

# EL PROGRAMA CAMBIO RURAL EN EL PERIURBANO PLATENSE. UN ESTUDIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES (2009-2017)

---

**Cieza, Ramón isidro; Vega, Maricel**

EL PROGRAMA CAMBIO RURAL EN EL PERIURBANO PLATENSE. UN ESTUDIO DESDE LA PERSPECTIVA  
DE LOS ACTORES (2009-2017)

Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural, vol. 10, núm. 19, 2020

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

## EL PROGRAMA CAMBIO RURAL EN EL PERIURBANO PLATENSE. UN ESTUDIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES (2009-2017)

*Ramón isidro Cieza*  
UNLP, Argentina  
cieza@agro.unlp.edu.ar

*Maricel Vega*  
UNLP, Argentina  
mary\_mv87@hotmail.com

Recepción: 06 Junio 2019  
Aprobación: 06 Diciembre 2019

### RESUMEN:

Este trabajo busca dar cuenta del funcionamiento, logros y dificultades del programa Cambio Rural en el área periurbana platense, en el periodo 2009-2017. El estudio se desarrolla en base a una estrategia cualitativa, a partir de la percepción de diferentes actores que participaron en el Programa. Se toma como marco conceptual el enfoque orientado al actor desarrollado por Norman Long (2007) el cual rescata el protagonismo del individuo como un actor social. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a productores, técnicos de INTA y promotores-asesores involucrados en el Programa en el periodo de referencia del estudio. Complementariamente se analizaron fuentes secundarias de información en cuanto al funcionamiento del programa en general y en particular en el territorio bajo estudio.

**PALABRAS CLAVE:** política pública, asesoramiento, horticultura, desarrollo rural.

### ABSTRACT:

This work seeks to account for the functioning, achievements and difficulties of the Rural Change program in the plains peri-urban area, in the period 2009-2017. The study is developed based on a qualitative strategy, based on the perception of different actors that participated in the Program. The actor-oriented approach developed by Norman Long (2007) is taken as a conceptual framework, which rescues the protagonism of the individual as a social actor. Semistructured interviews were carried out with producers, INTA technician and promoters-advisors involved in the Program in the reference period of the study. In addition, secondary sources of information were analyzed regarding the operation of the program in general and in particular in the territory under study

**KEYWORDS:** public policy, advice, horticulture, rural development.

### INTRODUCCIÓN

El programa Cambio Rural comprende un instrumento de política pública creada en el año 1993 a los fines de atender técnicamente a productores familiares capitalizados. El mismo se ha desarrollado ininterrumpidamente desde su creación en todo el territorio nacional, con diversos cambios en sintonía con las transformaciones en el sector agropecuario y las políticas destinadas al mismo en diferentes gobiernos. A grandes rasgos su estrategia consiste en el asesoramiento de un grupo de productores con problemáticas similares, realizado por un Promotor – Asesor (P-A) financiado por el Ministerio de Agroindustria de la Nación y bajo la coordinación técnica del INTA. El Programa promueve la conformación de grupos cuyos miembros manifiesten intereses comunes y se encuentren comprometidos con el entorno socio - productivo territorial al cual pertenecen (Gargicevich y Arroqui, 2012). Mediante la metodología del trabajo grupal y el intercambio de experiencias, busca facilitar la reconversión productiva, la generación de conocimientos y potenciar habilidades y destrezas de los integrantes del grupo, en los aspectos productivos, organizativos y de

gestión. Además, a través del encuentro de productores, pretende generar acciones e inversiones colectivas que mejoren las condiciones de producción.

En la Argentina, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) constituye un territorio de alta concentración de población, con aproximadamente unas catorce millones de personas. En el periurbano sur del AMBA, y en particular en el Partido de la Plata se desarrolló una importante zona productiva de hortalizas y flores, la cual abastece a la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano Bonarense y en algunos momentos del año a otras regiones del país. En su gran mayoría corresponden a sistemas productivos de dimensiones relativamente pequeñas que producen para el mercado, utilizando el grupo doméstico como principal fuente de mano de obra (Benencia & Quaranta, 2005). Se estima que en este territorio habría unas 7100 hectáreas de cultivos hortícolas bajo cubierta, de las cuales 6000 corresponden al partido de La Plata y las 1100 restantes se distribuyen entre los partidos de Berazategui y Florencio Varela. Este incremento resulta altamente significativo, en comparación a las últimas datos censales del año 2005 que indicaban unas 3881 hectáreas hortícolas de las cuales 1187 se encontraban bajo cubierta (Ferraris y Ferrero, 2018). Este aumento de la superficie tuvo su correlato en el aumento del número de productores, sobre todo aquellos de carácter familiar (Cieza et al, 2015).

Este trabajo pretende dar cuenta del funcionamiento, logros y dificultades del programa Cambio Rural en el área periurbana platense, utilizando la visión de los actores involucrados y la percepción que ellos tienen como un eje central para el análisis. Como marco conceptual se toma como referencia el “enfoque orientado al actor” desarrollado por Long (2007). Esta perspectiva resalta el protagonismo del individuo como un actor social con capacidades de comprensión, interpretación y cuestionamiento hacia las estructuras establecidas. Este autor desarrolla la noción de “agencia” atribuyendo al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social, es decir la capacidad de saber y actuar, con lo cual intentan resolver problemas y aprenden como intervenir en el flujo de los eventos sociales alrededor de ellos. La adopción de este enfoque implica la presencia de varias partes, incluido el investigador a los fines de identificar y caracterizar las racionalidades específicas de los actores. Esta propuesta implica entender los discursos múltiples en una perspectiva articulada en torno al desarrollo, analizando puntos de encuentro y de conflicto entre los actores involucrados.

## METODOLOGÍA

La investigación se desarrolla en base a una estrategia cualitativa, a partir de la percepción de diferentes actores que participaron en el Programa durante los años 2009-2017 en el Partido de la Plata. Se trabaja sobre la percepción de los actores en base al marco teórico propuesto por Long (2007), considerando que las intervenciones externas son mediadas y transformadas por los actores a través de sus percepciones y experiencias de vida cotidianas. La estrategia de recolección y análisis de la información busca dar sentido en los términos del significado que las personas le otorgan al proceso vivido (Vasilachis, 2015). Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a diferentes actores involucrados con el Programa en el periodo de referencia analizado. Se llevó a cabo un muestreo basado en criterios o intencionado (Maxwel, 1996) teniendo en cuenta diversidad de productores en cuanto a actividad (hortícolas y florícolas), tenencia de la tierra (propietarios y arrendatarios), y diferentes grados de participación en organizaciones. Del mismo modo se buscó que los promotores asesores (P-A) entrevistados hayan trabajado en grupos de Cambio Rural con distinto perfil en cuanto a actividad y características de los productores. Esto permitió abarcar diferentes actores involucrados en el desarrollo del Programa en el periodo de referencia. El área de estudio se circunscribe al Partido de La Plata. Se entrevistaron a 10 productores beneficiarios del Programa y a 6 promotores asesores entre los meses de febrero y abril de 2018. Complementariamente, se entrevistaron a 3 técnicos del INTA que trabajaron como Agentes de Proyecto del Programa Cambio Rural, Jefes de Agencia y/o Coordinadores de Proyectos Territoriales. Las entrevistas fueron codificadas en base a diferentes

ejes a) las acciones realizadas desde el programa/grupo; b) los alcances e impactos que estos tuvieron; c) las limitaciones y dificultades para su desarrollo; d) el grado de articulación con el INTA y otras instituciones/organizaciones; e) y una evaluación integral del programa desde la perspectiva de cada uno de los actores. Si bien el periodo de estudio se acota a ocho años, se realiza una historización del Programa en base a bibliografía y entrevistas, a los fines de entender su génesis y cambios ocurridos en el tiempo considerado. El recorte temporal del estudio se elige en base a que en el año 2009 se inicia un aumento significativo de grupos Cambio Rural en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en particular a La Plata a partir del interés de generar políticas públicas en las áreas periurbanas desde el Ministerio de Agricultura de la Nación, el cual merma su acción en el año 2016 con resultados visibles en el 2017, a partir de una transformación en la mirada del Programa desde la nuevas autoridades del Ministerio.

