en La Plata (MGP, 2013a).

<sup>36</sup> El Decreto 1935/2014, reglamento la Ordenanza 21296, estableciendo que la ejecución del PDRS queda a cargo de una Unidad de Gestión, la cual tiene entre otras tareas la coordinación de la Comisión Técnica y la Comisión de Monitoreo. El Decreto 768/2015 institucionalizo las unidades conformadas *ad-hoc* para la ejecución del Plan. La Unidad de Gestión se formó con representantes del SENASA, del INTA Delegación Mar del Plata, de la SAF, y de la Secretaría de Desarrollo Productivo de la MGP. La Comisión Técnica se formó con representantes de las entidades mencionadas, más representantes del IPAF, del Círculo de Ingenieros Agrónomos de Mar del Plata, de la Comisión de Entidades Agropecuarias de General Pueyrredón, de la Cooperativa de Horticultores, de la AFHOPyA, de la UCIP, de OSSE, y del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (Fiscalización Vegetal). En tanto la Comisión de Monitoreo se conformó por

cogestión público-privada de esta herramienta de política pública. Como Organizaciones Efectoras, el artículo 19° del Decreto 1935/2014, preveía para las mismas el rol de cooperador con el Programa para implementar los Acuerdos Tecnológicos con los productores registrados en el PDRS. Pero el papel de estas organizaciones no se limitaba a una simple colaboración, sino que aspiraban a transformarse en agentes promotores de la capacitación, ser nexo entre los productores y los técnicos de la Comisión para plantear los problemas y buscar las soluciones, y desarrollar sus propuestas en el contenido de normativas (Aranguren et al., 2017). Como integrantes de la Comisión de Monitoreo, su actuación podía llegar hasta la función de supervisión del Programa. Como señalamos anteriormente, sin bien luego de la medida cautelar las acciones iniciadas no cesaron, lo cierto es que el PDRS se fue desarticulando, y ello coartó esta corta pero fructífera experiencia.

De su participación en la CASRM, la Sociedad Rural de Mar del Plata y la Cooperativa de Horticultores, podrían haber experimentado un genuino proceso de autogestión. Integrada por representantes del sector público y privado<sup>37</sup>, el artículo 6° de la Ordenanza 15581/2003, establece entre las funciones de esta Comisión: i) preparar y elevar al Poder Ejecutivo el presupuesto anual, indicando las fuentes de financiamiento, relativo a las obras conducentes al mejoramiento de la producción y del bienestar de los habitantes rurales; ii) recibir, tratar, gestionar, y responder solicitudes; iii) tramitar compras, dentro del presupuesto y por intermedio de la correspondiente Jefatura municipal e, iv) informar avances y rendir cuentas. Como se puede reflexionar, estas dos organizaciones integraban un cuerpo de cogestión público-privado, interviniendo en todas las etapas de las decisiones: planificación, gestión (ejecución-coordinación) y control. La Ordenanza suma un punto fuerte desde el punto de vista institucional, ya que prevé en su artículo 7° los recursos para fundear el funcionamiento de la Comisión. Sin embargo, y como contracara de este artículo, la misma ordenanza impide a la Comisión administrar dichos recursos. Ha sido esta la principal dificultad para el correcto funcionamiento de la Comisión, según surge del documento de la segunda Jornada de Trabajo en el HCD (HCD, 2019b). El ejemplo sirve para observar como la pérdida de control de una parte sensible del proceso, el manejo de los recursos financieros, termina por desvanecer una interesante praxis participativa.

---

Universidades con sede en el Partido de General Pueyrredón, el HCD, la Comisión Técnica y representantes de los vecinos (Aranguren et al., 2017).

<sup>37</sup>El artículo 3° de la Ordenanza 15581/2003, dispone que la Comisión se integre con: 1 representante del Departamento Ejecutivo, 1 representante por cada una de las delegaciones Municipales, 1 representante de Ente Municipal de Servicios Urbanos (ahora EMVIAL), 5 representantes de los contribuyentes (1 por cada circunscripción catastral), y 1 representante por cada institución del sector (la Sociedad Rural de Mar del Plata y la Cooperativa de Horticultores). Posteriormente, la Ordenanza 16360/2004, amplió el número de integrantes, pero no las entidades representadas.



Tanto la MA del Partido de General Pueyrredón, como la MF, se plantean como ámbitos formales de debate de políticas sectoriales. La primera fue formalmente creada por el Decreto 393/1996, y modificada por el Decreto 1808/2008. Estas normas disponen, para las organizaciones integrantes de la MA, entre otras funciones: i) elevar propuestas y proyectos que mejoren la producción y la calidad de vida rural; ii) coordinar las normativas necesarias; y iii) fortalecer alianzas entre el sector público y el sector privado, así como entre el sector primario e industria. Contrariamente, la MF no llegó a formalizarse, luego de su lanzamiento por parte de la Secretaría de Desarrollo Productivo. Sin embargo, la iniciativa planteaba funciones análogas entre quienes la conformaban. Así lo explica, desde sus anteriores experiencias, el mentor de la propuesta, “la posibilidad de trabajar en mesas, por sectores, era una herramienta política que te permitía dos cosas importantes y significativas: por un lado generar las políticas directamente desde los actores (...), y por otro poder escucharlos”, y agrega “la mesa también te llevaba a un sistema de corresponsabilidades” (Entrevista B.A., ex Subsecretario de Producción de la MGP). Consecuentemente, con su presencia en estas mesas se espera que las organizaciones puedan terciar activamente en la política local y regional, emitir sus opiniones, exponer problemas, comprometer sus acciones para gestiones conjuntas con otros actores. En definitiva, influir en fases como el diagnóstico, las propuestas, los acuerdos y la coordinación. Cuánto de estos aprendizajes las organizaciones alcanzaron, depende una vez más, de las reglas institucionales que predominaron en estos espacios, punto que trataremos más adelante.

### **2.c.- Vínculos generados a través de la participación.**

En la perspectiva teórica que adoptamos, las articulaciones entre organizaciones constituyen una suerte de capital social del territorio (Manzanal, 2003). La ampliación y multiplicación de articulaciones entre organizaciones que comparten intereses y estrategias, genera un frente común de lucha, integrado a otros niveles (local, regional, nacional e internacional), potenciando las posibilidades de influir en la concepción del desarrollo y las instituciones (Manzanal, 2006, p. 40). Recordamos que, las articulaciones son vínculos voluntarios entre organizaciones, mediante los cuales estas se complementan, siendo la regla la reciprocidad en los objetivos, los compromisos, los intercambios, las decisiones y los beneficios. De no existir tal simetría, nos encontramos frente a vínculos que combinan distintos elementos y matices de subordinación, identificados como interacciones. Cabe también hacer presente que es indistinto el sector al que pertenecen las organizaciones que se

articulan, pudiendo estas alianzas establecerse entre privados, ser entre privados-públicos, u organismos públicos entre sí (Manzanal, 2003).

Una primera apreciación, permite decir que las organizaciones establecen vínculos, con sus pares y también con organismos públicos, aunque la simetría explicada es la excepción, y esta rara vez se presenta continuada en el tiempo. Desagregando este preámbulo aparecen distintas formas y grados de subordinación.

En el campo de las relaciones público-privadas, los vínculos más comunes aparecen con la AER INTA Mar del Plata, bien sea de manera directa con la Agencia o bajo programas nacionales que esta operativiza en el territorio, como el caso del ProHuerta, los Proyectos Especiales y los GAL, en los que algunas organizaciones participaron. Las primeras se circunscriben fundamentalmente a capacitaciones, donde el INTA aparece aportando sus saberes técnicos, y las organizaciones, individualmente o asociadas a otra, se ocupan de la convocatoria y organización. Se puede decir que hay una mutua colaboración y que ambas partes se benefician de la actividad, para el INTA es una actividad de extensión grupal, y para las organizaciones la posibilidad de capacitar a sus miembros o a la comunidad. Se trata de vínculos bastante cercanos a una articulación, pero muy específicos (capacitación técnica), y hasta irregulares en el tiempo. Este tipo de vínculos se manifestaron en la AFHOPyA, la Sociedad Rural de Mar del Plata, y la Cooperativa de Horticultores y la Asociación Agroecología en Movimiento. Dentro del marco del Programa ProHuerta, con la direccionalidad del Estado aparecen más los elementos de subordinación: financiamiento condicionado a determinados ejes estratégicos en el caso de los Proyectos Especiales, y apoyo técnico para organizar canales cortos de comercialización (ferias), bajo una transición hacia la producción agroecológica, en el caso de los GAL.

Siguiendo en este campo, algunas organizaciones (la AFHOPyA, la Sociedad Rural de Mar del Plata, y la Cooperativa de Horticultores), han compartido, bajo un encuadre normativo, actividades con distintas áreas u organismos municipales, principalmente la Secretaría de Producción y el Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público (EMVIAL). Hablamos del PDRS, la CASRM y el Sello de Alimento Controlado, ya introducidos. Entendemos que en estos casos, si bien se trata de ámbitos de colaboración, los vínculos se acercan más a una subordinación que a una articulación, amén de que fueron lapsos cortos de trabajo conjunto. La completa dependencia de los recursos del municipio, la dependencia técnica y administrativa (sobre todo en la Comisión), el peso de las actividades y responsabilidades del Municipio respecto a las de las entidades, son elementos que subrayan la subordinación.

En estas relaciones público-privadas, se observa también otro fenómeno, y es el que sucede cuando, dependencias estatales se valen de recursos organizacionales, para desempeñar sus actividades. A la vez con esto las organizaciones facilitan a sus socios determinadas gestiones. Este apoyo es el que encontró la SAF en la UTT, facilitando la organización su oficina y el traslado de los técnicos/as a la zona de quintas para proceder a la inscripción en el MSA y otros registros del SENASA. También es la que se da entre la Sociedad Rural de Mar del Plata, contribuyendo esta con sus instalaciones para el funcionamiento de la Dependencia de Marcas y Señales del Municipio, y el SENASA. No podemos calificar estos convenios como articulaciones, solo hay aquí un recurso compartido.

Entre pares las relaciones aparecen aún más débiles y esporádicas. Las organizaciones se juntan para actividades puntuales, entre las que figuran: capacitaciones, disertaciones de los pre-candidatos a intendente en las últimas elecciones (2019), talleres de difusión, actividades de protesta. Se trata de vínculos que comienzan y se agotan con un evento, no trascienden, y por lo tanto quedan lejos las posibilidades de fortalecerse mutuamente.

Hemos hallado que las organizaciones no rechazan el trabajo conjunto, pero tienen una idea muy superficial del significado de la cooperación y de su potencial, en nuestros términos las articulaciones. El tipo de vínculos expuestos fueron calificados como “buenos vínculos”, “buena cooperación”, “relaciones que originan beneficios mutuos”, “buenas relaciones”. Se podría decir que estos vínculos experimentados, es lo máximo que las organizaciones aspiran. En contraste, estas encuentran su fortaleza bajo el paraguas de organizaciones de mayor grado (Confederaciones y Federaciones), que las agrupan a otro nivel, regional o nacional, dentro del mismo movimiento. A excepción de una organización de origen local, la Asociación Agroecología en Movimiento, las demás destacan por algún motivo estos vínculos verticales: porque orientan y respaldan las acciones en el territorio (UTT); porque unidas a CRA la reivindicación gremial gana en representación territorial – federalismo– (Sociedad Rural de Mar del Plata); porque a través de CONINAGRO el sector frutihortícola tiene una chance de entrar en la agenda pública (Cooperativa de Horticultores); y porque los compañeros y compañeras de otras ramas del MTE, ayudan a la Rama Rural recientemente formada en el Cinturón. Visiblemente, para las organizaciones prima la afinidad vertical por sobre los vínculos horizontales.

Para concluir este eje de análisis, el Cuadro 7 muestra una recapitulación de los aspectos tratados acerca de la participación de las organizaciones bajo análisis.

**Cuadro 7***Características de la participación organizada*

	Asociación Agroecología en Movimiento	MTE	UTT	AFHOPyA	Cooperativa de Horticultores	Sociedad Rural MDP
Sentido de la participación promovida	Promueve iniciativas desde la organización. Participa en proyectos institucionalizados desde arriba.	Participación acotada, falta de dinamismo e impronta.	Promueve iniciativas desde la organización. Participa en proyectos institucionalizados desde arriba.	Promueve iniciativas desde la organización. Participación activa en instancias formalizadas desde arriba.	Participación apática en instancias institucionalizadas desde arriba.	Predisposición para la participación en instancias institucionalizadas desde arriba.
Canales de participación utilizados	Valora, utiliza y lucha por los canales institucionalizados.	No utiliza canales institucionalizados. Valora los contactos personales.	No utiliza canales institucionalizados. Desestima los espacios formalizados de participación.	Valora y utiliza los canales institucionalizados. Presiona por vías no institucionales.	Expresa desánimo en relación a los canales institucionalizados.	Se vale de espacios institucionalizados de participación y lucha por su recuperación.
Alcances de la participación ejercida	Informarse, expresar demandas y opiniones	Informarse, expresar demandas y opiniones Toma de decisiones acotadas en el marco de programas públicos.	Informarse, expresar demandas y opiniones Toma de decisiones acotadas en el marco de programas públicos.	Informarse, expresar demandas y opiniones Toma de decisiones compartidas.	Informarse, expresar demandas y opiniones Toma de decisiones compartidas. Limitaciones para el control de recursos.	Informarse, expresar demandas y opiniones Toma de decisiones compartidas. Limitaciones para el control de recursos.
Vínculos generados	Ausencia de articulaciones. Colaboración mutua con el INTA.	Ausencia de articulaciones Vínculos subordinados con programas públicos. Valora los vínculos verticales.	Ausencia de articulaciones. Vínculos subordinados con programas públicos. Valora los vínculos verticales.	Ausencia de articulaciones. Colaboración mutua con el INTA. Vínculos subordinados con el Municipio.	Ausencia de articulaciones. Colaboración mutua con el INTA. Vínculos subordinados con el Municipio. Valora los vínculos verticales	Ausencia de articulaciones. Colaboración mutua con el INTA. Vínculos subordinados con el Municipio. Valora los vínculos verticales.