## EL PROGRAMA CAMBIO RURAL

El Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria - Cambio Rural (CR) se creó en el año 1993, a partir de un convenio entre la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a los fines de mejorar la competitividad sistémica territorial de los pequeños y medianos productores empresariales (Pymes agropecuarias) e integrarlos a las cadenas de valor, en un ámbito de equidad social y sostenibilidad ambiental. El contexto nacional de la década del '90 planteaba que las unidades productivas con un bajo control de recursos productivos y financieros, y escaso nivel de capacitación del productor, se encontraban con serias dificultades para acceder a estas condiciones de viabilidad. En este sentido, un estudio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria del año 1992 diagnosticaba que alrededor del 60% de las explotaciones agropecuarias, en particular las medianas y pequeñas de la pampa húmeda, no tenían viabilidad en las condiciones económicas que planteaba la coyuntura. A los fines de resolver esta problemática, se generaron políticas específicas orientadas a la promoción de formas asociativas para los pequeños y medianos productores a través de programas como el Plan Social Agropecuario destinado a productores minifundistas con gran importancia en las provincias de Noroeste y Noreste Argentino y Cambio Rural con mayor influencia en las provincias pampeanas con productores familiares capitalizados. Estos programas, de carácter federal, fueron ideados como mecanismos tendientes a lograr una reconversión productiva en los estratos de pequeños y medianos productores agropecuarios (SAGPyA, 1996). Si bien ya existían desde algunos años antes programas y actividades basadas en una concepción segmentada y diferenciada del sector rural -como la Unidad de Minifundio de INTA-, es a partir de los noventa que se asume esta perspectiva como parte sustancial de la política sectorial del Estado Nacional (Lattuada, 2000).

La idea original proponía una asistencia directa a aproximadamente 30.000 productores, reunidos en unos 1500 grupos de veinte productores promedio cada uno, los que serían asesorados en forma directa por un número similar de P-A, y supervisados por alrededor de 100 Agentes de Proyecto. Al año de su implementación contaba con 1605 grupos de productores, con más de 19.000 productores implicados, lo que se mantuvo con escasas variaciones durante los primeros años (SAGPyA, 1996). Este número fue cambiando con el correr del tiempo, a fines de la década del '90 existían alrededor de 900 grupos; para 2012 llegaban a 1486 grupos, con unos 15000 productores y en 2014 se contaba con alrededor de 2300 grupos y unos 20000 productores (Gargicevich y Arroqui, 2012; Taraborelli, 2016).

Desde el Ministerio se transfiere al INTA la responsabilidad de la operación del Programa en los aspectos técnicos y administrativos, al igual que su promoción y seguimiento. Luego de la crisis de 2001, el INTA planteó un cambio de paradigma de la extensión con los propósitos fundamentales de promover la innovación tecnológica y organizacional más que la incorporación de tecnología per se; el desarrollo de las capacidades de los actores del sistema más que el aumento de la producción y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional en un ámbito de equidad social, más que la eficiencia individual (Alemany, 2003).

Esto lleva a que en el 2003, se dé inicio al Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) integrando a Cambio Rural como un instrumento más de intervención, en el marco de una estrategia consensuada con los actores del territorio. En 2013, el Programa fue relanzado con el nombre “Cambio Rural, Innovación e Inversión” (CR II) en el cual se amplía la base de productores beneficiarios del Programa abarcando a las PyMES agroalimentarias y agroindustriales, cooperativas y productores familiares capitalizados y con posibilidad de capitalizarse. De esta forma, se resignifica la presencia de la agricultura familiar como sujeto de política pública, en consonancia con otras políticas orientadas (Taraborelli, 2016). El lanzamiento del CR II se articula con los cambios institucionales generados en el INTA donde se reorganizan las actividades de extensión en los llamados “Programas Regionales con Enfoque Territorial” (PRET). De esta forma se transforma la visión del programa, pasando del enfoque de cadenas con un objetivo de reconversión productiva de los sistemas involucrados a uno vinculado al Desarrollo Territorial Rural, como una etapa superadora de aquella (Taraborelli, 2016).

Con la asunción del nuevo gobierno en el año 2015, se da un viraje del programa, tomando los objetivos iniciales de reconversión productiva de las empresas agropecuarias. Este cambio se refleja luego en la resolución del Ministerio de Agroindustria, en el cual se plantea que luego de más de 20 años de existencia el programalos resultados obtenidos no alcanzan para posicionar a la pequeña y mediana empresa rural en los niveles óptimos y necesarios de eficiencia productiva que les permitan enfrentar exitosamente las fluctuaciones económicas y climáticas” [1]. En la misma resolución se anexa un nuevo “Manual Operativo” [2] (MO2017) con la incorporación de cambios concretos relativos a los destinatarios, conformación de grupos, el perfil del P-A, entre otras. En el caso del perfil de promotor se buscaba que “conste capacitación en transferencia de tecnología”, se puede pensar que esta frase, tan corta como contundente -extraída en forma literal del MO2017- engloba una concepción de la intervención en el medio rural supeditado al modelo educativo con énfasis en los efectos o en el contenido, enfoque que a lo largo del desarrollo de CR se había intentado reemplazar, con arduo trabajo, por una visión más integral de los procesos de aprendizaje - modelo educativo con énfasis en el proceso- en la cual los productores son sujetos activos, y no meros receptores de información sin posicionamiento crítico ni contextualizado. En línea con este perfil de técnico, para la conformación de grupos se habilitó la posibilidad de ser apadrinados por empresas. Los grupos “apadrinados” son aquellos que además reciben aporte o apoyo de organismos, municipios, empresas y entidades de la sociedad civil; debiendo completar el aporte económico que hacia el programa al P-A. Quizás esto podría propiciar que el técnico se viera más ligado a los objetivos de la empresa que a los objetivos grupales. En cuanto a los cambios de la población objetivo del programa, los beneficiarios podían ser productores/empresas pequeños o medianos del sector agropecuario o agroalimentario y debía desarrollar la actividad productiva y/o de servicios con carácter exclusivamente comercial, excluyendo implícitamente a quienes producían para autoconsumo. Por otro parte, también se redefinió los beneficiarios de CR con cuestiones de nacionalidad. El MO2017 expresaba como condición necesaria “Ser nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo”, esta redefinición ocasionaba un fuerte impacto en periurbano platense en donde históricamente se asentaron productores de otras nacionalidades (bolivianos, paraguayos, italianos, portugueses, japoneses, etc.). En el seno de organizaciones de productores se desplegó un debate sustancial al respecto y se iniciaron acciones conjuntas con el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) para frenar la medida por considerarla discriminatoria y xenófoba. Debido a la resonancia del asunto, en noviembre de 2017 se publica en el boletín oficial la Resolución 309-E/2017 aclarando que “donde dice: ‘Ser nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo’ deberá leerse: ‘Realizar las actividades productivas antes citadas en el ámbito del Territorio Argentino’ [3], dando un paso atrás con la medida original que dejaba a muchos productores periurbanos fuera del programa.

## DESARROLLO DEL PROGRAMA CAMBIO RURAL EN EL PERIURBANO PLATENSE

Desde los inicios del programa Cambio Rural en el periurbano platense las acciones se focalizaron en mejorar la producción de hortalizas y en menor medida en la floricultura, actuando sobre todo en los productores medios capitalizados. Al igual que en gran parte del país, en el sector hortícola bonaerense la demanda de grupos fue desbordada. Las expectativas de conformación para esta región eran de apenas 8 o 10, sin embargo se llegaron a formar 24 grupos de productores que trabajaron hasta el año 1995 (Cieza, 2003). Si bien el programa contaba con recursos y objetivos claros, el tipo de actividad demandaba acciones institucionales específicas, por su particular realidad socio productiva, que lo diferenciaba de las actividades agropecuarias tradicionales pampeanas. En este sentido, el programa se debió readaptar por las necesidades diferenciales del sector hortícola caracterizado por una producción altamente perecedera, un proceso de trabajo de cortos períodos y la presencia de trabajadores medieros (Feito, 2005). El Programa surge en un contexto de profundos cambios para el sector, los cuales podemos sintetizar en dos grandes aspectos:

- a) El surgimiento del invernáculo con una serie de nuevas tecnologías que lo acompañaban
- b) Nuevas formas de comercialización lo cual requería una adaptación de los productores a estas nuevas demandas

Con respecto al primer punto el programa jugó un rol importante pues la disponibilidad de un asesor técnico permitió una mejora en el manejo de estas nuevas tecnologías. El INTA absorbía las demandas técnicas de los grupos de productores siendo en algunos casos resueltas y en otras las respuestas a los interrogantes eran abordados por el sector privado. En relación al segundo aspecto el programa actuó en la conformación de sociedades que permitieran aumentar la escala, comprar y comercializar en conjunto. Sin embargo muchos de los procesos grupales no se consolidaban totalmente, por lo que hacía fracasar irremediamente la estrategia de compra o venta en conjunto. En el caso del AMBA Sur, luego del auge entre 1993 y 1997, el programa se mantuvo con un número escaso de grupos con resultados dispares, si bien se destacan algunas experiencias grupales de relevancia. De muchos grupos que fracasaron salieron pequeñas sociedades de 3 o 4 integrantes que lograron algunos avances grupales, incluso las experiencias asociativas existentes en la actualidad en el sector hortícola surgen de productores que trabajaron en algún momento en el programa. Un caso emblemático es la Cooperativa Mercoflor de comercialización mayorista de flores, la cual surgió de un grupo de Cambio Rural (Cieza, 2014); Mercoflor está ubicada estratégicamente sobre en la Ruta Provincial 36, una arteria que conecta el área productiva platense con los centros de consumo.

Otro elemento que interpeló al programa, fue el cambio de actor con el que se pretendía trabajar. En su formulación inicial, el programa no había ponderado aspectos socioculturales de la población beneficiaria, lo cual generó dificultades en la comprensión de los mensajes que los técnicos pretendían transmitir a los productores (Feito, 2005). El productor hortiflorícola familiar capitalizado, propietario de la tierra y la mayor parte de los recursos productivos, fue cambiando hacia fines de los años 90, tomando preponderancia los ex medieros, gran parte de ellos de origen boliviano. Surge así en el sector hortícola y en menor medida en el florícola un proceso de "bolivianización" (Benencia, 2009) el cual modifica la estructura productiva del sector. Estos productores que se suman a la actividad, con mano de obra familiar, arrendatarios, con bajos niveles de formalización (y visibilización) no fueron considerados por el Programa Cambio Rural ni otro programa del Estado[4]. Un trabajo realizado en base a fuentes censales del año 2005 daba cuenta que solo el 17 % de los productores hortícolas de la Plata contaba con asesoramiento técnico, siendo solo el 3,5 % de organismos del Estado (Cieza, 2009). El mismo estudio reflejaba que el 88% de los productores no contaban con financiamiento externo que permitan fortalecer los aspectos productivos (ídem). De acuerdo a un diagnóstico elaborado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2004) las dificultades que afrontaban estas unidades familiares eran de carácter múltiple, limitando sus posibilidades de capitalización. Entre las más importantes se mencionaban el acceso a tecnologías apropiadas, la subordinación en la cadena comercial y el acceso al financiamiento.

En el año 2009 se amplió el accionar del Programa a partir de la implementación del Programa Nacional de Agricultura Periurbana por el Ministerio de Agroindustria. Esto dió la posibilidad a los municipios de seleccionar algunas estrategias de ejecución, como estar asesorado por técnicos municipales o del INTA a través de la conformación de grupos CR. Estas acciones establecieron una etapa de crecimiento en términos de número de grupos conformados, manteniendo la metodología de trabajo grupal y a su vez respondiendo a las nuevas demandas en materia de innovación tecnológica y organizacional, de gestión y de información, adecuadas a cada realidad local/ territorial. En el sector hortiflorícola de La Plata, se dió respuesta a la demanda de asesoramiento técnico, con la conformación de alrededor de 20 grupos (Seibane, 2018). Dado el impulso del trabajo con la Agricultura Familiar desde organismos estatales creados específicamente con estos fines, genera una reconfiguración del programa y el accionar de los profesionales. En paralelo entre los años 2005 y 2013 hay un proceso en el AMBA de conformación de Asociaciones y Cooperativas, las cuales nuclean un porcentaje significativo de productores de este territorio. Un relevamiento realizado por Ferraris y Seibane (2018) con datos del año 2013 contabilizaba para el Partido de La Plata, 23 organizaciones de productores, de las cuales 19 se habían conformado en los últimos 8 años. En el año 2011 se crea la Estación Experimental del Área Metropolitana de Buenos Aires del INTA, con la generación de nuevas agencias de extensión. Esta unidad se institucionalizó para trabajar en la gestión estratégica del desarrollo territorial del AMBA, con acciones en la agricultura urbana y periurbana, contribuyendo con la competitividad, el fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, la inclusión social, la preservación y/o recuperación del medio ambiente (Seibane, 2018). En este marco, y en un contexto de mayor visibilización a la Agricultura Familiar se incorporan pequeños productores familiares como sujetos de política pública en general y en particular con el programa Cambio Rural. De esta manera, se conforman unos 50 grupos de Cambio Rural 2 en el AMBA Sur de los cuales 30 correspondían al periurbano platense.

Con el cambio de autoridades a nivel nacional y en el Ministerio de Agroindustria, a partir de 2016 se inician una política de achicamiento del programa, con especial énfasis en productores familiares menos capitalizados. La metodología utilizada fue el monitoreo sobre el funcionamiento de los grupos con la consecuente baja de los mismos por “aspectos administrativos” que incluían la presentación o no en la plataforma web denominada “Workflow”[5] de Informes Mensuales, Plan de Trabajo Grupal y Planes de Mejora Individual, estimando que el incumplimiento de algún requisito en el sistema online correspondía efectivamente con la inactividad en el territorio. La consecuencia fue una reducción significativa del número de Grupos de Cambio Rural, o el pasaje a Grupo de Abastecimiento Local (GAL) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

## UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA DESDE LOS TÉCNICOS DE INTA

Desde la perspectiva de los técnicos de INTA integrantes de las agencias de extensión del AMBA Sur, el Programa Cambio Rural significó una ampliación de la Agencia de Extensión Rural (AER) en el territorio. Los grupos operativos conformados favoreció las posibilidades de llevar a cabo los lineamientos de los programas territoriales (PRET). El trabajo con los grupos multiplicaban las acciones y se garantizaba el acompañamiento técnico, aspecto que no se podía cubrir únicamente con el personal de la agencia. En este sentido, algunas de las actividades desarrolladas consistían en demandas transversales que nucleaban problemáticas comunes de los diferentes grupos. Los agentes de proyecto articulaban con los P-A las líneas de trabajo, pudiendo ser en algunos casos comunes a varios grupos y otras demandas puntuales en base a productores o grupos aislados.

“...podíamos cuadrar acciones más transversales que sabíamos que después iba a estar acompañado por el técnico de Cambio Rural. Que eso no se lo garantizaba con los técnicos de la agencia.” (Técnico INTA 1)

En cuanto a las acciones en el territorio se plantean de diferente índole de acuerdo a las problemáticas relevadas. Se observa algunas más vinculadas a cuestiones tecnológicas y otras con el objeto de atender temáticas de tipo estructural. En cuanto a las primeras se plantea un trabajo sobre tecnologías de procesos, incorporando aspectos de transición agroecológica y buenas prácticas agrícolas, entre otras. De una de las entrevistas se desprende la cuestión tecnológica como un aspecto en disputa con las casas proveedoras de insumos, las cuales son un lugar de consulta por los productores hortícolas y florícolas.

Creo que tenemos que pelear el espacio tecnológico... Hay que hacer el cambio, de que te crean a vos y no al del mostrador (Técnico INTA 2)

En cuanto a los aspectos estructurales de los sistemas productivos, se trabajaron temáticas de comercialización, vivienda, agua, y demandas organizativas en pos de la mejora de calidad de vida de las familias productoras. Un ejemplo de esto es el diseño de una casa desarmable apropiada para productores arrendatarios, pues se construía con fracciones ensambladas y esto les daba la característica de ser trasladables de un establecimiento a otro una vez finalizado el contrato de arrendamiento, que generalmente es de pocos años. Esta garantizaba mejoras en la calidad de vida de los productores, mejora en las condiciones de higiene personal y la manipulación de alimentos y el cumplimiento de normas de Buenas Prácticas Agrícolas (INTA, 2011).

Por otra parte se abordaron procesos de transición agroecológica en los sistemas de producción o en parcelas comunes de las organizaciones, en sintonía con el PRET. Los mismos se vinculaban a la generación de canales de comercialización directa, pensando que esta podía traccionar una forma productiva diferente en los predios. Esto se asociaba a la mejora de la rentabilidad en base a reducir costos y aumentar ingresos por la venta sin intermediarios. La propuesta fue tomada por algunos de los grupos del Programa, con buenos resultados, aunque circunscripto a pocos establecimientos.

Una de las particularidades que se dio en este periodo fue la presencia de múltiples instituciones gubernamentales en el territorio, con políticas específicas. Entre ellas podemos mencionar el SENASA, la Secretaría de Agricultura Familiar, la Secretaría de Producción Municipal, El Ministerio de Asuntos Agrarios a nivel provincia, la Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Investigación para la Agricultura Familiar Región Pampeana (IPAF-INTA), escuelas agropecuarias, entre otros. Dentro de las tareas de los Agentes de Proyecto de CR estuvo la articulación de las mismas, buscando un impacto en los grupos. Este trabajo en “red” [6] y en vinculación directa con los productores a través de los grupos y organizaciones de productores permitió una potenciación en la aplicación de las políticas públicas disponibles y la generación de nuevas en base a las demandas relevadas.