**Fuente.** Elaboración propia

### ***3.- Los rasgos de la institucionalidad***

Expuestos nuestros resultados en relación a las condiciones de representatividad de las organizaciones estudiadas, así como las formas de participación que desempeñan y sus resultados en términos de alcance y vínculos, nos abocamos ahora a la tercera variable de estudio, el marco institucional. Habida cuenta de que las instituciones regulan el funcionamiento y actividades de las organizaciones (Manzanal, 2004) y que las organizaciones son agentes de cambio institucional (North, 1990/1995), la participación es en sí misma una cuestión institucional. Son las reglas (formales e informales) las que configuran determinados modos de participar de las organizaciones; a su vez las organizaciones demandan conocimientos y destrezas para participar en las formas habilitadas, presionan por cambios cuando dichas formas no resultan útiles, o se adaptan mediante comportamientos informales ante cambios en las reglas formales. Las observaciones formuladas, se enuncian de acuerdo a las dos dimensiones definidas para este eje de análisis: i) capacitación para la participación e, ii) instrumentos de participación.

#### **3.a.- Capacitación para la participación.**

Un primer elemento que permite a las organizaciones avanzar hacia grados crecientes de la gestión local y el control social es la capacitación. Para cumplir un rol activo en la acción política las organizaciones requieren capacitarse, de manera continua y en forma institucionalizada (Manzanal, 2002, pp. 564-565), y preferentemente para “el ejercicio de la política, de la gestión y de control institucional” (Manzanal, 2006, p. 43). Esta capacitación brinda a sus miembros, en términos de Portes (2006), el repertorio de habilidades que permiten el adecuado desempeño de este rol.

Aquí lo que observamos es que la capacitación surge fundamentalmente desde el ámbito de las organizaciones. Sin embargo, salvo alguna excepción, no está instituida. No hay programa, ni continuidad, tampoco cercanía con los asuntos que hacen a la educación cívica, y menos pluralidad de temas, como se podría esperar de un plan de capacitación institucionalizado para impulsar la participación.

Lo más cercano a una sistematización de la formación se observa en la UTT. “En cada base tiene que haber una promotora de género, de salud, de alimentación sana (...). En cada asamblea de base se aprovecha una hora para capacitar en alguno de esos temas” (Entrevista N.G., integrante de la UTT). Como vemos la organización sigue una metodología, capacita a través de promotoras, quienes a su vez se forman con profesionales o pares de la organización, como con agentes externos (universidad, congresos, etc.). Así también,

establece un espacio, un tiempo, y las temáticas a abordar, de acuerdo a los ejes de trabajo fundacionales, aunque “en cada territorio se van armando diferentes cosas”, aclara N.G., miembro de la UTT. En el área de agroecología, la organización ha creado a nivel nacional su propio espacio de formación, CoTePo, sosteniendo el espíritu de autonomía que la caracteriza. Articulando con otros agentes (INTA, productores referentes, estudiosos, congresos), el CoTePo se nutre de conocimientos para luego, a través de capacitaciones transmitirlo a los productores. El latiguillo y fin último de la formación en la UTT, es preparar a los miembros para que tomen protagonismo y conduzcan la organización. Así lo explica una integrante de la organización:

Nosotros formamos a la gente, formamos cuadros y la UTT son Ellos, mañana Nosotros nos vamos y la van a seguir haciendo Ellos. (...). Eso se ve, están los referentes (fundadores) pero están los compañeros y compañeras, hablando en las mesas, en las reuniones con diputados, están formados y la prioridad son Ellos. (Entrevista N.G., miembro de la UTT)

Podemos observar que este aprendizaje se logra en la forma indicada por Manzanal (2003), con la praxis de la participación, aunque al ser espontánea y sin una capacitación específica, se corre el riesgo de llegar hasta donde las instituciones lo permiten.

En las restantes organizaciones la capacitación aparece menos estructurada. La Sociedad Rural de Mar del Plata coordina actividades de capacitación, pero estas se presentan dispersas en el tiempo, tienen un carácter informativo y/o de actualización de conocimientos para miembros y público en general, sin existir conexión con el fin gremial de la organización. Desde la confederación nacional (CRA) o regional (CARBAP) que la nuclea, se promueve la formación dirigentes a través de los denominados ateneos juveniles<sup>38</sup>. De todos modos, esta iniciativa depende del interés, fuerza, acompañamiento, y recursos que la entidad local pueda darle, condiciones que localmente no se han dado como para que salga de este riñón un Ateneo Juvenil. En la Cooperativa de Horticultores, la capacitación eminentemente técnica, fue un objetivo en otros tiempos de la organización. Ya hemos señalado que la Cooperativa atraviesa una falta de afinidad cultural con la mayoría de sus socios pertenecientes a la comunidad boliviana, motivo por el cual la posta en la formación de los productores frutihortícolas la ha tomado la AFHOPyA, con un fuerte sesgo hacia temas técnicos, de comercialización, de gestión económica. Respecto al propio funcionamiento y actividades de representación de la Cooperativa, la única capacitación es la experiencia que

---

<sup>38</sup> Un Ateneo Juvenil es un grupo de jóvenes, creado dentro del ámbito de una Sociedad Rural, para realizar actividades directa e indirectamente relacionadas con el agro, con el objetivo principal de formar futuros dirigentes sociales (Semper, s.f.).

da la participación, en principio en calidad de miembro suplente, en el Consejo de Administración. Repitiendo el esquema de la UTT, la dirigencia de la Cooperativa aprende haciendo. En cambio, los delegados de la nueva Rama Rural del MTE en el Cinturón Frutihortícola, han recibido por parte de la organización una formación para la militancia. Así deriva del testimonio de uno de sus miembros, quien participó de la capacitación:

tuvimos una diplomatura los delegados (...), para ver que es el MTE, que política tiene, como se maneja, a que apunta, como podemos mejorar. Más que todo Nosotros, la Rural, porque Nosotros somos nuevos (...). Recibí conocimiento, como hay que organizarse en la rama, como armar un petitorio para presentar al Municipio. (Entrevista A.H., miembro del MTE Rural)

No obstante, la capacitación se limitó a un solo evento y contempló escasas herramientas de gestión y participación. Además vemos que la instrucción referida a la participación, coincide con la única vía hoy habilitada por las instituciones locales: pedir para conseguir algo. Esta coincidencia nos remite al pensamiento de North (1990/1995), cuando apunta que son los incentivos institucionales los que ponen en valor ciertos saberes y habilidades.

Fuera de las organizaciones, las alternativas de capacitación y apoyo para el ejercicio de la ciudadanía, son acotadas o quedan relegadas por otras urgencias. Dentro de la Secretaría de Desarrollo Productivo e Innovación de la Municipalidad de General Pueyrredón, funciona la Dirección General de Acción Cooperativa y Mutual. Esta Dirección tiene como objetivo, promover el cooperativismo y el mutualismo como formas democráticas y participativas de organización y gestión. Para cumplir con este fin, sus competencias son: capacitar, asesorar, registrar y asistir a este tipo de organizaciones, en aspectos educativos, organizativos, económicos y jurídicos (MGP, s.f.a). Cabe mencionar que la oficina de esta Dirección es también sede de los referentes regionales del INAES, y de la DIPAC, organismos con similar misión y funciones, del nivel nacional y provincial respectivamente, lo cual facilita a los grupos interesados encontrar el asesoramiento de los tres niveles de gobierno en un mismo lugar. Notablemente, las organizaciones estudiadas que se encuentran en proceso de formar una cooperativa (en la UTT casi culminado y en el MTE como proyecto), no se han apoyado en los servicios que brindan estas áreas. Desde el INTA la formación y asesoramiento cubre fundamentalmente aspectos técnicos, subsidiariamente y en el marco de los programas y proyectos implementados se contemplan cuestiones organizativas, pero encaminadas hacia la producción-comercialización. La SAF tenía como fin último la capacitación de productor y productora para pasar del autoconsumo a la comercialización en canales cortos (ferias

locales). De todos modos su estrategia en el territorio acompañando a grupos vulnerables que quedaban en el campo, sin transporte, hizo necesario atender primero otras cuestiones:

antes de criar estos pollos o hacer esto (...) había que escolarizar a los chiquitos, (...), después tratábamos de llegar con un plan sanitario, (...) después si notábamos que hubiera violencia familiar, coordinábamos acciones con trabajadoras sociales. Y después de todo esto intentábamos que esta gente (...), pudiera pasar de ese autoconsumo a la venta de lo que producían. (Entrevista C.G., ex Coordinador de la SAF en la zona de General Pueyrredón)

Resumiendo las observaciones descriptas precedentemente, el Cuadro 8 recopila las particularidades de la capacitación en los distintos ámbitos.

### Cuadro 8

#### *Atributos de la capacitación para la participación*

Ámbitos de capacitación		Atributos de la capacitación
Desde las organizaciones	UTT	Ausencia de capacitación para la participación. La conducción y participación se aprenden acompañando a los referentes/fundadores. Existen mecanismos sistematizados de capacitación para promover el desarrollo personal, el bienestar, y la transmisión de conocimientos técnicos.
	Sociedad Rural de Mdp	Ausencia de capacitación para la participación. No ha impulsado el espacio institucionalizado de formación de dirigentes (Ateneo Juvenil). Actividades de capacitación esporádicas y desacopladas de su carácter gremial.
	Cooperativa de Horticultores	Ausencia de capacitación para la participación. La conducción y participación se aprenden integrando el Consejo de Administración. Inexistencia de otras actividades de capacitación.
	AFHOPyA	Lidera la capacitación de los productores frutihortícolas. Las actividades organizadas se orientan a temas técnicos, comerciales, de gestión.
	MTE	Realización de un único evento de formación para la militancia. Contenidos limitados.
Desde otros ámbitos	MGP - Acción Cooperativa y Mutual	Brinda capacitación y asesoramiento para promocionar el cooperativismo. Articula con organismos de otros niveles con similares competencias. Las organizaciones prescinden de su asistencia.
	AER INTA Mar del Plata	Brinda capacitación técnica. Asiste en aspectos organizativos en el marco de programas públicos, con sesgo hacia la producción-comercialización.
	SAF	Su estrategia en el territorio consideraba la capacitación necesaria para generar un circuito sostenido de producción y comercialización en canales cortos. La capacitación prevista quedo relegada por la asistencia en cuestiones de mayor urgencia.

**Fuente.** Elaboración propia



### **3.b.- Instrumentos de participación.**

Una segunda pieza que apalanca la participación y los nexos entre las organizaciones, es la existencia de instancias institucionalizadas donde ejercerla, las normas rigen estas instancias, que en definitiva determinan si facilitan o limitan la participación, como así también el interés que las organizaciones muestran por integrarse a las mismas. Abordamos estas cuestiones a continuación.

#### ***3.b.i.- Instancias locales de participación institucionalizada.***

En relación al primer punto, en el ámbito local estudiado se han instrumentado mecanismos de participación, los cuales ya hemos introducido dada su relación con las organizaciones investigadas. Pasando una breve revista tenemos:

- La MA del Partido de General Pueyrredón, institucionalizada por el Decreto 393/1996, con el fin de contar con un ámbito de discusión formal, donde atender la problemática del sector y, establecer y fortalecer la relación Municipio-sector agropecuario. Posteriormente, mediante el Decreto 1808/2008, la Mesa se amplió en cuanto a integrantes y funciones.
- La CM del PEM, creada por la Ordenanza 14957/2002, con el objetivo de apoyar la elaboración, implementación, actualización y seguimiento del PEM. Luego de la segunda etapa del PEM, 2013-2030, mediante el Decreto 96/2016 y la Ordenanza 22689/2016, se crea y reglamenta el CC del PEM, con la visión de convertirse en un instrumento de gestión participativa.
- La CASRM, creada por la Ordenanza 15581/2003, para diligenciar en forma conjunta público-privada, la reparación, conservación y/o mantenimiento de caminos rurales.
- El PDRS, creado por la Ordenanza 21296/2013 y reglamentado por el Decreto 1935/2014, y 767-768/2015, establecido con el fin mejorar la sostenibilidad de la producción agropecuaria del partido, a través de una transición hacia la Producción Agroecológica, el Manejo Integrado de Plagas, y las Buenas Prácticas Agrícolas.
- La MESS, creada por la Ordenanza 21612/2013, para dar integralidad, coherencia y sinergia a las acciones de distintos organismos que promueven la ESS.
- La MF, impulsada por la Secretaría de Desarrollo Productivo en el año 2017, con el objetivo de crear un ámbito formal de discusión para el sector, respaldando institucionalmente lo actuado en conjunto hasta el momento.

Al margen de su existencia, estos instrumentos no han tenido en el tiempo continuidad y regularidad en su funcionamiento, más aún algunos como la MESS y la MF ni siquiera

llegaron a conformarse, más allá de la Ordenanza o su lanzamiento formal. La CASRM quedó desarticulada por el conflicto expuesto entre productores y Municipio en relación a los caminos rurales, por lo tanto casi no existen referencias a su actividad en el período de estudio. Otro instrumento que ha quedado en el camino, luego de un período corto pero intenso en actividad, es el PDRS, debido a la medida cautelar que desalentó su implementación. La CM del PEM mantuvo su vigencia, y en el período estudiado 2010-2019, su apogeo estuvo ligado al impulso y concreción del PEM 2013-2030; pero luego de este proceso, el nuevo CC del PEM no ha llegado a instrumentarse, dado que tampoco se ha instrumentado el PEM 2013-2030. El espacio con mayor trayectoria y regularidad, lo marca sin duda la MA, aunque en el período analizado la Mesa entró también en un camino de decadencia y disgregación, como arrastre de los conflictos entre gran parte de los productores agropecuarios y algunos funcionarios del Municipio, motivo por el cual los testimonios aluden a un pasado dinámico y a un presente estancado por completo. Esta primera aproximación permite comprender hasta que punto tendremos información acerca de cada una de estas instancias.