Se ha trabajado, en articulación con otros actores del Estado. Por ejemplo todo lo que fue la implementación de las buenas prácticas... y en la comercialización también se trabajó así (Técnico INTA 3).

De las entrevistas a los técnicos surge como planteo común el proceso de transformación del programa a partir del año 2009. Estos destacan el cambio de enfoque, con una fuerte impronta de la perspectiva territorial, que amplía la mirada de las problemáticas y toma en cuenta otros elementos contextuales (o estructurales) que influyen sobre los sistemas de producción. Por otra parte se valora la incorporación de los agricultores familiares más pequeños en la estrategia de intervención. Uno de los entrevistados de INTA, menciona dos grandes etapas, de las cuales la primera hasta el año 2009 se vincula a una propuesta ligada al agronegocio, con una visión pampeana (o de productor familiar capitalizado pampeano) y otra (posterior) en la que se asocia a un enfoque más integral incorporando los productores familiares de bajo grado de capitalización, los cuales hasta el momento no habían sido tenidos en cuenta por el Programa. Esto se explicita en el año 2013 el cual se incorpora en el manual operativo de destinatarios del Programa al productor familiar de transición “siendo aquél que cuenta con recursos (tierra y capital) suficientes para la reproducción simple pero no para expandir su unidad productiva. Tiene acceso a los mercados en condiciones



desfavorables o limitadas. Presenta algunos rasgos de pobreza y/o falta de acceso a servicios básicos. Sus principales necesidades son: mejora del hábitat y de acceso a los servicios básicos (agua y energía eléctrica), asociativismo y fortalecimiento organizacional, fortalecer capacidades individuales y colectivas para la gestión integral de los emprendimientos, mejorar la escala y calidad de la producción, estrategias de diferenciación para mejorar su acceso a mercados, diversificación de la producción y acceso al crédito y al financiamiento” Manual Operativo Cambio Rural II.

Para los que trabajábamos en Cambio Rural todo había cambiado, había nuevos actores en el escenario, la tecnología, lo que pasaba iba a mil por hora, ahí empezamos a girar el programa. Empezamos a meter grupos, productores más chicos, que alquilaban, encubiertos... (Técnico INTA 2).

En el marco del programa, cuando sale CR II, hay una línea de renegociar el programa y se renegocia con Agroindustria que estuviera como sujeto el productor familiar. Entonces se blanquea algo que venía pasando antes... aparece las figuras de productor familiar capitalizado y en vías de capitalización (Técnico INTA 1)

En los entrevistados surge la valoración de los avances en la mirada del Programa en cuanto a la promoción del desarrollo rural y la posibilidad de visibilizar otros actores, sin embargo se plantean algunas críticas en base al mantenimiento de sus componentes estructurales y de funcionamiento, lo que atenta contra una nueva manera de generar transformaciones en el territorio. De acuerdo al testimonio de los técnicos de INTA el Programa avanzó en la identificación y posibilidades de acción sobre problemáticas estructurales, pero luego la forma de intervención no se modificó, trayendo dificultades en la implementación y el logro de resultados. El financiamiento acotado, la limitación a tres años en el acompañamiento y las exigencias a los promotores asesores no se correspondían con las necesidades de los productores en cuanto a las problemáticas estructurales que se planteaban.

“El programa dura 3 años, el técnico es del sector privado y factura. Eso tiene muchísimas limitaciones sobre todo para resolver el problema de largo plazo” (Técnico INTA, 2)

Otra de las falencias que tuvo el programa hasta el 2015 de acuerdo a algunos de los entrevistados de INTA, está vinculada con los profesionales que llevan a cabo la tarea. Estos le atribuyen a la escasa experiencia de los promotores- asesores algunas de las fallas en el funcionamiento del programa. El exiguo pago que se hace al P-A, lleva a que los mismos sean profesionales recién recibidos o con una incipiente experiencia en el trabajo en terreno. Por otra parte, de la entrevistas surge que la conformación de algunos de los grupos se deba más a un interés de conseguir trabajo por los promotores que de las necesidades reales de los productores. Esto llevaría a la caída de los grupos y una frustración de sus integrantes.

No se pudo más porque las condiciones del programa para un profesional, un cuadro técnico no es un perfil de CR. Entonces entraban jóvenes con poca experiencia... (Técnico INTA 2)

...muchos casos paso eso, grupos que se conformaban y decaían, un poco por los cuadros técnicos. Porque el financiamiento estaba ligado a un grupo y pasaba que el técnico se buscaba un grupo para su propia subsistencia. (Técnico INTA 1)

En cuanto al perfil de los técnicos se plantea el rol que deben cumplir estos en los grupos. En algunos de los entrevistados surge una clasificación entre aquellos promotores más vinculados al desarrollo del proceso organizativo (en el cual el grupo es parte de una organización mayor), y otros que se abocan a las cuestiones tecnológicas. Los primeros se vinculan a que los técnicos forman parte de las organizaciones de productores, y su estrategia de intervención se subordina a esta. En estos casos, la misma puede coincidir o no con la desarrollada por el Programa, o bien hay una superposición de actividades en las cuales el INTA no es tenido en cuenta. Estas cuestiones generan tensiones con los promotores (y las Asociaciones de Productores), los cuales se van saldando de diferentes formas de acuerdo al caso. Las visiones de los entrevistados son diferentes en cuanto al rol que debe cumplir el P-A: En algunos casos se valora positivamente la posibilidad de que el mismo esté involucrado en un trabajo más integral con la organización; en otros se piensa que el trabajo del

promotor debe focalizar en la mejora de la producción desde el componente técnico-productivo, dado que el Programa debía priorizar estos aspectos por sobre el sostenimiento administrativo de las organizaciones.

Hay que retomar el liderazgo en función a la tecnología que hemos abandonado en función de las horas que te consume llevar las carpetas trámites y el acompañamiento buscando que la Asociación tenga fondos (Técnico INTA 1)

El Programa interpeló a la estructura del INTA con resultados dispares. La Agencia de Extensión del Pato (la más importante del AMBA Sur) contaba con una tradición en investigación adaptativa y vinculaciones puntuales con los productores del Programa. Por otra parte, el nuevo enfoque territorial del programa brindaba un marco conceptual diferente para el trabajo con los productores. Sin embargo, no se ha consolidado aun en la totalidad de los técnicos del INTA, aunque de acuerdo a los entrevistados hay un proceso de mejora en este sentido. El programa Cambio Rural operó en este cambio de visión, exigiendo una mayor vinculación de los extensionistas del INTA con las problemáticas cotidianas de los productores, que iban más allá de recomendaciones técnicas sobre la actividad hortiflorícola.

Los procesos de cambio en una institución son muy lentos... La gente queda pegada a la lógica anterior, a lo que sabe hacer... Todo eso es lógico. Recién ahora que hay varios años de una propuesta diferente empieza a haber una sintonía más dispuesta entre la agencia y el territorio. (Técnico INTA 2)

## EVALUACIÓN Y REFLEXIONES DEL PROGRAMA CR DESDE LOS PRODUCTORES

De los testimonios de los productores surge como aspecto común la valoración del programa, el cual aportaba beneficios diversos, en base a las necesidades que se manifestaban en el colectivo. De las entrevistas se desprende el rol que cumplía el P-A en el grupo, en algunos ponían más énfasis en los aspectos técnicos productivos y otros en cuestiones asociadas a lo organizativo. Como se analizó en el apartado anterior, algunos de los técnicos focalizaban en el asesoramiento tecnológico particular y otros centraron su trabajo en aspectos asociados a la gestión de financiamiento, elaboración de proyectos, fortalecimiento de lo organizativo, comercialización, entre otros.

En cuanto a los aspectos técnico-productivos, en la mayoría de los casos, los productores no contaban con asesoramiento profesional, dado que no podían afrontar su costo, recurriendo exclusivamente a los proveedores de insumos para una recomendación coyuntural en base a consultas puntuales.

Mayormente trabajamos sin ingenieros... El ingeniero se consultaba cuando hay algo que no podías controlar, cuando tenemos un problema jodido. Porque se pone complicado el tema del asesoramiento privado o particular (productor 8).

La presencia de un profesional que pudiera acompañar la unidad de producción y analizar las problemáticas que se sucedían cotidianamente fue un aporte importante para el funcionamiento de las unidades productivas. En términos generales el Promotor –Asesor no reemplazó a los proveedores de insumos (agronomías) en la consulta técnica, pero se constituyó como una nueva fuente de consulta con una visión diferente (menos comercial). Por otra parte la reunión grupal y las reuniones en establecimientos de otros miembros del grupo también sirvieron para el intercambio entre productores sobre aspectos tecnológicos.

Influyó, porque ya en ese caso había un interlocutor con el que se puede hablar de la problemática... fue bastante importante porque ayuda a visualizar a la agrupación, estás trabajando y tenés inquietudes, volcás inquietudes, hay un intercambio... (Productor 3)

Otros de los aspectos rescatados por los productores integrantes de los grupos refieren a la posibilidad de acceder a capacitaciones proporcionadas por INTA. Las mismas se generaban en base a una problemática concreta que surgía en el grupo, para la cual se buscaba una persona que pudiera capacitar en la temática específica. En otros casos se planteaban capacitaciones programadas, las cuales podían ser aprovechadas por los productores, de acuerdo al interés en el tema a abordar. En este punto el grupo aportaba a la socialización

de información sobre actividades de capacitación, aspecto que anteriormente no se daba por el aislamiento de los productores.

Donde vemos que podemos captar una capacitación la hacemos. Y algunas capacitaciones, van la mayoría de los socios y otros unos cuantos, depende del interés que pongan porque no obligamos a nadie. (Productor 6)

Por otra parte, hay diferentes visiones con respecto a los conocimientos de los profesionales de las Ciencias Agrarias. Algunos de los productores comentan que los mismos cuentan con un cúmulo de información teórica, pero no de conocimiento práctico y esta carencia se completaría con aportes que los técnicos toman de los productores.

Hay cosas que los ingenieros vienen aprender de nosotros, pero hay cosas teóricas que uno no lo sabe. (Productor 2)  
(...) aprendió a hacer con nosotros con los grupos. Estaba aprendiendo como es la práctica. (Productor 8)

En este sentido se plantea como un intercambio de saberes, en el cual el P-A aporta algunos de los conocimientos y los productores otros, buscando una mejora en las unidades productivas y el funcionamiento grupal. En esta interfaz Promotor – Productor se conforman espacios de conflicto, pero también de negociación, donde cada parte realiza su aporte en pos de una mejora en el marco de la intervención. En algunos grupos los P-A asumen la tarea de la gestión de proyectos, los cuales son difíciles de cumplimentar y/o requieren tiempo. La confección de formularios complejos, con una lógica determinada de acuerdo al tipo de proyecto es una tarea circunscripta al P-A, y es valorado positivamente por los productores.

Mas que todo, ella (la técnica) en la asociación funciona como para que nos guíe en el tema de armar proyectos... en la organización planteamos bueno queremos hacer este proyecto pero todos trabajamos en nuestra quinta y no tenemos el tiempo de ir de aquí para allá. (Productor 1)

Una de las tareas asignadas a los P-A en la elaboración de proyectos es una “traducción” de las necesidades relevadas a los parámetros exigidos en los formularios. Hay también un trabajo de adaptación en base a los ejes planteados por los entes financiadores a los requerimientos de los productores. Otro aspecto valorado, es el fomento a los procesos organizativos del Grupo, lo que permite atender otro tipo de temáticas. En algunos casos el Programa Cambio Rural era una parte significativa de la organización, las cuales fueron avanzando como Asociaciones Civiles o Cooperativas. La base de algunas de las organizaciones fueron grupos CR preexistentes a los que se podían sumar o no productores aún no organizados, para la formación de la nueva. De esta manera quedaron conformadas organizaciones con tantos asociados como productores tenía el grupo CR que le había dado origen[7]. En otros casos comprendía un punto más de la estrategia de la organización para consolidarse en el territorio. Las asociaciones previamente formadas requerían asistencia técnica al Estado, la cual era provista por Cambio Rural. Así, se fue forjando una dinámica organizativa, como una espiral, propia del territorio que redundó en el aumento progresivo de nuevos Grupos CR y organizaciones. La formación y consolidación de organizaciones que a su vez absorbían varios grupos de CR trajo aparejada la problemática vincular entre los productores en cuanto a dinámica grupal, toma de decisiones, resolución de problemáticas, presentación de propuestas, entre otras. Un conflicto recurrente que existía en las asociaciones es que en las reuniones participaba el patrón y el mediero, muchas veces trayendo conflictos laborales previos. Esto generaba dificultades hacia el interior de la asociación ya que las problemáticas no eran comunes para los distintos actores, las formas de concebirlas y de resolverlas tampoco. Por otra parte los debates que se daban en las reuniones de los grupos de Cambio Rural se solapaban con los de la organización, habiendo reuniones en las que solamente podían participar los referentes de cada grupo y otras donde participan todos los socios (estén o no en un grupo CR). Al no existir límites claros entre grupo CR y organizaciones, los debates, los planteamientos de propuestas, y los espacios de definición se tornaban difusos[8].

La potencialidad que le da la organización les ha permitido solucionar demandas centrales para el funcionamiento coherente de los sistemas de producción. Los grupos integrantes de organizaciones mayores han podido avanzar en amplias reivindicaciones para el sector como los aspectos comerciales,

el financiamiento, el acceso a políticas públicas entre otros. Del mismo modo los procesos organizativos le permitieron visibilizar la producción, las problemáticas asociadas como la solicitud de subsidios por emergencia agropecuaria ante inclemencias climáticas que afectan la producción. Sin embargo hay una gran heterogeneidad entre los grupos, dependiendo si pertenecen o no a una organización mayor y su fortaleza para solicitar las demandas que surgen al interior de los grupos. Esta heterogeneidad se relacionaba también al hecho si los productores del grupo ya contaban con experiencias previas de trabajo grupal, o nunca habían trabajado en grupo.

...surgen un montón de cosas viste, se juntan uno con otro y van surgiendo otras cuestiones más; hasta que de repente nos damos cuenta de que necesitamos una organización para comercializar nuestros productos y tal vez vender al Estado. (Productor 9)

El acceso al financiamiento fue un punto muy trabajado por algunos de los grupos Cambio Rural. Parte de ellos contaban con experiencias previas en el Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (Barros et al, 2015). Algunos de los grupos de Cambio Rural del AMBA Sur se habían conformado en base a esta experiencia, o había sido una herramienta para su fortalecimiento.

Éramos todos conocidos, hicimos un grupo para recibir un crédito. Era el crédito de la Facultad, del banquito social. (Productor 5)

Desde el Programa se promovieron vínculos con otras instituciones para posibilitar el financiamiento a los grupos (Fuerza Solidaria, Banco Provincia de Buenos Aires, Banco Nación a través del Ministerio de Agricultura, entre otros) y acciones propias a partir del Programa INTERRIS de la Fundación ArgenINTA, que proporcionaba líneas de créditos a bajas tasas y apropiadas para los grupos.

Nosotros como asociación, unidos obtenemos beneficios que solos no podríamos. Por todo los requisitos que te pide un banco. Con la asociación, es más fácil y ayudas a muchos productores pequeños. Que por ahí, yendo a un banco solo con el monotributo, te dicen "chau, ándate que no te sirve." (Productor 6)

Uno de los aspectos trabajados por los grupos de productores de Cambio Rural, en consonancia con las líneas trabajadas con el INTA y otras instituciones en el territorio, fueron la realización de prácticas más sustentables, incorporando buenas prácticas agrícolas o estrategias de transición hacia la agroecología[9]. En este sentido, algunos de los productores entrevistados son críticos con el modelo de productivo de altos insumos y rescatan este nuevo enfoque, por lo que comenzaron a desarrollar una mayor asociación de cultivos, prácticas de solarización, preparados caseros para control de plagas y enfermedades, entre otros.

Esto surge de las ganas de mejorar, entendiendo que se sabe que hay problemas (Productor 7).

Estas acciones son incipientes y focalizadas en algunos grupos e integrantes, dado que las técnicas aplicadas no se han generalizado por varios causales. Del testimonio de los productores se desprende que la principal limitante para el desarrollo de prácticas agroecológicas es la falta de tierra propia. La obligación del pago de un alquiler mensual por la tierra lleva a realizar un uso intensivo de la misma basada en la producción bajo invernáculo y un alto uso de insumos que les permita generar producción a lo largo del año[10].

Yo con la tenencia de la tierra sabes que, podría hacer maravillas porque sé que voy a pagar solamente luz, entonces yo puedo jugar con la tierra, por ejemplo en vez de desinfectar con químicos... solarizo! Es más sano para la tierra, para las plantas, para el medio ambiente, más sano para el consumidor (Productor 2)

Otro elemento que fortalece la realización de prácticas agroecológicas refiere a la venta directa de la producción, donde un grupo creciente de consumidores demanda productos sin la utilización de químicos y/o basados en prácticas sustentables.

Antes también era la idea si era tomate era todo tomate, si era morrón era todo morrón, (...) En cambio aquí me vengo a encontrar con una hectárea y quiero poner de todo. Y ya con las buenas prácticas, la biodiversidad, me entró la idea de que sea así y vi que es bueno para la comercialización, y entonces fui cambiando y haciendo esto (Productor 7).