### ***3.b.ii.- Institucionalidad de las instancias de participación.***

Adentrándonos ya en las normas que gobiernan estos espacios, es insoslayable considerar el grado de apertura de ellos, es decir que actores fueron convocados y cuáles participaron, ya que ello hace a su democratización. En la MA podemos observar una tendencia hacia la apertura. En sus comienzos la Mesa estuvo integrada por las cuatro entidades gremiales representativas del agro pampeano (SRA, CRA, CONINAGRO y FAA), junto a representantes de los círculos profesionales de Mar del Plata relacionados al sector (Ingenieros Agrónomos y Veterinarios), del INTA y de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNDMP, y del entonces Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia. Dado que existía una cierta regularidad de reuniones, orden en los temas, formalidad en los procedimientos (actas escritas y firmadas), e intercambio fluido con funcionarios a cargo del área de producción del Municipio, otras organizaciones se incorporaron a la Mesa, sobre todo viendo la posibilidad de un espacio donde plantear sus problemas. Se integraron así, de manera informal, entidades representantes del sector apícola y frutihortícola, entre ellas la Cooperativa de Horticultores. Esta situación de hecho, da lugar al Decreto 1808/2008, que no solo incorpora a la Mesa a las organizaciones ya participantes, sino que en su artículo 3° habilita la incorporación de “toda otra institución interesada, debiendo contar con la previa aprobación del Presidente de la Mesa Agropecuaria [*el Secretario de Producción o*

*funcionario que este designe*”]. Este cambio sacó a la mesa de la rigidez, en cuanto a actores y temas, “Antes había sido muy formal y con esto se logró ese cambio social, comprender que todo entraba en un sistema productivo”, comenta P.M., ex funcionaria del Área de Asuntos Agrarios del Municipio.

Esta apertura generó las tensiones propias del sumar actores con intereses muy dispares, evidenció la falta de capacidades locales de gobernanza, y reflejó el individualismo por sobre la representación grupal. Así surge del testimonio de G.R., ex integrante de la Mesa en representación de CONINAGRO, “en ese período acudimos tres o cuatro veces a reuniones que eran caóticas, te puedo decir que había gente que ni sabías porqué estaba ahí, porque mezclaban todo. (...), y no había temario, o sea cada cual sacaba su problemática, (...)”. La falta de coordinación y orden formal, condujo a problemas irresueltos, que terminaron provocando tedio y fatiga entre los participantes. “Se había hecho una mezcolanza que hacíamos una reunión y no llegábamos a nada, (...), se hacía tan grande la reunión y tan tediosa, que terminábamos que nadie resolvía nada” repite firmemente G.R, quien representaba a CONINAGRO en la Mesa. En definitiva la participación se desalentó y la anterior institucionalidad se perdió, sin que pudiese ser reemplazada por una nueva y mejor. Posteriormente los conflictos ya señalados terminaron por poner el punto final a este ámbito.

La apertura para participar en el PEM evolucionó a la inversa, cerrando el espacio. “En esa primera etapa eligieron un Coordinador Técnico [*da su nombre*]. Fue un muy buen coordinador técnico, muy participativo...muy, muy participativo, entraron cualquier cantidad de instituciones a participar”, apunta M.O., ex Coordinador General de la CM del PEM. Por el contrario, el Coordinador Técnico de la segunda etapa fue más selectivo, “la idea de la metodología de [*lo nombra*] era: voy a trabajar con los que más saben”, recuerda M.O, ex Coordinador General de la CM del PEM. Aquí la posibilidad de gobernanza marcó el límite de los convocados y desactivó el disenso, así lo expresa M.O, ex Coordinador General de la CM del PEM “si haces algo muy abierto es medio ingobernable, es mucho más fácil hablar con referentes serios de cada uno de los sectores”. Tanto la CM del PEM, como el CC del PEM, no limitan el número de entidades participantes en estos cuerpos, pero establecen calidades de miembros, lo cual es un mecanismo de filtro.

Efectivamente el artículo 2° del Anexo I del Decreto 96/2016 (Reglamento de Funcionamiento del Consejo Comunitario), considera miembros activos a entidades sin fines de lucro formalmente constituidas, en tanto las asociaciones informales quedan relegadas como miembros adherentes. Entendemos que tanto la norma formal, como el ideario detrás de palabras como “los que más saben”, “referentes serios”, cercenan la posibilidad de entrada

a la CM del PEM y a la discusión del Plan, dejando de manifiesto, en esta circunstancia, normas y valores que restringen (Portes, 2006). Coincidimos también con Villavicencio (2019) quien señala el marcado perfil empresarial privado que tuvo desde el inicio la Junta Promotora (JP) del PEM, rasgo que se repitió en la integración de la CM del PEM (p. 5).

En cuestiones más puntuales, como lo fueron la resolución del conflicto por la aplicación de agroquímicos, y la gestión de mantenimiento de los caminos rurales, también encontramos antinomias. Como instancia de negociación, la mesa de trabajo interinstitucional convocada por el Municipio, devenida luego en la Comisión Técnica que sostuvo el PDRS, fue generosa en convocatoria, invitando a las organizaciones socio-ambientales a participar de la construcción del Programa. Sin embargo estas organizaciones, y otras de productores defensores de la agroecología, rechazaron la misma. Como instancia de co-gestión, a la CASRM fueron convocados en tanto representantes del sector, solo la Sociedad Rural de Mar del Plata y la Cooperativa de Horticultores. Claro que, en el momento de su constitución, las restantes organizaciones que estudiamos no estaban formadas; así también en el período estudiado la actividad de la Comisión ya había declinado, por lo cual no podemos afirmar una intencionalidad de no abrir paso a otros actores del medio rural.

Otro punto de análisis son las competencias o funciones que las normas formales establecen para estos instrumentos de participación y el alcance de sus actividades concretas. Como señala Manzanal (2017), las limitaciones provienen de las normas escritas, pero también de las pautas comunes y conductas cotidianas no escritas, las cuales condicionan el comportamiento de los actores, porque son reconocidas y aceptadas (p. 27). En este aspecto la brecha más notable la encontramos en la MA. En los considerandos del Decreto 393/1996 se indican: la necesidad de aunar esfuerzos, la conveniencia de establecer una relación orgánica Municipio-entidades del sector, la carencia de un ámbito formal de discusión, y la trascendencia de expresarse en un sistema democrático participativo. Teniendo en cuenta ello, el artículo 4° del Decreto establece funciones amplias para los actores, básicamente promoción del sector, elaboración de proyectos y coordinación con otros actores en pos de soluciones y mejoras. Reafirmando en sus considerandos la necesidad de dotar a la Mesa de mayores funciones, en su artículo 4° el Decreto 1808/2008 introdujo otras áreas de actuación como: infraestructura, capacitación, seguridad, trazabilidad, asociatividad, manteniendo aquellas competencias primeras. Poco de esto ha aparecido en las reseñas de las actividades concretas de la Mesa, y menos aún en el período considerado. Aún es sus mejores momentos la Mesa fue un reducto de recepción de problemas y búsqueda de soluciones, acotada además a temas puntuales (caminos, control de plagas, seguridad rural). Más adelante en el tiempo, y

en las contadas ocasiones en que la Mesa se reunió en el período 2010-2019 (no más de un par según recuerdan personas entrevistadas), lo hizo solo para declarar la Emergencia Agropecuaria, y como parte del protocolo para acceder a los beneficios que en esta situación concede la Provincia y/o la Nación. Una actividad, en términos de Arqueros y Manzanal (2004), formal, ritualista, que vació este espacio de participación y representatividad (p. 13).

Esto surge del testimonio de A.E., socio de la Sociedad Rural, “es como que la hacen por compromiso y no sirve, no alcanza porque se hace para un hecho puntual y eso hay que trabajarlo permanentemente”. Interpretamos que el deslucido trabajo en la Mesa obedece a que, informalmente, ya que no hay normas escritas al respecto, su convocatoria y alcance quedó en manos del Secretario de Producción (su Presidente). Por lo tanto, el alcance que este espacio tenga en la cotidianeidad concreta depende de la voluntad política del Intendente y el Secretario que lo acompañe; voluntad que por otra parte ampara la actual hegemonía de poder (Manzanal, 2006).

También las funciones de la CM del PEM se han visto desdibujadas y alejadas de lo que para la misma instituía la Ordenanza 14957/2002. El artículo 3° de la citada Ordenanza, prevé para CM fines muy concretos respecto al PEM, como: i) elaborar un Plan Estratégico, sus políticas, instrumentos y medidas; ii) convocar a la comunidad para participar en todas las fases del Plan; iii) crear, organizar y designar los equipos para llevar adelante las instancias del Plan; iv) proponer a quien corresponda la aplicación del Plan; v) difundir el Plan; vi) formar a la ciudadanía en valores cívicos (responsabilidad, participación, solidaridad, consecución del bien común). Las dos etapas del PEM se caracterizaron por, la iniciativa política de cada Intendente de turno, y la concreción/elaboración a cargo de un Equipo Técnico especializado y contratado *ad hoc*, dejando fuera de las manos de la CM del PEM las funciones primordiales establecidas formalmente, y reduciendo su papel a la colaboración en un proceso capitaneado por otros actores. Así lo entendemos desde las reflexiones de un participante en la CM del PEM:

la primera etapa en el 2001 que fue apoyada por el Intendente [*lo nombra*], quien incentivó mucho el Plan, lo impulsó, (...). En esa primera etapa eligieron un Coordinador Técnico [*lo nombra*]. Después de eso vino la época de Acción Marplatense, (...) en su segundo mandato [*nombra al Intendente*], también incentivó el Plan, y eso es lo que hizo que la Comisión Mixta, (...), lograra hacer la segunda etapa del PEM, con [*da el nombre*] como Coordinador Técnico. (Entrevista M.O., Ex Coordinador de la CM del PEM)

Quizá la experiencia más interesante que hemos podido observar en cuanto al desempeño de las funciones conferidas, la ha tenido la Comisión Técnica en el marco normativo del PDRS. Si bien la Unidad de Gestión era la encargada de llevar adelante el Desarrollo y Ejecución del Programa, fue la Comisión Técnica su mano derecha asumiendo los roles de: guiar y evaluar el Programa, asesorar y capacitar, debatir problemas y soluciones, desarrollar protocolos de manejo sustentable, entre otras. La Comisión Técnica no solo llevó adelante estas funciones, sino que además se convirtió en un ámbito de discusión y de relaciones inter-organizacionales, tanto así que dejaba la impresión que evolucionaría institucionalmente hacia lo que en su momento fue la MA. Notamos esto en el tenor de los siguientes testimonios:

Esa Comisión Técnica en cuatro o cinco meses logró hacer entrar al Plan un montón de gente, iba muy bien. Estuvimos trabajando muchísimo y muy bien, había un abogado que también trabajaba con nosotros, y la verdad daba la impresión que podía llegar a ser el inicio para hacer nuevamente una Mesa Agropecuaria. (Entrevista L.O., ex integrante de la Comisión Técnica en representación del Círculo de Ingenieros Agrónomos)

Ahí fue un proceso interesante donde en la Comisión Técnica había mucha gente implicada, muchas agrupaciones y se trabajó muy bien un tiempo, pero después con la cautelar se cayó todo. (...), iba ganado fuerza, debatiendo temas de la producción rural de la zona y fue un proceso interesante de interacción. (Entrevista A.E., extensionista de la AER INTA Mar del Plata)

Merece la pena mencionar que la CASRM llegó a tener una actuación que se reconoce y recuerda en muy buenos términos. Referido al trabajo de la Comisión, un empleado municipal expresaba, “funcionaba muy bien”; uno de los integrantes fundadores recordaba, “cuando se inicia la comisión, la tasa de incobrabilidad era del 40-50%; cuando los productores empezaron a ver que había obra, empezaron a mejorar. Se estaba trabajando con un equipo (...). Todo esto estaba funcionando” (HCD, 2019b). Ciertamente esto sucedía antes del inicio de nuestro recorte temporal, e indudablemente el punto de quiebre de la labor de la Comisión fue su des-financiación por decisión política (HCD, 2019b), aun cuando los recursos para su correcto desenvolvimiento estaban previstos por el artículo 7° de la Ordenanza 15581/2003, como señalamos.

Un aspecto esencial que suma para que estos espacios se transformen en genuinos lugares donde las decisiones políticas quedan en manos de los ciudadanos, es el grado de respeto, aceptación y apoyo, por parte de los funcionarios locales, en relación a las propuestas

y acciones que allí surgen. En este punto vemos que lo actuado en estos planos siempre ha quedado sometido a la voluntad política, y que las organizaciones que conforman estas instancias no cuentan con instrumentos institucionales y menos con el poder para imponerse. En el período 2010-2019 en el Partido de General Pueyrredón, funcionarios locales, en especial Intendentes y Secretarios de Producción, pudieron discrecionalmente: i) vaciar de contenido y desarticular la MA; ii) usar el PEM como herramienta política avivándolo, y también frenarlo cuando lo percibieron como intromisión; iii) desviar hacia otros fines los recursos previstos para el funcionamiento de la CASRM; iv) dejar al PDRS y a su estructura organizativa formal sin apoyo financiero y político; v) gestar otras iniciativas como la MESS y la MF, sin asumir los compromisos posteriores para su organización y continuidad.

Es de destacar, que estas circunstancias sucedieron bajo gobiernos que llegaron al poder local desde espacios políticos diferentes, como: Acción Marplatense, 2007-2011 y 2011-2015; y Cambiemos 2015-2019. En consecuencia creemos que no tienen que ver con un color político, sino con un modo de hacer política. En parte esta situación obedece a la falta de reglamentos internos escritos de funcionamiento, que limiten tal discrecionalidad. Por otra parte, órganos como la CM del PEM, luego CC del PEM, si bien llegaron a dictar su reglamento, establecieron su carácter consultivo, asesor, y de colaboración de los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo. Finalmente, los cuerpos cuyas acciones requirieron sostenidos recursos financieros, como fue el caso de la Comisión Técnica en relación al PDRS y la CASRM, padecieron la falta de financiamiento, en el primer caso por no estar previsto en la norma, y en el segundo porque estando previstas las fuentes de financiamiento, la norma prohibió el manejo de recursos a la Comisión.

Breves argumentos son ilustrativos de lo antedicho. “Esta Mesa se desvirtuó, (...), y tampoco pudimos establecer una continuidad (...). Esto no tuvo la continuidad de los Secretarios de Producción y tampoco de los Intendentes, (...) alguna vez nos reunimos por la Emergencia Agropecuaria”, dice C.G. ex integrante la MA en representación del Colegio de Veterinarios. Refiriéndose al PEM, M.O. ex Coordinador General de la CM del PEM expresa, “después lo descubrió como herramienta política [*nombra al Intendente*], y lo impulsó, pero este último gobierno [*2015-2019*], fue realmente terrible, nos encontrábamos frente a una pared, no nos dejaba actuar en nada, (...), no le interesó nuestra posición”. “En el EMVIAL (...) empezaron a decir que no tenían fondos, los fondos los utilizaron para otras cosas”, recuerda I.R., ex integrante de la CASRM en representación de la Sociedad Rural, y nombrando al Intendente agrega “no le gustaba que le impusieran cosas, entonces llegó un momento que su personal, o su personal por orden de Él, no nos dejó decidir más que hacer

en los caminos”. Completamente decepcionado, L.O. ex integrante de la Comisión Técnica representando al Círculo de Ingenieros Agrónomos, comenta en relación al PDRS, “Lamentablemente eso fue a parar a una cautelar y ahí la Municipalidad fue indiferente, no defendió, no hizo nada y dejó que pasara el tiempo”, y respecto al Intendente reflexiona, “nos mintió, (...), nunca nos dio un peso, (...) ya habíamos hecho protocolos, teníamos productores siguiendo el Plan, estábamos esperando los medios para hacer un mejor control [*se refiere a vehículos y cuatro inspectores/as seleccionados listos para ser nombrados*]”. El ex Subsecretario de Producción B.A., promotor de la MF dice, “renuncié a mi cargo, y después los que estuvieron no sé realmente que quisieron hacer o que hicieron, creo que nada, se estancó”. Hablando de la MESS, L.C. extensionista de la AER INTA Mar del Plata, hace notar “existe por ordenanza, pero ya desde la gestión anterior nunca más se reunió, (...) eso también quedó desarticulado”.

### ***3.b.iii.- Valoración de las instancias institucionalizadas de participación.***

Como señala Sánchez Vidal (1991, citado en Arqueros y Manzanal, 2004), “la participación desde arriba y desde abajo son complementarias y se necesitan mutuamente” (p. 6). Llevado este concepto a las normas que rigen la participación, diremos que desde arriba los canales institucionalizados deben propiciar una participación ciudadana abierta, amplia, continua, y vinculante hacia el gobierno local; en tanto desde abajo es preciso que las organizaciones valoren positivamente la participación política, mostrando interés y conciencia de sus beneficios. Inspeccionados los aspectos más relevantes que hacen a los canales abiertos desde arriba, para que las organizaciones participen en la resolución de los conflictos que se presentan en el Cinturón Frutihortícola, toca ahora el turno de reconocer cuan dispuestas y entusiastas se muestran las organizaciones para hacerlo.

En este aspecto encontramos toda la gama de posibilidades, desde el extremo de rechazar la participación, hasta el opuesto de defenderla enérgicamente. En el primer extremo se encuentra la UTT, la cual lleva adelante interesantes proyectos desde abajo (ya expuestos), pero se opone enfáticamente a formar parte de las instancias locales habilitadas para participar. La organización apunta entre sus razones una cuestión, que Manzanal (2006) reconoce, obstaculiza la participación, tal es el descreimiento de la política como ejercicio noble para transformar la realidad, asimilándola a una actividad de la que surgen los malos políticos (p. 42). Observémoslo de primera mano en las palabras de N.G., integrante de la UTT: “Él [*refiriéndose al Presidente de una organización*] si está metido en cada gobierno, hace su jugada y busca cargos, (...). Nosotros nos manejamos independientemente, no nos



interesa la política, trabajamos de verdad con los compañeros”. A.H., miembro del MTE Rural nos expresa, “siempre y cuando fueran las cosas claras el MTE participa, lo que no quiere es meterse en política, no quiere que nadie lo use. El MTE (...) quiere ir, y si hay políticos que te quieren ayudar que te ayuden”. Se combinan aquí dos argumentos, un sentir oscuro de la política que va a contrapelo del arquetipo que proponemos, y una confianza en los políticos, poco promisoría en el escenario clientelar y corrupto que predomina en nuestro país. Estos argumentos están asociados al ya comentado descrédito, y a otra de las dificultades señaladas por Manzanal (2006): un régimen de Estado centralista en su organización y paternalista en sus funciones, que insta a la población a esperar soluciones desde arriba (p. 42). En puntos intermedios encontramos a la AFHOPyA, de la cual presumimos su interés por su activa presencia en distintos espacios, a la Sociedad Rural de Mar del Plata manifestando su disposición e insistencia para recuperar el funcionamiento de la MA, y a la Cooperativa de Horticultores, que a pesar del desánimo mostrado no reniega de la participación, y vuelve cada tanto a tomar parte en las instancias políticas locales. En el otro extremo, coincidiendo con las premisas del enfoque teórico que seguimos, la Asociación Agroecología en Movimiento, aprecia altamente la participación de la ciudadanía organizada en la política, para cambiar la relación Estado-sociedad, como manifiesta uno de sus integrantes al decir que:

El ciudadano típico es el que actúa de manera individual y el Estado típico funciona haciendo políticas, se ha generado como un aislamiento. El Estado tiene que mutar, ser más participativo y no tan representativo, y el ciudadano también tiene que cambiar, no puede ser más el individuo, tienen que ser los colectivos, la gente organizada. También, de alguna forma, hay que presionar a los que administran lo público, y hay que tener una participación política (partidaria, barrial, cultural,...) de modificación de lo público vía la participación colectiva. (Entrevista L.A., miembro de Asociación Agroecología en Movimiento)

Claro que una cosa es postular estas conductas y otra llevarlas a cabo. Lo interesante, en el caso de la Asociación, es que sostiene esta mirada aun cuando la vía de participación institucionalizada más alineada con sus cuestiones relevantes, la MESS, ni siquiera pudo organizarse, estando dispuesta a dar su lucha para que esta Mesa sea un hecho.

Concluyendo el análisis, el Cuadro 9 presenta un resumen de los rasgos que interesa destacar en relación a las instancias de participación locales. Asimismo, retomando el Cuadro 7, donde se caracterizó la participación en cada una de las organizaciones, se puede distinguir su interés hacia la participación propuesta desde las instancias institucionalizadas.

**Cuadro 9***Rasgos de los instrumentos de participación*

	MA PGP	CM PEM	CASRM	PDRS	MESS	MF
Creación y formalización	Creada y formalizada en el año 1996.	Creada en el año 2001 y formalizada en el año 2002.	Creada y formalizada en el año 2003.	Creado y formalizado en el año 2013.	Creada y formalizada en el año 2013.	Impulsada en el año 2017.
Objetivo principal	Ámbito formal de discusión de políticas agropecuarias.	Elaboración y seguimiento del PEM.	Diligenciar en forma conjunta público-privado el sistema de servicios rurales.	Implementar un sistema productivo sostenible en el Partido.	Articular actores y acciones que promueven la ESS.	Crear un ámbito formal de discusión y trabajo para el sector frutihortícola.
Funcionamiento (2010-2019)	Estancamiento y posterior disgregación.	Intenso, tras el impulso de la segunda etapa del PEM 2013-2030.	Sin actividad y desarticulada.	Intenso en una primera etapa. Desalentado a partir de la medida cautelar.	No llegó a conformarse.	No llegó a conformarse.
Organizaciones participantes	Sociedad Rural de MdP. Cooperativa de Horticultores.	Cooperativa de Horticultores. AFHOPyA.	Sociedad Rural de MdP. Cooperativa de Horticultores.	Sociedad Rural de MdP. AFHOPyA. Cooperativa de Horticultores.		AFHOPyA. Cooperativa de Horticultores.
Grado de apertura	Evolucionó hacia una mayor apertura.	Evolucionó hacia una mayor restricción.	Restringido.	Abierto.		
Diferencia entre competencias establecidas y alcanzadas.	Amplia diferencia. Su actividad se redujo a la formalidad.	Amplia diferencia. Cumplió un rol subsidiario en el PEM 2013-2030.	En periodos de actividad, alcanzó las competencias establecidas.	Rol activo de la Comisión Técnica en la implementación del Programa.		
Apoyo político	No recibió el apoyo de Intendentes o Secretarios.	Irregular. Se utilizó el PEM como herramienta política.	Sin apoyo. Sus fondos se desviaron para otros fines.	Escaso apoyo político y financiero.	Falta de compromiso político para su implementación.	Falta de compromiso político para su implementación.

**Fuente.** Elaboración propia

## **Capítulo 5 – Conclusiones finales de la investigación**

Este capítulo presenta las conclusiones finales del trabajo realizado, las cuales se han organizado retomando las preguntas de investigación y en diálogo con el principal supuesto. Asimismo se exponen preguntas que emergen de la información normalizada, provista por las fuentes primarias.

### **1.- Conclusiones generales de la investigación**

El desarrollo rural es un problema irresuelto, tanto en Latinoamérica como en Argentina. Particularmente en nuestro país, presenta un cuadro contradictorio, producto de desigualdades históricas y solapadas. Para resolver, o al menos atemperar este problema, se han implementado en la región diversos instrumentos de política pública, inspirados por distintos enfoques teórico-metodológicos, según la época. Uno de los enfoques, que a principio de los años dos mil, cobró notable vigencia para diseño de políticas y programas de desarrollo rural en Latinoamérica y en Argentina, fue el denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR). Sin embargo, estas políticas y programas resultaron infructuosos en términos de reducir la pobreza y desigualdad que perduran en los espacios rurales.

Frente a este problema vigente, y visto las fallas del enfoque del DTR, hemos adoptado una línea de pensamiento crítica del mismo. Siguiendo esta línea de pensamiento, hemos considerado que la participación organizada es el principal instrumento para cambiar las actuales condiciones del desarrollo rural en nuestro país. Esto tiene su asidero en la propuesta alternativa de desarrollo local-rural de Manzanal (2006), quien sostiene que alcanzar un desarrollo equitativo, redistributivo y sostenible implica de-construir el poder y las pautas culturales arraigadas en un territorio. Pero para ello es necesaria la participación de la población organizada desde su ámbito local (el espacio de las interacciones cotidianas y concretas). A su vez, esta participación debe darse: i) a través de organizaciones representativas; ii) ejerciendo formas de participación institucionalizadas que lleven gradualmente a mayores grados de intervención, control e influencia en la política local y, iii) que genere vínculos cooperativos. Dado que las organizaciones actúan dentro del marco establecido por las instituciones, cuentan también las condiciones que este ofrece para participar, y el fortalecimiento que aquellas alcancen para cambiarlas cuando no son favorables.

Con estos fundamentos hemos reconocido el rol decisivo que tienen las organizaciones rurales de un ámbito local para traccionar hacia un nuevo desarrollo, aunque

también hemos advertido lo dificultoso que puede resultar este proceso. Por este motivo, se consideró de interés estudiar las organizaciones rurales de un ámbito local.

Para ello se apeló a un estudio de caso, el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón. Este Cinturón, constituye el sustrato material donde se desarrolla un conjunto de actividades primarias intensivas, que comprende: el cultivo de hortalizas, frutas, flores y plantas ornamentales, originando relaciones sociales en torno a la misma. Por otra parte, el Cinturón se ajusta a la definición de ámbito local: un espacio de interacciones frecuentes entre la población de centros abastecedores de bienes y servicios, y la población del área circundante, normalmente rural. Ciertamente, la cercanía entre la zona de producción (lugar de vida y trabajo), con parajes, localidades y la ciudad cabecera, las posibilidades de movilidad (rutas, transporte público), y el emplazamiento de los mercados mayorista en este área, responden a las características de un ámbito local. Como tal, el Cinturón Frutihortícola es el espacio donde la población rural se relaciona con otros sujetos, estableciendo nexos concretos para llevar adelante su vida cotidiana. Por lo tanto, también es el lugar desde donde esta población puede unirse y organizarse, para solucionar los problemas que la afectan y mejorar su bienestar.