De las entrevistas surge que la participación en un grupo de CR ha traído nuevas exigencias a los productores, debiendo dedicar tiempo a las reuniones y discusiones que se suscitaban en el mismo. En términos generales los productores entrevistados valoran la participación en el grupo de CR, el cual ha influido en la mejora de las unidades productivas; aportando la asistencia técnica en la unidad de producción y/o afrontando problemas más estructurales como la comercialización o el financiamiento.

Me parece bien el Grupo... Yo por lo menos por ese lado conseguí bastante ayuda. A mí me gusto y no me quejo del grupo tampoco. Por ahí, hubo discusiones algunas veces pero son normales, hay muchas cabezas, muchos pensamientos... (Productor 4)

## LA PERSPECTIVA DE LOS PROMOTORES – ASESORES

A partir de las entrevistas a los promotores-asesores (P-A) se desprende que el Programa funcionó como articulador de un gran número de productores individualizados que compartían problemáticas comunes, algunas de las cuales pudieron ser rescatadas en los diagnósticos realizados durante las reuniones de grupo CR y en otras instancias como encuentros – talleres. Las líneas de trabajo se orientaban a canalizar las demandas surgidas en el diagnóstico participativo inicial y se iban modificando en función del relevamiento de interrogantes en el ámbito grupal mediante las reuniones mensuales y en el individual, a partir de recorridas por los sistemas productivos. La metodología de trabajo en territorio planteaba capacitaciones con especialistas del INTA o de otras instituciones, o por los propios técnicos del grupo. Se realizaban jornadas en los predios o talleres para trabajar las dificultades relevadas en los recorridos. Las capacitaciones se llevaban a cabo en los establecimientos de los productores referentes más entusiastas y lograron constituirse como disparadores y potenciadores de cambios tecnológicos en las otras unidades productivas. Las problemáticas asociadas con las cuestiones técnico- productivas tuvieron una preponderancia muy fuerte en los inicios, especialmente sobre la protección de cultivos con agroquímicos.

Las demandas de los productores de los grupos eran los problemas de los cultivos, enfermedades y plagas principalmente en tomate, pimiento y cultivos de hoja y cómo controlarlos. (P-A 6)

En los testimonios de los P-A se valoraron la obtención de resultados a nivel predial en base a iniciativas discutidas en las reuniones o recorridas, que luego eran probadas por los productores en su unidad productiva y posteriormente socializadas en la reunión grupal; con esta dinámica se expandieron paulatinamente la mayoría de las prácticas agroecológicas, incorporando manejos amigables con el ambiente o la decisión de reemplazar agroquímicos banda roja por otro menos nocivos.

Aquí quedaron resultados técnicos concretos como el uso del agrocelone y el basamid como métodos de desinfección de suelo. Pero eso también nos fue llevando a la agroecología... productores que empezaron a trabajar algunas cuestiones agroecológicas. (P-A1)

Se logró probar el tema de la biofumigación, vieron que les daba resultado, cuando un productor se animó a probar en un cantero. Lo volvió a hacer con sus propios recursos y se lo conto a sus compañeros y lo sigue haciendo. Se hizo una jornada y fueron los productores del grupo que eran vecinos... (P-A3)

Sin embargo se plantea en los testimonios de los P-A que aun siguen arraigadas las prácticas productivas convencionales con alto uso de químicos. Los productores generalmente realizan el control de plagas y enfermedades utilizando pesticidas recomendados por las agronomías de la zona. Algunos promotores plantean que “el lugar técnico lo siguen ganando los ingenieros del mostrador” - de las agronomías- y coinciden en la propuesta de “volver a ganar un lugar”.

En cuanto a capacitación, experiencia y aprendizaje se realizaron reuniones entre los promotores, coordinados por referentes de INTA. Los espacios de formación se dieron a partir de la articulación con otros colegas, el intercambio de experiencias, la ejercitación del diálogo y la vinculación con el sector. Si bien las cuestiones propias de los cultivos se canalizaron mediante las capacitaciones grupales, la multiplicidad de demandas más estructurales ampliaba el abanico de líneas de trabajo. Conforme se desarrollaban los sucesivos recorridos y visitas por las quintas surgían nuevas demandas que en algunos casos excedían los aspectos técnicos, siendo temas como la tenencia de la tierra, de vivienda, alfabetización y comercialización y no solo a la cuestión productiva.

Cuando salía -a recorrer las quintas- lo que menos me preguntaban era por el tomate, los problemas que -los productores- querían resolver eran otros, como la comercialización, el alquiler entre vecinos, con el mediero o con el patrón... (P-A 3)

A partir de las reuniones, y recorridas a campo las necesidades por parte de los productores se hacían más claras y se traducían directamente en ejes de acción para el trabajo de los técnicos. Se generaba un espacio para que los productores tuviesen la posibilidad de detallar los lineamientos de lo que querían conseguir, y consecuentemente los técnicos buscaban alternativas. Algunas demandas eran de índole técnicas y se canalizaban a partir del intercambio del P-A con referentes en la temática, pudiendo ser del INTA o no; otras, incluían el diseño y elaboración de proyectos para financiar las ideas previamente planteadas por los productores, quedando esta tarea en manos del técnico.

Nos llaman para escribir proyectos (...) Eran proyectos que había que presentar para que ellos pudieran recibir el subsidio. (P-A 3)

Se necesitaba entonces encontrar aquellos programas vigentes que pudieran canalizar las demandas relevadas en forma de proyectos productivos, sociales, culturales, etc. Posteriormente, con el afianzamiento del funcionamiento de los grupos, los productores aportaban propuestas de abordaje a las problemáticas.

Generalmente, los programas estaban enfocados a productores organizados en instituciones formales, por lo que motorizó la conformación de cooperativas y asociaciones de productores en todo el territorio AMBA Sur, tal como fue descrito en párrafos anteriores. Inmerso en este panorama diverso y en el seno de las nutridas reuniones semanales, mensuales y ordinarias que se daban en los grupos/organizaciones se fue construyendo un particular rol del promotor. En algunos casos el P-A coordina la reunión mensual propia del Grupo CR, y luego un productor o el mismo promotor era el encargado de trasladar las ideas acordadas en esta instancia, a la reunión general de la asociación que se realizaba en un momento diferente. En otros casos, el P-A participaba de la reunión general de la asociación (en la que participan el/los grupos CR) asumiendo el papel de co-coordinador junto a un referente o acompaña este espacio sin tener la tarea de coordinación. Diferente situación se da en organizaciones donde el P-A es parte de la misma en su rol de técnico, por lo que su actividad se vincula con una tarea de militancia y las actividades del Programa CR constituyen tan solo una parte de las acciones que realiza en el territorio.

El tema de la comercialización, entendido como el mejoramiento de las condiciones de venta del producto hortícola, surgía en los diagnósticos elaborados con los productores y entre los técnicos. Como plantea Caracciolo (2015) en las actividades agropecuarias se ha tendido a separar la actividad de producir, de la actividad de comercializar, como algo ajeno y realizado por otros (acopiadores, mayoristas, etc.) que disponen de competencias y tiempo para ocuparse de esta. Esto enfoque ha primado en la producción hortícola, con dificultades en la continuidad de la actividad en los productores más pequeños, por lo que fue uno de los ejes trabajados en los Grupos de CR. Se planteaba entonces la necesidad de contar con espacios de venta directa para mejorar la apropiación por parte del productor del valor final del producto. Algunas de las propuestas fueron la participación en ferias para acercar los extremos de la cadena: productor y consumidor; y además, se buscaron articular circuitos cortos de reparto de "bolsones de verdura", compuesto por un grupo de alrededor de 10 hortalizas de estación que se venden juntas a domicilio o en puntos de entrega. Esta opción, desarrollada

por muchos de los grupos hortícolas aportó a la diversificación de las vías de comercialización, como un canal de venta más, pero con una baja contribución en cuanto a los volúmenes comprendidos en relación al total producido. En el caso de los productores pequeños la comercialización directa tuvo una mejora significativa en la estrategia de fortalecimiento de los sistemas productivos.

La otra demanda era tener un lugar de comercialización propio para acopiar y vender. Como asociación no lo lograron. Se implementó como alternativa los bolsones (P-A1)

De acuerdo a los testimonios de algunos de los P-A entrevistados se carecía de herramientas precisas y eficaces para abordar aspectos tan complejos como la comercialización, lo que determinó que algunas de las experiencias fracasaran.