Desde la perspectiva de análisis considerada, y de acuerdo al marco teórico elaborado, son las relaciones de dominación, de unos grupos sociales sobre otros, la causa profunda y oculta de la pobreza y desigualdad, y el territorio se concibe como el ámbito del entramado de esas relaciones de poder. Estas relaciones no son estáticas, a menudo unos grupos intentan establecer nuevos dominios o recuperar el dominio perdido, y otros resisten ese avance. Los intereses de los distintos grupos entran en colisión, generando tensiones, conflictos. En consecuencia, el territorio es esencialmente también un ámbito de conflicto. Las tensiones en el Cinturón Frutihortícola, por el dominio del espacio y las relaciones sociales que fluyen de las actividades que aquí se desarrollan, han resultado notables durante el período 2010-2019. Por esta razón, el Cinturón puede encuadrarse en la concepción de territorio expuesta, justificando además el recorte temporal realizado (2010-2019). Para completar el caso de estudio, se seleccionó un grupo de organizaciones rurales, a partir de su intervención (participación) en dichas tensiones. Estimamos que las tensiones son situaciones en las cuáles, las organizaciones exteriorizan sus luchas, ponen en juego sus intereses, despliegan sus acciones de participación, y establecen alianzas. Por lo tanto, son circunstancias propicias para observarlas y responder los interrogantes que en torno a ellas se planteaban.

Considerando los aludidos interrogantes, y en relación a las organizaciones rurales seleccionadas, se planteó como objetivo principal: analizar las aptitudes que alcanzan las

organizaciones rurales para influir en la política local de desarrollo rural, en el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón, a partir de las tensiones en el territorio durante el período 2010-2019.

Teniendo en cuenta este objetivo, como así también, los pilares fundamentales de la participación mencionados más arriba, y las reglas institucionales dentro de las cuáles este proceso tiene lugar, se reflexionó sobre los aspectos de mayor incidencia para que las organizaciones ejerzan influencia, derivando tales aspectos en: i) las condiciones de representatividad que alcanzan, ii) las formas de participación organizada que promueven y los tipos de vínculos que derivan de las mismas y, iii) el marco institucional en el que actúan. Sobre estas cuestiones establecimos las tres variables de investigación, a saber: i) representatividad organizacional; ii) participación organizada, y iii) marco institucional. Con fundamento en los principales conceptos vertidos en el marco teórico, cada variable se desagregó en dimensiones de análisis, reflejando los atributos más relevantes que caracterizan cada una. Para la primera variable, ponderados como puntos claves que contribuyen a la fortaleza de la representatividad organizacional, se definieron las siguientes dimensiones: intereses representados, miembros, formalización, decisiones y conducción, y financiamiento. Respecto a la segunda, dada su importancia para llegar a la participación paradigmática propuesta desde la teoría, se establecieron como dimensiones: el sentido en el ejercicio de la participación, los canales de participación utilizados, los alcances de la participación ejercida, y los vínculos generados. La última variable, se operacionalizó en dos dimensiones, capacitación para la participación e instrumentos de participación, considerados aspectos medulares para incentivar o limitar el fortalecimiento de las organizaciones y su participación.

Una vez definidas y desagregadas operativamente las variables, se propuso como principal supuesto de investigación que las posibilidades de las organizaciones rurales para influir en la política local de desarrollo rural, están sujetas a: i) sus condiciones de representatividad; ii) las características de la participación que ejercen y, iii) los rasgos del marco institucional que gobierna su intervención. Con el fin de obtener la información necesaria, para describir las variables y explicar el supuesto enunciado, se implementaron técnicas de recolección de datos (entrevistas en profundidad y análisis de documentación). Los datos recopilados, se sistematizaron luego bajo la metodología de codificación propuesta por el software “Atlas Ti”, aunque prescindiendo de esta herramienta informática.

Con el objetivo principal enunciado, tras la operacionalización explicada, y a través de la metodología aplicada, se buscó constatar las posibilidades que tienen las organizaciones rurales para terciar en la política local. Lo que sigue del capítulo responde a esa búsqueda.

### ***1.a.- Acerca de las condiciones de representatividad organizacional***

Los productores y productoras del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón, encauzan la representación de sus intereses en la política local a través de organizaciones diversas, en cuanto a su perfil y grupo social representado. Las distintas visiones y objetivos denotan que, algunas organizaciones rurales representan desde la lógica del capitalismo agrario, y por lo tanto son más afines para los productores capitalizados, con perfil empresarial, que buscan integrarse al mercado siguiendo sus reglas en cuanto a producción, comercialización, distribución. En tanto otras lo hacen siguiendo la lógica de la cuestión agraria, brindando un espacio de representación para productores que están marginados o han quedado rezagados en el acceso a los recursos fundamentales para realizar la actividad (tierra, crédito), y que por su espíritu de autonomía pretenden desarrollar formas de producir y comercializar al margen del orden capitalista. Igualmente, las organizaciones rurales manifiestan representar a grupos diferentes: productores familiares, quinteros excluidos sin tierra, familias productoras rurales y urbanas interesadas en la vivencia holística de la agroecología, productores pequeños y medianos de todas las actividades primarias del Partido, productores frutihortícolas exclusivamente.

Si bien la posibilidad de encontrar espacios diferentes de representación es bienvenida, cabe señalar que también trae dificultades que las organizaciones no han logrado superar, tales como los prejuicios, la falta de comprensión, la desinformación y confusión, tanto por parte de autoridades públicas, como por parte de la ciudadanía en general. Asimismo percibirse tan diferente respecto a sus pares entorpece la posibilidad de ampliar el frente de representación de demandas, sobre la base de algunos puntos de acuerdo, lo cual según Cardarelli y Rosenfeld (2005) consolida la representación en el campo político, arena de eminente desigualdad y de intereses en pugna. Como indican Manzanal et al. (2009), los puntos de conexión entre los actores pueden ser tanto de negociación como de conflicto, por eso las tramas institucionales “no son estáticas, sino que se arman y se desarman a través del tiempo” (p. 138). Creemos que la situación casi permanente de desencuentro y/o enfrentamiento entre las organizaciones rurales estudiadas, no favorece a la hora de intervenir para influir en la política local de desarrollo rural.

Las organizaciones rurales estudiadas gozan de visibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad, punto que contribuye a la fortaleza de su representatividad. Más allá del número de sus miembros, tema muy difícil de precisar por la ausencia o desactualización de padrones en las organizaciones, la antigüedad de registros oficiales, la informalidad propia del sector y las diferentes interpretaciones del sujeto agrario como miembro o no de una organización, lo cierto es que nos encontramos con organizaciones genuinas, y reconocidas por sus pares y por distintas agencias públicas y privadas. También es auspicioso que las organizaciones se muestren abiertas en cuanto a la admisión de nuevos miembros. Salvo el caso del MTE Rural, que no admite como miembro a los propietarios de tierra, porque la lucha por este recurso es su demanda principal, las demás tienen mínimos requisitos de admisión, que obedecen a sus objetivos y actividades.

Un punto a favor de la representatividad organizacional, es que las organizaciones se transformen en espacios democráticos, donde todos sus miembros puedan aprender habilidades y conocimientos necesarios para participar fuera de ella, sea a través de la deliberación y toma de decisiones, la elección democrática de sus representantes, la discusión y formalización de sus normas de funcionamiento. En este punto las organizaciones rurales presentan la contradicción de establecer, mediante reglas escritas o no, formas de funcionamiento democráticas que por distintos motivos no pueden llevar a la práctica plenamente. En todas las organizaciones aparecen como obstáculos comunes el desinterés de los miembros por participar y la falta de compromiso para asumir cargos en la organización, lo cual obtura las posibilidades de recambio de autoridades, y peor aún hace perder la riqueza que significa para un ciudadano/ciudadana participar de las elecciones, desempeñar cargos dentro de la organización a la cual pertenece, y en general participar de la actividad cotidiana de la organización. En algunas organizaciones, más apegadas a las normas legales establecidas para su funcionamiento, son estas propias reglas las que también contribuyen a desalentar la participación cotidiana, desentendiéndose sus miembros de toda responsabilidad, dada las atribuciones de un Consejo de Administración o Comisión Directiva. Tampoco la formalización, por el hecho de debatir y consensuar un reglamento de funcionamiento común, ha sido un ejercicio democrático en las organizaciones. La formalización se presenta impulsada por la urgencia y exigencia para obtener beneficios del Estado, o se ve como un protocolo a cumplir carente de todo interés, perdiéndose las organizaciones la posibilidad de un ejercicio democrático de discusión o rediscusión de sus normas de funcionamiento internas. Se destacan, solo por su forma de organizar la toma de decisiones, la UTT y el MTE Rural, con asambleas de base donde se deliberan los temas y se toman las decisiones, luego

consensuadas en reuniones periódicas de delegados. Sin embargo, no accedimos a registros de la asistencia y debates en dichas asambleas, por lo cual no podemos asegurar su efectividad como ejercicio de deliberación.

Las organizaciones padecen la insuficiencia de recursos para financiar sus actividades y proyectos, cuestión que conspira contra un buen ejercicio de su representación y las pone en riesgo de caer en el clientelismo por parte de organismos financiadores (públicos o privados), perdiendo su autonomía. Este es un problema de largo tiempo atrás y generalizado para todas las organizaciones (Lattuada y Renold, 2005; Lattuada, 2014a; Manzanal, 2009), que persiste en la actualidad. Las bajas cuotas sociales, la falta de compromiso en el pago, la incobrabilidad de préstamos, los bajos ingresos de sus integrantes, son algunas de las causas que afectan el normal funcionamiento de las organizaciones y hasta, en ocasiones, comprometen su continuidad.

Concluyendo, si bien las organizaciones rurales presentan algunas condiciones que fortalecen su representación, también enfrentan serios problemas que hacen flaquear la misma.

### ***1.b.- Sobre las características de la participación organizada***

En el ámbito local del Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón, las organizaciones rurales se mantienen atentas y activas respecto a las cuestiones públicas que atañen a sus representados. Claro que, al plantear sus demandas y llevar adelante sus proyectos, lo hacen en distintas direcciones y utilizando canales diferentes. En este sentido, hay organizaciones que se muestran proclives a tomar sus propias iniciativas para resolver los problemas de sus miembros y/o llevar adelante sus objetivos, impulsando la participación “desde abajo”, forma que según Arqueros y Manzanal (2004), posibilita el empoderamiento dado que se ejercita la creatividad, la concientización social, la movilización de actores. Sin embargo dependiendo de la impronta de la organización y de los espacios institucionalizados “desde arriba”, estas formas de participación tendrán más o menos potencial para influir en la política local. En nuestro caso, de las dos organizaciones que se han mostrado dinámicas en sus determinaciones, la Asociación Agroecología en Movimiento y la UTT, consideramos a la primera con más potencial que a la segunda, dada su mayor predisposición, a participar y a vincularse, en espacios institucionalizados “desde arriba” que pueden transformarse en *locus* de discusión de políticas públicas locales y de interacciones, corriendo además menos riesgos de quedar entrampada en vínculos clientelares. Otras son las posibilidades que tienen las organizaciones rurales más propensas a participar en instancias institucionalizadas “desde



arriba”, ya que si desde estas instancias se promueve una participación formal y restringida, la participación desmotiva y desarticula los conflictos (Arqueros y Manzanal, 2004). Justamente esto es lo que ha ocurrido en estos espacios del Cinturón Frutihortícola. Hemos colectado suficientes testimonios que expresan el desaliento en torno a ciertos espacios como la Mesa Agropecuaria (MA) del Partido de General Pueyrredón y la Comisión Administradora de Servicios Rurales Municipales (CASRM). Tampoco es extraño que las organizaciones hayan avanzado (aunque poco), en sus acciones y en sus interacciones, en aquellos espacios que fueron homogéneos en cuanto a intereses representados. Estos fueron los casos del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PDRS), donde estuvieron ausentes las organizaciones alineadas con el paradigma de la agroecología, los espacios sectoriales de la actividad frutihortícola, y el Plan Estratégico Mar del Plata (PEM) 2013-2030, proceso suficientemente cerrado como para desactivar el disenso. En estas aguas se mueven más cómodas las organizaciones rurales de perfil sectorial-empresarial, pero que por su propensión a plegarse a las formas propuestas desde el Estado, dispuesto a salvaguardar la hegemonía del capital globalizado, pierden en autonomía y en posibilidades de interactuar con organizaciones alineadas con otra lógica del desarrollo. Como corolario de estas cuestiones, destacamos una desconexión y falta de complementación generalizada entre la participación impulsada desde abajo y los mecanismos establecidos desde arriba. Respecto a ello hemos visto organizaciones cuyo ímpetu no encuentra canales formales, o los propuestos no son bienvenidos por las organizaciones. Hemos visto también instancias institucionalizadas que no incentivan ni la autonomía, ni las articulaciones, las cuales además se han degradado paulatinamente hasta dejar de funcionar.

En estas experiencias de participación, la intervención de las organizaciones rurales en los temas públicos que les son afines, fueron muy acotadas. En efecto, las organizaciones a través de sus praxis de participación, solo han alcanzado los estadios de informarse y ser consultadas para transmitir sus intereses, opiniones, conocimientos, tanto por lo puntual de la participación como por su ejercicio por vías no diferenciadas e institucionalizadas. Cuando han formado parte de cuerpos colegiados institucionalizados, compartiendo responsabilidades de mayor alcance (de decisión, de gestión, de control), lo han hecho lidiando con las reglas institucionales formales o informales (como son los casos de la MA, la CASRM o el PEM 2013-2030), o en experiencias muy cortas en el tiempo (como el PDRS), cuestiones que han terminado limitando la intervención de las organizaciones, y desvaneciendo las posibilidades de transitar experiencias que brinden los aprendizajes para alcanzar mayores niveles en la gestión local y control social de los recursos públicos.

Sin lugar a dudas, así como las experiencias de participación han sido reducidas en sus alcances, también han resultado exiguos los vínculos generados a partir de éstas, tanto en su número como en sus cualidades. Ciertamente aparecen vínculos, tanto entre organizaciones rurales, como entre éstas y otras organizaciones públicas y privadas. Sin embargo, estas interacciones se encuentran muy distantes de conformar una red de articulaciones densa y permanente, base del capital social local. Por el contrario, los nexos son poco frecuentes, sujetos a actividades puntuales, y con fuertes componentes de subordinación en el caso de los establecidos con organismos públicos.

Hablando de su fortalecimiento a través de los vínculos, las organizaciones valoran los vínculos verticales con las entidades regionales y nacionales que las agrupan, antes que los vínculos horizontales locales, que pueden luego expandirse hacia otros ámbitos. Asimismo, tienen una concepción de los vínculos alejada del concepto de articulaciones. Entendemos que ambas situaciones concurren para que no aparezcan las articulaciones locales.

En suma, las organizaciones rurales no desarrollan formas de participación, institucionalizadas, crecientes y emancipatorias, como tampoco establecen articulaciones.

### ***1.c.- Respecto a los rasgos del marco institucional***

Una institucionalidad que estimula la participación organizada se sostiene en: i) la capacitación institucionalizada, orientada al aprendizaje de habilidades y conocimiento para el ejercicio de la participación y, ii) los instrumentos institucionalizados, que viabilicen y favorezcan la participación de las organizaciones. Las particularidades observadas tanto en uno como en el otro punto, distan bastante de las condiciones que activan la participación, ubicándose algunas situaciones en las antípodas de lo que debería ser un marco institucional propicio para la misma.

Es así que, tratándose de la capacitación que las organizaciones rurales ofrecen a sus miembros, excepcionalmente se halla institucionalizada, y cuando así ocurre, no contempla los temas centrales que hacen al aprendizaje de la participación ciudadana en el quehacer político, o apunta exclusivamente a los limitados conocimientos y habilidades que el marco institucional imperante incentiva: peticionar a la autoridades. Por lo demás, en el espacio de las organizaciones la capacitación es poco frecuente y restringida en cuanto a los temas que se abordan, siempre ajenos a la formación para la dirigencia. En este entorno, la praxis de determinadas funciones dentro de la organización, es la única vía de formación habilitada, que por cierto no cuenta con la planificación y sistematización necesarias para llevar adelante un proceso de aprendizaje con objetivos establecidos.

Fuera del entorno de las organizaciones, la capacitación corre la misma suerte. Los organismos de los cuales valerse son pocos, y además desconocidos por las organizaciones rurales, la capacitación abarca aspectos y temas puntuales, circunscriptos a los objetivos de los programas públicos, o las urgencias de las familias acompañadas la relegan.

En relación a los instrumentos para ejercer la participación, el período bajo estudio se caracteriza, en general, por la falta y/o irregularidad en el funcionamiento de los mismos, y entendemos que esto obedece a severas fallas institucionales.

En primer lugar, han quedado claros los problemas de gobernabilidad y coordinación en estos espacios, en los cuales cuanto más apertura tienen hacia actores diversos, se vuelven imprescindibles la capacidad de liderar y coordinar un proceso esencialmente conflictivo y contradictorio. Entendemos que contribuyen a esta falla: i) la falta de reglamentos de funcionamiento interno, consensuados, actualizados y establecidos por escrito; ii) la falta de capacitación para la participación (ya comentada), tanto por parte de representantes de las organizaciones, como de funcionarios públicos o personas encargadas de llevar adelante estos procesos y, iii) el desconocimiento, prejuicios y enfrentamientos a los cuales las organizaciones están expuestas, tanto por parte de sus pares como de otras personas (punto al que nos referimos en la primera conclusión). En un clima de confrontación permanente, falta de empatía entre los actores, y desorden, estos espacios se han desarticulado por su ineficiencia como instancia para plantear y resolver demandas, o se han vuelto más cerrados para no dar lugar al conflicto.

En segundo lugar, hay una importante brecha entre los alcances que formalmente las normas establecen para la participación que desde estos espacios se ejerce, y las posibilidades *de facto*, por las reglas informales que en el mismo imperan, generalmente establecidas por los políticos locales a cargo de áreas municipales con incumbencia en los mismos. En las instancias analizadas, funcionarios del Poder Ejecutivo local, siempre han tenido el poder como para reducir o bloquear la participación.

El tercer punto, asociado con el anterior, es que estas instancias de participación han quedado completamente a merced de la voluntad política, lo cual indica la subordinación de las organizaciones rurales, respecto al poder político local. Esta subordinación proviene, por la falta de reglamentos de funcionamiento que equilibren estas fuerzas, por el carácter consultivo y no vinculante que formalmente se ha dado a estas instancias, y también por su utilización como herramienta política, especialmente por parte de Intendentes y Secretarios de gobierno. Se evidencian aquí aquellas mismas fallas, señaladas por Berdegué y Favareto (2020), que expusimos en el capítulo 1: la falta de instrumentos para exigir el cumplimiento

de acuerdos y presupuestos, unido a una desvalorización institucional del rol del ciudadano como sujeto político.

Finalmente, a este panorama también han contribuido las organizaciones rurales, dado que en general la participación en estos espacios no goza de un alto reconocimiento por parte de éstas. Desde rechazar la participación en política como actividad digna para transformar la realidad, pasando por otras valoraciones intermedias, solo una de las organizaciones rurales reconoce que los cambios en la administración, gestión y control de lo público vienen de la mano de la participación colectiva.

En síntesis, el marco institucional para la participación limita, tanto la capacitación para la participación desde un lugar de autonomía, como la praxis que posibilite el ejercicio de la participación en forma permanente y ascendente.

## **2.- Conclusión final y nuevos interrogantes**

Como conclusión final, hemos observado que el Cinturón Frutihortícola de General Pueyrredón es un ámbito propicio para el surgimiento de organizaciones rurales, encontrando organizaciones cuya conformación obedece tanto a iniciativas locales, como en respuesta a movimientos nacionales o regionales. También hemos advertido que el escenario de las tensiones por las disputas sobre el territorio, registrado en el período 2010-2019, ha inducido a la población a organizarse y participar. Cuatro de las seis organizaciones estudiadas afloraron en este período (Asociación Agroecología en Movimiento, AFHOPyA, MTE Rural y UTT). Sin embargo, tanto las organizaciones rurales formadas en este lapso de tiempo, como aquellas nacidas en otra época, no han reunido aptitudes que permitan ejercer influencia en la política local de desarrollo rural. Ciertamente, esto sucede porque dichas organizaciones no están suficientemente fortalecidas en sus condiciones de representatividad. Además, producto de un marco institucional que no ofrece incentivos para el aprendizaje de los conocimientos y habilidades que hacen a una participación con sentido de empoderamiento y dinamizadora de articulaciones, las organizaciones rurales han desarrollado formas de participación débiles y carentes de auténticos vínculos recíprocos y solidarios.

Por otra parte, sabemos que la producción de conocimiento abre nuevas preguntas. En este aspecto, del trabajo de campo realizado, ha surgido información que excede las preguntas, objetivos y supuestos planteados en esta investigación, pero que, humildemente, consideramos pueden ser interesantes puntos de partida para otros trabajos.

Según Arqueros y Manzanal (2004), la participación como proceso de empoderamiento es esencialmente contradictorio y fluctuante, y se gesta con el apoyo de múltiples determinantes, vinculados a la propia realidad local-territorial y externos a la misma. Recuperando parte de la información sistematizada, encontramos elementos que caben dentro de este concepto teórico, abriendo nuevas preguntas:

- Incipientes en nuestro análisis, aparecen dos conceptos que se ven como opuestos entre sí: conflicto y gobernabilidad. Efectivamente, en los testimonios el conflicto siempre aparece asociado al desorden y la ingobernabilidad. Más aún, expusimos que los problemas de gobernabilidad y coordinación hicieron decaer alguna instancia de participación, o fueron motivo para filtrar el ingreso a otra. Es entonces que nos preguntamos: ¿Es posible la gobernabilidad en estos espacios, donde suceden procesos esencialmente contradictorios? ¿Cómo ir trazando una senda de gobernanza sin evitar el disenso?
- Otro elemento que aparece en las entrevistas, y que por el momento parece estar trabando las posibilidades de solución de conflictos, es la adopción de posturas intransigentes y una posición de resistencia. La necesidad de acuerdos y las dificultades para integrarse a los espacios de participación desde una posición de resistencia, son visibles en algunos testimonios. Pero sabemos que es desde la resistencia desde donde se construye el desarrollo autónomo (Manzanal, 2007). Por este motivo nos preguntamos: ¿Encuentran las organizaciones que entablan luchas y resistencias canales institucionalizados donde expresarse? ¿Se encuentran en un espacio común con actores aliados y opositores? ¿Hay posibilidades de llegar a puntos mínimos de acuerdo?
- Más allá de los aspectos institucionales que hemos tocado en esta investigación, nos preguntamos por aquellos determinantes, tanto relativos a la realidad local-territorial como externos, que pueden estar incidiendo en lo que parece ser una baja participación local, tanto dentro como fuera de las organizaciones. Hacemos esta pregunta recordando los inconvenientes que se relataron relativos a la falta de interés y compromiso de los miembros por la participación en las organizaciones rurales. La formulamos también luego de escuchar, de parte de nuestros entrevistados y entrevistadas, apreciaciones acerca de actores que se repiten en más de un espacio, falta de inquietud en relación a los temas por solucionar, bajo número de personas involucradas y comprometidas tanto en las organizaciones, como en los espacios comunitarios de participación.

De esta manera, finalizamos nuestra investigación esperando haber realizado un aporte al campo de estudios sobre el desarrollo humano y en particular al desarrollo rural. En ese sentido, y en primera instancia, hemos procurado puntualizar las fortalezas que deberían desarrollar las organizaciones rurales, si se pretende vehicular a través de las mismas, las transformaciones que posibiliten el desarrollo humano de los colectivos sociales a los cuales representan. Especialmente, cuando estas organizaciones rurales llevan adelante la representación de aquellos grupos históricamente relegados y subordinados, por una visión economicista del desarrollo, que no contempla a los espacios rurales como lugares del desarrollo humano. Pero además, las transformaciones que las organizaciones rurales puedan realizar en favor del desarrollo humano de sus representados, resultan en beneficios para toda la sociedad, y en todas sus dimensiones (social, cultural, económica y ambiental). En segundo término, hemos intentado evidenciar la importancia de contar con organizaciones rurales fuertes en su representación, dinámicas en su participación, y solidarias en sus vínculos, así como con instituciones que faciliten este proceso, aspectos que creemos contribuyen a desarrollar la capacidad de agencia en las personas, un concepto clave en el enfoque de desarrollo humano.

## Bibliografía y normas

### Referencias bibliográficas

- Adlercreutz, E. (2016). Descripción de la producción en el cinturón hortícola de Mar del Plata. Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Oficina de Información Técnica de Mar del Plata. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_descripcion\\_produccion\\_cinturon\\_horticola\\_mdp.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_descripcion_produccion_cinturon_horticola_mdp.pdf)
- Agroecología en Movimiento. (s.f.). *Información* [Página de Facebook]. Facebook. [https://web.facebook.com/pg/Agroecolog%C3%ADa-en-Movimiento-543609039128335/about/?ref=page\\_internal](https://web.facebook.com/pg/Agroecolog%C3%ADa-en-Movimiento-543609039128335/about/?ref=page_internal)
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de la CEPAL* 82, 157-171. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf?sequence=1)
- Aranguren, C.I., López, M. y Porta, J.S. (2017). El Programa de Desarrollo Rural Sustentable del Partido de Gral. Pueyrredón. Aportes al análisis de la experiencia política. En M.M. Patrouilleau, W. F. Mioni y C. I. Aranguren (Organizadores), *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (1ª ed., pp. 61-78). Ediciones INTA. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/libro\\_politicas\\_publicas\\_en\\_la\\_ruralidad\\_argentina\\_version\\_digital.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/libro_politicas_publicas_en_la_ruralidad_argentina_version_digital.pdf)
- Archenti, N. (2019a). Clase 3: Estudio de Caso. Curso: Seminario de Tesis. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Documento inédito.
- Archenti, N. (2019b). Clase 5: Técnicas y herramientas: Métodos cualitativos. Curso: Seminario de Tesis. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Documento inédito.
- Ares, S. E. y Mikkelsen, C.A. (2015). ¿Dónde va la gente...?. Desafíos para la movilidad territorial cotidiana en el partido de General Pueyrredón en el siglo XXI. En P.I. Lucero (Directora), *Atlas de Mar del Plata y el partido de General Pueyrredón II: problemáticas socio-territoriales contemporáneas* (1ª ed., pp. 141-167). EUDEM.
- Arqueros, M.X. y Manzanal, M. (3,4, y 5 de Marzo de 2004). *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino* [Ponencia en Congreso]. III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Tilcara, Jujuy.

<http://www.fediap.com.ar/administracion/pdfs/Formas%20institucionales%20y%20din%C3%A1micas%20territoriales%20alternativas%20-%20Peque%C3%B1as%20experiencias%20participativas%20en%20el%20noroeste%20argentino.pdf>

Asociación Agroecología en Movimiento (s.f.). Estatuto de la Asociación Agroecología en Movimiento. Documento inédito.

Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robison, L. y Scott, W. (2003) (Compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Naciones Unidas.