Por otra parte, la demanda de tiempo que exigía el trabajar cuestiones asociadas al desarrollo (comercialización –organización- gestión de proyectos) no se correspondía con el pago recibido. Situación que fue llevando a que no se lograra potenciar cambios profundos a nivel tecnológico, productivo, ni social.

Las demandas construidas inicialmente no pudieron ser concretadas en su totalidad, quizás por la compleja trama de relaciones entre productores, falta de recursos económicos para financiar las ideas-proyecto, la imposibilidad del técnico de acompañar todas las demandas y mantenerlas durante un tiempo suficiente que lograra su apropiación y consolidación. En el discurso de algunos técnicos, lo importante era acompañar el proceso sin proponerse metas que después no podían ser cumplidas.

Yo no me frustró pues no le pongo grandes expectativas. Yo acompaño el proceso, si lo quieren tomar lo toman y sino no... De hecho son procesos muy largos. Nosotros con la propuesta de Agroecología estamos desde el 2014. Y recién hará un año y medio que comenzaron a tomar algunas cosas... (P-A3)

Otros técnicos, asumen que más allá de las intenciones puestas en juego en los albores de la formación de grupo, muchos de los objetivos grupales no se lograron concretar, pero si hubo cambios en hábitos productivos individuales.

Pero el grupo realmente no funcionó como hubiéramos querido... costo coordinarlo y costó trabajar de manera colectiva. ... y creo que fueron más las experiencias concretas que le sirvieron a algunos de los productores. No todos capitalizaron el grupo. (P-A4)

La articulación entre los Promotores Asesores con la Agencia de Extensión Rural (AER) del INTA El Pato fue dispar. En general se vinculaban con algún técnico en particular, o con el Agente de Proyecto, pero no se explicita una articulación fluida entre los técnicos de la AER y los promotores-asesores. De algunas de las entrevistas se configura una crítica explícita al rol de investigación que tomó la AER El Pato que se diferencia de otras del AMBA Sur de reciente conformación, compuesta por técnicos con un perfil más extensionista.

Es que muchos hacen investigación y es muy difícil que salgan. Hay gente muy especialista en suelos, muy especialista en plagas, y la verdad es que no salen- al territorio- P-A 5

Se explicita además que el Programa Cambio Rural fue una de las herramientas que sostuvo el sistema de extensión del INTA de los últimos años en este sector, ya que cuando los productores solicitaban asistencia técnica al INTA, lo que les ofrecían era CR.

Existe un consenso más o menos generalizado entre los técnicos sobre la importancia del Programa Cambio Rural como herramienta de trabajo en el territorio. Sin embargo, la tarea que exige el acompañamiento de sistemas productivos periurbanos, por su intensidad y sus múltiples demandas, hace que el Programa no logró abarcar certeramente esta situación. Las exigencias al promotor –asesor que plantea el Programa (una reunión grupal y una visita individual mensual) no llega a cubrir las demandas de los productores ni resolver las problemáticas que se plantean. Por su parte, los productores no aportan la contraparte de los honorarios de los técnicos, esto genera que en el afán de darle continuidad a los objetivos grupales e intentar concretarlos los promotores siguen trabajando con mucho esfuerzo y escasa remuneración, generando frustración. Sumado

a los bajos ingresos, la informalidad en el aspecto contractual y la forma de pago a los promotores atentaba contra un correcto desarrollo del Programa. Esta problemática es analizada por Caccivio (2016) en base a un estudio sobre extensionistas rurales, donde plantea que el tipo de trabajo genera una demanda de doble vía sobre el extensionista y es un factor importante de stress. Este tipo de demanda, asociada a tensiones de mayor caudal emocional, generalmente no son contenidas por la organización, por lo cual desbordan en síntomas, obstaculizando los resultados perseguidos (Caccivio, 2016). Estas dificultades se acrecentaron hacia el final del periodo analizado, dado que los P-A tuvieron que financiar con dinero propio los gastos de los recorridos y reuniones en las quintas u otros espacios, en los meses que los grupos estuvieron en condición de bloqueados o dados de baja, para garantizar la continuidad de los procesos que se venían dando.

Es como que es un trabajo que lo podes tener de segundo, no como primero porque no es un ingreso que con el que vos contás (P-A 5).

Los honorarios no son acordes a la situación económica que se vive, ya que tenemos que desplazarnos para hacer las visitas a los productores y realizar una serie de gastos en el vehículo (P-A 6).

Los pagos se hacían a destiempo, sin actualizaciones por inflación y sin certezas. El subsidio para la asistencia técnica era girado del Ministerio a un productor que era el referente del grupo, y debía habilitar para ello una cuenta bancaria en la cual recibir el depósito; una vez realizada la transacción debían retirarlo del Banco y posteriormente realizar el pago correspondiente al promotor, con las complicaciones que implicaba la realización de todos estos pasos y traía aparejado que los pagos no llegaran en tiempo y forma al técnico.

Resulta fundamental mencionar la fuerte reducción del programa en el año 2016, quedando el periurbano platense con solo seis grupos, de los más de treinta que supo haber dos años antes. Se produjo un desgaste de técnicos y productores, a partir de nuevas exigencias burocráticas como el re empadronamiento de grupos, sin especificar fundamentos claros, asociadas a una política nacional de achicamiento del Estado. De las entrevistas surge la percepción en cuanto a la materialización del cambio de rumbo del Programa, marginando a los productores familiares periurbanos del mismo. De esta forma se dieron de baja grupos, y no se realizaron apertura de nuevos, pese a que había nuevas solicitudes para su conformación.

Sufrimos el final del programa, el que fue, como decirlo..., malo para el cierre de los grupos; se le empezó a exigir a los promotores una serie de cosas..., cuestiones que no se entendieron para que... si era para cerrar grupos (PA1)

## REFLEXIONES FINALES

El Programa Cambio Rural ha tenido un papel de suma trascendencia en la producción hortiflorícola platense, adecuándose a los cambios que se fueron sucediendo en los sistemas productivos. Del mismo modo, logró articularse con otras instituciones y políticas destinadas a los productores y sus lógicas en este territorio. Consideramos que el enfoque centrado en el actor propuesto por Long permite superar la perspectiva lineal y unidireccional que se plantea en el diseño, ejecución y análisis de los proyectos de desarrollo. En contraposición se plantea una mirada de las realidades múltiples a partir de la percepción de los diferentes actores que participaron en el Programa. De los testimonios se desprende un proceso complejo, no exento de conflictos pero también de negociaciones. Si bien el Programa originalmente se diseñó para Pymes agropecuarias, se destaca la incorporación de productores de la agricultura familiar a partir del año 2009, lo que potenció su accionar en los espacios periurbanos en general y en la actividad hortícola en particular. El programa buscó adaptarse a las características de la producción periurbana y sus problemáticas que la diferencian de las actividades agropecuarias típicas pampeanas, para las cuales se había ideado inicialmente. En cuanto al periodo bajo estudio observamos que en su mayor parte (2009-2015) se da un proceso de crecimiento y ampliación del Programa, con resultados alentadores. Sin embargo sobre el final del periodo (2016-2017) se manifiesta un achicamiento del mismo a nivel nacional y un cambio de enfoque con respecto



al tipo de productor con el cual trabajar, repercutiendo negativamente en los avances obtenidos por los grupos hasta el momento.

La tarea de los promotores-asesores fue diversa, pudiendo focalizar en aspectos estrictamente técnico-productivos o bien en actividades asociadas al desarrollo y el fortalecimiento organizativo. Esto varió de acuerdo a la impronta de cada grupo, el perfil de los Promotores-Asesores y el papel que les dio el grupo/organización. Esta diversidad, fue configurando una formación y construcción de los P-A con diferencias entre sí, directamente ligadas a las particularidades y expectativas del grupo. Por otra parte, la profusa demanda de acompañamiento técnico no se correspondía con un adecuado pago al P-A, siendo una de las falencias detectadas en las entrevistas a los distintos actores.

Desde la perspectiva de los técnicos de INTA, el Programa permitió una potenciación de las acciones de extensión, principalmente sobre aquellas transversales como el fomento de la mirada agroecológica, la comercialización y la articulación con otras instituciones del territorio. Sin embargo se remarcan dificultades en cuanto al trabajo en aspectos técnico-productivos, los cuales son abordados en gran parte por el sector privado. Esta dificultad en cuanto al acompañamiento de los técnicos de INTA también fue planteada por los P-A, dependiendo de la temática abordada. La interfaz entre los técnicos de INTA, los P-A y los productores constituyen espacios de conflicto y negociación. Esto se visualiza claramente en los discursos de los diferentes actores sobre la percepción de las acciones, impactos y dificultades del Programa Cambio Rural en el periurbano platense.