Atucha, A.J., Errazti, E., Lacaze, M.V., Labrunée, M.E., López, M.T. y Volpato, G. (2012). La estructura productiva del Partido de General Pueyrredón. *FACES*, 18 (38-39), 57-81. [http://nulan.mdp.edu.ar/1862/1/FACES\\_n38-39\\_57-81.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/1862/1/FACES_n38-39_57-81.pdf)

Azcuy Ameghino, E. (2016). La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrario*, 45, 5-50. [http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/La-cuesti%C3%B3n-agraria-en-Argentina.-Caracterizaci%C3%B3n-problemas-y-propuestas\\_Eduardo-Azcuy-Ameghino-1.pdf](http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/La-cuesti%C3%B3n-agraria-en-Argentina.-Caracterizaci%C3%B3n-problemas-y-propuestas_Eduardo-Azcuy-Ameghino-1.pdf)

Barreiro Cavestany, F. (20-23 de noviembre de 2007). *Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local* [Ponencia en Congreso]. II Encuentro Latinoamericano. Retos del Desarrollo Local. Gestión innovadora de territorios. Cuenca, Ecuador. [https://www.academia.edu/23381675/Territorios\\_virtuosos\\_para\\_el\\_desarrollo\\_humano](https://www.academia.edu/23381675/Territorios_virtuosos_para_el_desarrollo_humano)

Bebbington, A., Escobal, J., Soloaga, I. y Tomaselli, A. (2016). *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias y Rimisp. <https://www.rimisp.org/TRAMPASTERRITORIALES.final.pdf>

Belderrain, M., Atucha, A.J. y Lacaze, M.V. (30 y 31 de marzo de 2017). *El contrato de trabajo en la horticultura: el caso del Partido de General Pueyrredón* [Documento de Conferencia]. I Jornadas de Sociología, Mar del Plata, Argentina. <http://nulan.mdp.edu.ar/2646/1/belderrain-et-al-2017.pdf>

Benencia, R. (2006). Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos. En A. Grimson y E.



- Jelin (Compiladores) *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 135-167). Prometeo Libros.
- Berdegú, J. y Favareto, A. (2020). Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. En J. Berdegú, C. Christian y A. Favareto (Editores), *Quince años de Desarrollo Territorial Rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?* (1ª ed., pp. 11-57). Editorial Teseo.
- BIOS [bios.argentina]. (s.f.). *Información* [Página de Facebook] Facebook. [https://es-la.facebook.com/pg/bios.argentina/about/?ref=page\\_internal](https://es-la.facebook.com/pg/bios.argentina/about/?ref=page_internal)
- Bocero, S. L. (2002). *Cultivos protegidos y problemas ambientales: un estudio de la horticultura marplatense en la década del noventa* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. [http://nulan.mdp.edu.ar/545/1/bocero\\_sl.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/545/1/bocero_sl.pdf)
- Bocero, S.L. y Prado, P.O. (2008). Horticultura y Territorio. Configuraciones territoriales en el cinturón hortícola marplatense a fines de la década del noventa. *Estudios Socioterritoriales*, (7), 98-119. [https://130b0eef-9694-3486-63b9-69a0c1f6e559.filesusr.com/ugd/59a6db\\_b84105e47532404fa7c85d2a4d37c817.pdf](https://130b0eef-9694-3486-63b9-69a0c1f6e559.filesusr.com/ugd/59a6db_b84105e47532404fa7c85d2a4d37c817.pdf)
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL* 86, 47-62. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion>
- Boscherini, F. y Poma, L. (2000). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Miño y Dávila Editores.
- Calderón, G. (2017). Implementación de la política de ordenamiento territorial en el área serrana del Partido de General Pueyrredón (Provincia de Buenos Aires, Argentina). *I+A Investigación + Acción*, 20 (20), 39-62. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/43135/CONICET\\_Digital\\_Nro.401abad2-770a-41ac-bf17-01bc4878e8f4\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/43135/CONICET_Digital_Nro.401abad2-770a-41ac-bf17-01bc4878e8f4_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Campetella, A.L. (2 de abril de 2020). *¿Es posible cuestionar la oferta y la demanda para una comercialización más justa?* Internos. <https://www.revistainternos.com.ar/2020/04/es-posible-cuestionar-la-oferta-y-la-demanda-para-una-comercializacion-mas-justa/>
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2005). *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*. PAIDÓS.

- Clarín Rural (22 de octubre de 2018). *Horticultura. Los productores de hortalizas en crisis, advierte Coninagro*. [https://www.clarin.com/rural/productores-hortalizas-crisis-advierte-coninagro\\_0\\_gKIOZiNQ5.html](https://www.clarin.com/rural/productores-hortalizas-crisis-advierte-coninagro_0_gKIOZiNQ5.html)
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2018). *Panorama Social de América Latina 2017*. Naciones Unidas. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/42716/S1800002\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/42716/S1800002_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)
- Commission européenne (2 de abril de 2014). *El enfoque LEADER*. Red Europea de Desarrollo Rural (REDR). [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/es/the-leader-approach\\_es.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/es/the-leader-approach_es.html)
- Costamagna, P. (2007). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. *CEPAL, Serie Desarrollo territorial N° 1*. Naciones Unidas.
- Crovetto, M.M. y Dahul, M.L. (27 al 29 de julio 2016). *Confluencia de actividades agrarias y no agrarias en el cinturón frutihortícola del Partido de General Pueyrredón: actores sociales, formas de producción, organización del trabajo y transformaciones territoriales* [Ponencia en Congreso]. XIII Jornadas Nacionales y V Internacionales de Investigación y Debate “Sujetos Sociales y Territorios Agrarios Latinoamericanos. Siglos XX y XXI”, Quilmes, Argentina. [http://jornadasrurales.uvq.edu.ar/media/public/Mesa\\_01\\_Ponencia\\_\\_Crovetto\\_y\\_Dahul.pdf](http://jornadasrurales.uvq.edu.ar/media/public/Mesa_01_Ponencia__Crovetto_y_Dahul.pdf)
- Crovetto, M.M. (2019). Espacios urbanos y espacios rurales en la teoría social clásica. *QUID 16* (11), 15-31. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3182/pdf>
- Daga, D.Y., Zulaica, L. y Vazquez, P. (2020). El periurbano de Mar del Plata (Argentina): clasificación digital de los usos del suelo y análisis de las transformaciones en el cinturón hortícola. *Revista Geográfica de América Central 65* (2), 175-205. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/12598/19539>
- Erviti, A., Atucha, A.J. y Lacaze, M.V. (noviembre de 2013). *Entre el contrato de mediería y el nuevo régimen de trabajo agrario: Un análisis para el cinturón hortícola marplatense* [Documento de Conferencia (Paper)]. VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Buenos Aires, Argentina. <http://nulan.mdp.edu.ar/2197/1/erviti.etal.2013.pdf>

- Evans, P. (2006). Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2 (3), 455-488. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2018/06/evans-p-2006-e2809cdesarrollo-y-cambio-institucional-los-escollos-del-monocultivo-y-las-potencialidades-de-la-deliberacion3b3ne2809d.pdf>
- Ferrante, E. (2008). Disparidades socio-territoriales en la población rural dispersa. En P.I. Lucero (Autora y Editora), *Territorio y calidad de vida, una mirada desde la geografía local. Mar del Plata y Partido de General Pueyrredón* (pp. 301-324). EUDEM.
- Ferraro, R., Zulaica, L. y Echechuri, H. (2013). Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata (Argentina). *Revista Letras Verdes* (13), 19-40. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/926/887>
- Finot, I. (2003). Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local. *CEPAL SERIE gestión pública N° 38*. Naciones Unidas.
- F.M. 99.9 Mar del Plata (17 de mayo de 2018). *Ricardo Velimirovich 17-05-2018*. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=N4ZpPm3CwfU&t=45s>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (26 de noviembre de 2018a). *Zonas rurales – Panorama de la Pobreza 2018*. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=BO47XAdjdh4&t=15s>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2018b). *Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe. Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza del campo*. FAO. <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>
- García, F., Guastavino, M., Agüero, M.L. y Alcoba, L. (2017) (Compiladoras). *Sistematización de experiencias de desarrollo territorial. Tramas sociales, gestión institucional y comunicación en los territorios*. Ediciones INTA. ISBN 978-987-521-877-2. <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/1966>
- García Ojeda, M. (2011). Capital Social y clientelismo: otra limitación para el control social. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10 (29), 123-146. [https://www.researchgate.net/publication/262591435\\_Capital\\_social\\_y\\_clientelismo\\_otra\\_limitacion\\_para\\_el\\_control\\_social](https://www.researchgate.net/publication/262591435_Capital_social_y_clientelismo_otra_limitacion_para_el_control_social)
- González, M.V., Diurno, R., Caetano, F. y Rattin, J.E. (2017). Evolución del Cinturón hortícola marplatense. Estrategias y logros para la adecuación productiva ante

- cambios legales. *Rev. Fac. Agronomía La Plata*, 116 (Número especial), 97-106.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6348237.pdf>
- Green, R. (2003). Mercados mayoristas. ¿El inicio de una nueva era? *Distribución y Consumo*, 23-37.  
[https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_DYC/DYC\\_2003\\_72\\_23\\_35.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_DYC/DYC_2003_72_23_35.pdf)
- Guardia, L. y Tornarolli, L. (2010). *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en Argentina. Documento de Trabajo N° 98*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Maestría en Economía. Universidad Nacional de La Plata.  
[https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc\\_cedlas98.pdf](https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas98.pdf)
- Hernández, X. (7 de febrero de 2018). *Abren la convocatoria a proyectos especiales de ProHuerta*. INFOCAMPO, NOTICIAS DEL CAMPO.  
<https://www.infocampo.com.ar/abren-la-convocatoria-a-proyectos-especiales-de-prohuerta/>
- Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón (HCD) (18 de enero de 2019a). *Jornada de Trabajo. Caminos Rurales*.  
[https://www.concejomdp.gov.ar/legislacion/actas\\_especiales/Jornadas%20de%20Trabajo/Jornada%20de%20Trabajo%20Caminos%20Rurales%2018-1-19.pdf](https://www.concejomdp.gov.ar/legislacion/actas_especiales/Jornadas%20de%20Trabajo/Jornada%20de%20Trabajo%20Caminos%20Rurales%2018-1-19.pdf)
- Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón (HCD) (12 de abril de 2019b). *Jornada de Trabajo. Caminos Rurales*.  
[https://www.concejomdp.gov.ar/legislacion/actas\\_especiales/Jornadas%20de%20Trabajo/Jornada%20de%20Trabajo%20Caminos%20Rurales%2012-4-19.pdf](https://www.concejomdp.gov.ar/legislacion/actas_especiales/Jornadas%20de%20Trabajo/Jornada%20de%20Trabajo%20Caminos%20Rurales%2012-4-19.pdf)
- Kliksberg, B. (2000). El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo. En B. Kliksberg y L. Tomassini (Compiladores), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* (1ª ed., pp. 19-58). BID – Fundación F. Herrera – Universidad de Maryland- Fondo de Cultura Económica.
- La Capital. Mar del Plata (18 de noviembre de 2019). *Un llamado a la unión del campo y la ciudad en pos del crecimiento*. <https://www.lacapitalmdp.com/un-llamado-a-la-union-del-campo-y-la-ciudad-en-pos-del-crecimiento/>
- La Gioiosa, M. (21 de mayo de 2017). *La caída del consumo y su impacto en el sector frutihortícola*. Realpolitik.  
<https://realpolitik.com.ar/nota/25225/la-caida-del-consumo-y-su-impacto-en-el-sector-frutihorticola/>

- Lattuada, M. y Renold, J.M. (2004). *El cooperativismo agrario ante la globalización*. Siglo XXI Editores.
- Lattuada, M.J. y Renold, J.M. (2005). El cooperativismo agrario en la Argentina. Evolución económica, social y organizacional. *PAMPA I* (1), 55-86.  
[https://www.researchgate.net/publication/47276690\\_El\\_Cooperativismo\\_Agrario\\_en\\_la\\_Argentina\\_Evolucion\\_Economica\\_Social\\_y\\_Organizacional/link/0f3183903829de22162711a7/download](https://www.researchgate.net/publication/47276690_El_Cooperativismo_Agrario_en_la_Argentina_Evolucion_Economica_Social_y_Organizacional/link/0f3183903829de22162711a7/download)
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Lattuada, M. y Renold, J.M. (2006). Economía Social y Desarrollo Rural. Tipos Morfológicos de organización cooperativa y contribuciones diferenciales al fomento del desarrollo rural. En F. Salinas Ramos y J.M. Herranz de la Casa (Coordinadores), *El desarrollo rural en Iberoamérica* (1ª ed., pp. 57-81). Universidad Católica de Ávila.
- Lattuada, M., Márquez, S.E. y Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Fundación CICCUS.
- Lattuada, M. (2014a). *Las asociaciones económicas no cooperativas de la agricultura familiar. Algunas nociones y conceptos para su estudio y consolidación*. INTA; IICA.
- Lattuada, M. (2014b). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y debates*, 18 (27), 13-47.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/61702024.pdf>
- Lattuada, M., Nogueira, M.L. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Teseo; Universidad Abierta Interamericana.
- Lucero, P., Rivière, I., Sagua, M., Mikkelsen, C., Ares, S., Aveni, S., Celemín, J. y Sabuda, F. (2010). *Atlas Socio-territorial de Mar del Plata y el partido de General Pueyrredón*. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Mancano Fernandes, B. (2012). Disputas territoriales entre el campesinado y la agroindustria en Brasil. *CUADERNOS DEL CENDES*, 29 (81), 1-22.  
<https://www.redalyc.org/pdf/403/40326162002.pdf>
- Manzanal, M. (2002). Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (12), 557-591.  
<https://www.redalyc.org/pdf/111/11112305.pdf>

- Manzanal, M. (2003). Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico metodológicas). En R. Bertoncello y A.F. Alessandri Carlos (Compiladores), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil* (pp. 165-182). Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2004). Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada: hacia la reconstrucción de la nación. *Economía, Sociedad y Territorio*, IV (15), 401-432  
<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Publicaciones2.pdf>
- Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (Compiladores), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios* (1ª ed., pp. 21-50). Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Manzanal, M., Arqueros, M.X., Arzeno, M., García, A., Nardi, M.A., Pereira, S., Roldán, I. y Villarreal, F. (2006a). Territorio e instituciones en el desarrollo rural del norte argentino. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (Compiladores), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios* (1ª ed., pp. 211-250). Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (2006b) (Compiladores). *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Compiladoras), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (1ª ed., pp. 15-50). Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (2007) (Compiladoras). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: ente la cooperación y el conflicto*. Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Manzanal, M., Caracciolo de Basco, M., Arqueros, M.X. y Nardi, M.A. (2008). *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas*. (1ª ed., Serie Estudios e Investigaciones N° 16). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.  
[https://www.academia.edu/33248995/Los\\_peque%C3%B1os\\_productores\\_y\\_la\\_institucionalidad\\_para\\_el\\_desarrollo\\_rural\\_alcances\\_y\\_propuestas](https://www.academia.edu/33248995/Los_peque%C3%B1os_productores_y_la_institucionalidad_para_el_desarrollo_rural_alcances_y_propuestas)

- Manzanal, M. y Nardi, M.A. (2008). Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995. En A. Schejtman y O. Barsky (Compiladores), *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial* (pp. 492-525). Siglo XXI.
- Manzanal, M. (2009). Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina. En M. Manzanal y F. Villarreal (Organizadores), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino* (1ª ed., pp. 17-44). Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Manzanal, M., Arqueros, M.X., Arzeno, M. y Nardi, M.A. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. *Revista Eure*, XXXV (105), 131-153. [http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Eure\\_2010.pdf](http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Eure_2010.pdf)
- Manzanal, M. y Villarreal, F. (2009) (Organizadores). *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS.
- Manzanal, M. y González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, (255), 12-42. [http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad\\_economica\\_255.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_255.pdf)
- Manzanal, M. (2017). Las tramas sociales en la sistematización de experiencias de desarrollo territorial. En F. García, M. Guastavino, M.L. Agüero y L. Alcoba (Compiladoras) *Sistematización de experiencias de desarrollo territorial. Tramas sociales, gestión institucional y comunicación en los territorios* (1ª ed., pp. 19-42). Ediciones INTA. <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/1966>
- Martínez Rivas, R. (2017). El concepto de representación en la actualidad. *Desafíos*, 29 (2), 315-327. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5260/3864>
- Mikkelsen, C.A., Celemín, J.P. y Rivière, M.I. (2015). Aporte a la comprensión de lo rural en el Partido de General Pueyrredón. En P.I. Lucero (Directora), *Atlas de Mar del Plata y el partido de General Pueyrredón II: problemáticas socio-territoriales contemporáneas* (1ª ed., pp. 305-340). EUDEM.
- Minetti, E. (20 de marzo de 2018). *Qué son y cómo trabajan los Grupo de Abastecimiento Local / Entrevistado por Gustavo Contenti* [Archivo de audio]. INTA. <https://inta.gob.ar/audios/que-son-y-como-trabajan-los-grupo-de-abastecimiento-local>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (s.f.). *Monotributo social para la agricultura familiar*. Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/monotributo-social-para-la-agricultura-familiar#titulo-2>

Ministerio de Salud de la Nación (s.f.). *Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables. Antecedentes*. Argentina.gob.ar.

<https://www.argentina.gob.ar/salud/municipios/antecedente>

Molpeceres, M.C., Ceverio, R. y Brieva, S. (2017). Regulaciones y prácticas: controversias en torno al uso de agroquímicos en el cinturón hortícola marplatense. *REDES*, 23 (44), 103-131.

<https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/856/04-R2017v23n44.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Morandi, J.L. (2017). Las políticas públicas, los paradigmas y los enfoques del desarrollo territorial rural. En M.M. Patrouilleau, W. F. Mioni y C. I. Aranguren (Organizadores), *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (1ª ed., pp. 23-40). Ediciones INTA.

[https://inta.gob.ar/sites/default/files/libro\\_politicas\\_publicas\\_en\\_la\\_ruralidad\\_argentina\\_version\\_digital.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/libro_politicas_publicas_en_la_ruralidad_argentina_version_digital.pdf)

Movimiento de Trabajadores Excluidos (s.f.). *Quienes somos*.

<https://mteargentina.org.ar/quienes-somos/>

Municipalidad de General Pueyrredón (s.f.a). *Acción Cooperativa y Mutual*.

<https://www.mardelplata.gob.ar/accioncooperativa>

Municipalidad de General Pueyrredón (s.f.b). *Salud*.

<https://www.mardelplata.gob.ar/salud/caps>

Municipalidad de General Pueyrredón (s.f.c). *Vialidad y Alumbrado*.

<https://www.mardelplata.gob.ar/EMVIAL#:~:text=En%20el%20%C3%A1mbito%20del%20partido,reductores%20de%20velocidad%20y%20semaforizaci%C3%B3n>

Municipalidad de General Pueyrredón (2013a). *Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030. Del diagnóstico hacia la acción. Para una ciudad inclusiva y sustentable. Anticipo de conclusiones*.

<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRE/Plan-Estrategico-de-Mar-del-Plata-2013-2030.pdf>

Municipalidad de General Pueyrredón (2013b). *Plan Estratégico Mar del Plata 2013/2030. Tomo III. Programas y Proyectos*.

[https://issuu.com/mgp-mardelplata-batan/docs/03\\_baja\\_issu](https://issuu.com/mgp-mardelplata-batan/docs/03_baja_issu)



- Municipalidad de General Pueyrredón (7 de abril de 2017a). *El intendente Arroyo presentó el primer Sello de Alimento Controlado para frutas y hortalizas*.  
<https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/selloalimento>
- Municipalidad de General Pueyrredón (26 de julio de 2017b). *El ejecutivo impulsó la creación de una Mesa Frutihortícola*.  
<https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/mesafrutihorticola>
- Naciones Unidas (s.f.). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Nogueira, M.E., Urcola, M.A. y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *ReLaER. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 2 (4), 25-59.  
<http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/273/164>
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Trad. A. Barcená). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1990).
- ONG Rimisp (27 de octubre de 2016). *Diálogos con Alexander Schejtman – Desarrollo Territorial Rural*. [Video]. Youtube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=a30axrl7Y0E>
- Padin, G.L. (2 de diciembre de 2020). *Campo y ciudad: una disputa por la tierra*. Internos.  
<http://www.revistainternos.com.ar/2020/12/campo-y-ciudad-una-disputa-por-la-tierra/>
- Pitkin, H.F. (1985). *El concepto de representación* (Trad. R. Montoro Romero). Centro de Estudios Constitucionales. (Trabajo original publicado en 1967).
- Portal Digital 0223 (26 de agosto de 2019). *Preocupación de productores frutihortícolas por una resolución de Afip y Senasa*. <https://www.0223.com.ar/nota/2019-8-26-10-8-0-preocupacion-de-productores-frutihorticolos-por-una-resolucion-de-afip-y-senasa>
- Porter, M.E. (1999). Los “clusters” y la nueva economía de competencia. *PALMAS* 20 (4), 51-65. <https://publicaciones.fedepalma.org/index.php/palmas/article/view/719>
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, XXV (45), 13-52.  
[https://www.researchgate.net/publication/28226737\\_Instituciones\\_y\\_desarrollo\\_Una\\_revision\\_conceptual](https://www.researchgate.net/publication/28226737_Instituciones_y_desarrollo_Una_revision_conceptual)
- Real Academia Española. s/f. Representatividad. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 27 de octubre de 2020 de <https://dle.rae.es/representatividad?m=form>

- Real Academia Española. s/f. Representativo/va. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 27 de octubre de 2020 de <https://dle.rae.es/representativo?m=form>
- Revista InterNos (23 de enero de 2017). *Sello de Alimento controlado para frutas y hortalizas*. Internos. <https://www.revistainternos.com.ar/2017/01/sello-de-alimento-controlado-para-frutas-y-hortalizas/>
- Revista InterNos (5 de febrero de 2018). *Marcha atrás en los tributos a producciones primarias de Mar del Plata*. Internos. <https://www.revistainternos.com.ar/2018/02/marcha-atras-en-los-tributos-a-producciones-primarias-de-mar-del-plata/>
- Revista InterNos (12 de septiembre de 2019). *En Mar del Plata, productores hortícolas dicen que recibieron un subsidio “devaluado”*. Internos. <https://www.revistainternos.com.ar/2019/09/en-mar-del-plata-productores-hortícolas-senalán-que-recibieron-un-subsidio-devaluado/>
- Roveretti, M.J. (2013). *Construcción de estrategias para la autogestión económico-financiera con pequeños productores del cinturón frutihortícola del Partido de General Pueyrredón*. Prácticas Profesionales Comunitarias. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. <https://eco.mdp.edu.ar/ppc/proyecto/159-asociacion-frutihorticola-de-productores-y-afines-del-partido-de-general-pueyrredon>
- Schejtman, A. y Berdegú, J.A. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales N° 1*. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1363093392schejtman\\_y\\_berdegue2004\\_desarrollo\\_territorial\\_rural\\_5\\_rimisp\\_CARdumen.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf)
- Schejtman, A. y Barsky, O. (2008) (Compiladores). *El desarrollo rural en Argentina. Un enfoque territorial*. Siglo XXI Editores.
- Semper, L.A. (s.f). *Ateneo*. Sociedad Rural de Pehuajó. [http://www.srp.org.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=188#:~:text=Ateneo%20Juvenil%3A%20Es%20un%20grupo,es%20formar%20futuros%20dirigentes%20sociales](http://www.srp.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=188#:~:text=Ateneo%20Juvenil%3A%20Es%20un%20grupo,es%20formar%20futuros%20dirigentes%20sociales)
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. IICA.
- Sili, M. (2000). *Los espacios de la crisis rural. Geografía de una Pampa olvidada*. Ediciones EdiUns.

- Sili, M. (2005). *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo en los territorios rurales*. Ediciones INTA.
- Sociedad Rural de Mar del Plata (s.f.). Estatuto de la Sociedad Rural de Mar del Plata. Documento inédito.
- Soverna, S. (septiembre de 2004). *Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuestas* [Ponencia en Congreso]. II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina.  
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/soverna.PDF>
- Unión del Comercio, la Industria y la Producción de Mar del Plata (UCIP) (s.f.). *Acerca de UCIP*. <http://www.ucip.org.ar/acerca-de-ucip/>
- Unión de Trabajadores de la Tierra (s/f). *Producimos alimentos para el pueblo*.  
<https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/>
- Valencia-Perafán, M., Le Coq, J.F., Favareto, A., Samper, M., Sáenz-Segura, F., y Sabourin, E. (2020). Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (17), 25-40. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/4388/3390>
- Vázquez Barquero, A. y Garafoli, G. (1995). *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas.
- Vidal, I.L. (2009). Sobre el concepto de representación. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (32), 497-524.  
[https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/20380/1/DOXA\\_32\\_20.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/20380/1/DOXA_32_20.pdf)
- Villavicencio, A. (9, 10 y 11 de octubre de 2019). *Mar del Plata: de ciudad feliz a ciudad con miedo. Planificación estratégica, seguridad y espacio público a inicios del Siglo XXI* [Ponencia en Congreso]. VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, La Plata, Argentina.  
<http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/front-page/actas/ponencias/Villavicencio.pdf>
- Zulaica, R. y Ferraro, R. (2013). Lineamientos para el ordenamiento del periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la definición de sistemas territoriales. *GEOGRAFÍA EM QUESTÃO*, 06 (01), 202-230.  
[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/25265/CONICET\\_Digital\\_Nro.86f2d412-db82-4e75-943a-8183b767ecf6\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/25265/CONICET_Digital_Nro.86f2d412-db82-4e75-943a-8183b767ecf6_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

## Fuentes normativas

Decreto 393/1996 [MGP - Departamento Ejecutivo]. 29 de febrero de 1996. Documento inédito.

Decreto N° 145/2001 [Poder Ejecutivo Nacional]. Mediería Frutihortícola. 9 de febrero de 2001.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66138/norma.htm>

Decreto N° 1056/2003 [Poder Ejecutivo Nacional]. Mediería Frutihortícola. 11 de noviembre de 2003. BO N° 30276. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66138/norma.htm>

Decreto 1808/2008 [MGP - Departamento Ejecutivo]. 2 de septiembre de 2008. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/d1808-08.pdf>

Decreto 1935/2014 [MGP - Departamento Ejecutivo]. 18 de julio de 2014. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/d1935-14.pdf>

Decreto N° 767/2015 [MGP - Departamento Ejecutivo]. 10 de abril de 2015. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/d767-15.pdf>

Decreto N° 768/2015 [MGP- Departamento Ejecutivo]. 10 de abril de 2015. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/d768-15.pdf>

Decreto N° 96/2016 [MGP - Departamento Deliberativo]. 17 de marzo de 2016. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o22689.pdf>

Decreto N° 2234/2016 [MGP-Departamento Ejecutivo]. 14 de octubre de 2016. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/d2234-16.pdf>

Ley 27118/2014. Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina. 20 de enero de 2015. BO N° 33059.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

Ordenanza N° 14957/2002 [MGP-Departamento Deliberativo]. 25 de octubre de 2002. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o14957.pdf>

Ordenanza N° 15581/2003 [MGP - Departamento Deliberativo]. 8 de septiembre de 2003. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o15581.pdf>

Ordenanza N° 16360/2004 [MGP - Departamento Deliberativo]. 18 de octubre de 2004. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o16360.pdf>

Ordenanza N° 19730/2010 [MGP-Departamento Deliberativo]. 30 de abril de 2010. <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o19730.pdf>

Ordenanza N° 21097/2012 [MGP-Departamento Deliberativo]. 20 de noviembre de 2012.

<https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o21097.pdf>

Ordenanza N° 21296/2013 [MGP-Departamento Deliberativo]. 27 de mayo de 2013.

<https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o21296.pdf>

Ordenanza N° 21612/2013 [MGP-Departamento Deliberativo]. 10 de diciembre de 2013.

<https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o21612.pdf>

Ordenanza N° 22212/2015 [MGP-Departamento Deliberativo]. 18 de mayo de 2015.

<https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o22212.pdf>

Ordenanza N° 22689/2016. [MGP – Departamento Deliberativo]. 26 de abril de 2016.

<https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o22689.pdf>