Los productores integrantes del programa valoran su participación, existiendo diferentes razones que lo fundamentan. En algunos casos por la posibilidad de asesoramiento directo o ampliar su formación a partir de capacitaciones y en otros por el apoyo en aspectos financieros, y/o en la elaboración de proyectos de financiamiento para atender a demandas de tipo estructural. El trabajo pone en manifiesto la “agencia” de los actores, reconociendo que los beneficiarios de la intervención no son receptores pasivos, sino que formulan y persiguen activamente sus propios proyectos de desarrollo, los cuales a veces pueden entrar en conflicto con los intereses de las personas que desarrollan la intervención.

El caso estudiado analiza como un programa de intervención que promueve el desarrollo, pensado de manera lineal y con un alcance nacional, sin considerar la heterogeneidad de los territorios, comienza a formar parte de los mundos de vida de los productores. En el mismo, el ejercicio de la agencia de los actores moldea e influye en los resultados obtenidos. Por otra parte “da voz” a sus protagonistas, analizando virtudes y dificultades del proceso, requiriendo considerar su participación en el diseño de nuevas estrategias de intervención en este territorio.

## REFERENCIAS

- Alemany, C. 2003. Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural en Argentina. Ediciones INTA. Buenos Aires.
- Barros, M; Cieza, R; Dumrauf, S; Fontana, P Servat, M; Alustiza, N Bruno,C; Lavotaro, V; Martin,L; Alday, J; Mele, R. Banco Social y Feria Manos de la Tierra: 2005-2015. balance y proyecciones a diez años de su creación. Revista de la Facultad de Agronomía. vol. 114, núm. 3 (2015) pp 153-168. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP, Argentina
- Benencia, R. y otros. 1997 Área Hortícola Bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los sectores sociales. Ed La Colmena, Bs As.
- Benencia R., 2006. Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos. En Grimson, A. y Jelin, E. (comp.), Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencias, desigualdad y derechos. Buenos Aires,
- Benencia, R. & G. Quaranta. 2005. Producción, trabajo y nacionalidad: configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios (PIEA). Pp 101-132

- Caccivio, R. 2016. Factores de riesgo psicosocial en contextos laborales de extensionistas agropecuarios de la Argentina. Investigación con extensionistas en formación durante la Maestría PLIDER. Tesis Doctoral. FCAyF-UNLP
- Caracciolo, M. 2016. Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en la Argentina. Buenos Aires. IICA, 2016
- Cieza, R. 2003. El rol de los ingenieros agrónomos en el cambio tecnológico hortícola del Gran La Plata. En Terceras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. 5-7 de noviembre de 2003. Facultad de Ciencias Económicas. UBA
- Cieza, R. 2009. Producción Familiar Hortícola en el Partido de La Plata. En IV Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. 25 al 27 de marzo de 2009. Mar del Plata. Actas de Congreso –CD-.
- Cieza, R. 2014. Cooperativismo y desarrollo de la floricultura en el área periurbana sur de Buenos Aires, Argentina. En Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Ciudad de Mexico. 6-11 de Octubre de 2014
- Cieza, R.; Ferraris, G; Seibane, C Larrañaga, G ; Mendicino, L. Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata. Revista de la Facultad de Agronomía. vol. 114, núm. 3 (2015) pp 129-144. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP, Argentina.
- Dabas, E. y Najmanovich, D. 2002. Redes. El lenguaje de los vínculos: Hacia la construcción y el fortalecimiento de la sociedad civil. Buenos Aires: Paidós.
- Feito, M C. 2005. Evaluación de la implementación del programa Cambio Rural en el Área Hortícola Bonaerense: operatoria, logros obtenidos y cuestiones pendientes. En Benencia, Roberto y Flood, Carlos (coordinadores): "Trayectorias de organizaciones rurales en Argentina", Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Ferraris, G; Ferrero, G. 2018. Análisis de la Estructura Agraria en los Sistemas Hortícolas del AMBA-SUR. En sistemas productivos periurbanos en el sur del Area Metropolitana de Buenos Aires. R. Cieza Coord. CICCUS. Bs As. PP 35-58
- Ferraris y Seibane, 2018. Organización de productores en el cinturón hortícola del AMBA Sur. En sistemas productivos periurbanos en el sur del Area Metropolitana de Buenos Aires. R. Cieza Coord. CICCUS. Bs As. PP 113-130
- Gargicevich, Adrián y Arroquy, Gonzalo (2012); "Evolución y potencialidad del programa Cambio Rural"(Presentación en las X Jornadas Nacionales de Extensión rural). Disponible en: [http://www.aader.org.ar/XVI\\_jornada/trabajos/archivos/2012\\_estrategias\\_trab\\_ext\\_rural.htm](http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012_estrategias_trab_ext_rural.htm)
- INTA. 1992. Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: diagnóstico y propuestas, Bs.As.
- INTA. 2004. Cadena Hortícola. Plan Tecnológico Regional 2005-2008. Informe Diagnostico de Situación. 2004. Ediciones INTA
- INTA. 2011. Viviendas Desarmables. Un futuro cercano. En Boletín Contacto Rural. pp 10-11 FCAyF. UNLP
- Lattuada, M. 2000. Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los 90'
- Long, N. 2007. Sociología del desarrollo, una perspectiva centrada en el actor, México, cieras / El Colegio de San Luis. 499 pp.
- Maxwell, JA.: "Qualitative Research Design. An Interactive Approach". Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1996. Páginas 63-85. (5. Methods: What will you actually do?)
- Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA). 1996. Entre Todos. Bs As. 1996.
- Seibane, C. 2018. Instituciones en el territorio: implementación de políticas públicas para el desarrollo territorial en el sector hortiflorícola de La Plata. En sistemas productivos periurbanos en el sur del Area Metropolitana de Buenos Aires. R. Cieza Coord. CICCUS. Bs As
- Taraborrelli, D. 2016. Políticas públicas agrarias y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. En Pre-Congreso ALASRU Octubre de 2016. UNSE, Santiago del Estero, Argentina.

## NOTAS

[1] Resolución 249-E/2017. Del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

[2] ANEXO I. Ministerio de Agroindustria de la Nación. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Programa Cambio Rural. F-2017-15707828-APN-SECAGYP#MA

[3] Resolución 309-E/2017. Ministerio de Agroindustria. Secretaría de Agricultura, Ganadería Y Pesca. Artículo 1º.- Modifícase del Manual Operativo del Programa Cambio Rural, que registrado con el N° IF-2017-15707828-APN-SECAGYP#MA fuera aprobado por Resolución N° RESOL-2017-249-APN-MA de fecha 6 de septiembre de 2017 del MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA, el segundo requisito plasmado en el Punto 5.1 “BENEFICIARIOS”, donde dice: “Ser nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo” deberá leerse: “Realizar las actividades productivas antes citadas en el ámbito del Territorio Argentino”.

[4] El Programa Social Agropecuario, destinado al trabajo con pequeños productores, minifundistas y/o campesinos no trabajaba en áreas periurbanas en la Provincia de Buenos Aires.

[5] Esta plataforma web permite que los distintos actores vinculados a la presentación de Grupos de Cambio Rural II puedan realizar las gestiones de alta de nuevos Grupos, seguimiento, presentación de informes, entre otros procesos de gestión del programa.

[6] Definimos a Red como un espacio de articulación, un sitio o locus donde diversos actores se encuentran y acuerdan acciones. Se conceptualiza como un sistema abierto, multicéntrico, que posibilita, a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo y con integrantes de otros colectivos, la activación de los recursos de todos y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades (Dabas y Najmanovich 2002)

[7] Tal es el caso de la Asociación Nueva Esperanza o La Asociación de Productores la Banderitas, las cuales está conformada en su totalidad por productores miembros de Grupos de Cambio Rural.

[8] Como ejemplo podemos mencionar la organización Guadalquivir, la cual llegó a contar con siete grupos de Cambio Rural. De las entrevistas a productores que formaban estos grupos y de una de las P-A se coincidía en los límites difusos entre la organización y los grupos de CR.

[9] Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) implica un uso “racional” de productos químicos buscando una reducción en el impacto de los mismos en el ambiente y la salud de los trabajadores. Por el contrario la Agroecología pretende un cambio en el modelo productivo, sin el uso de insumos externos. La misma incorpora ideas sobre una agricultura ligada al medio ambiente y más sensible socialmente, centrada no solo en la producción sino también en la sostenibilidad ecológica del sistema de producción.

[10] La problemática del acceso a la tierra ha sido una de las reivindicaciones más importantes de las organizaciones de productores hortiflorícolas del AMBA Sur, siendo una de las demandas estructurales que permitirían un cambio en el modelo productivo. Por su complejidad no ha sido trabajada por los grupos de Cambio Rural, aunque si enunciada como una de las principales dificultades para la mejora de la calidad de vida de los productores.