

El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina

Hang, Guillermo Miguel¹; María Laura Bravo; Guillermina Ferraris; Gustavo F. Larrañaga; Cecilia I. Seibane; Claudia A. Kebat

Departamento de Desarrollo Rural. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Universidad Nacional de La Plata. Calle 60 y 119. CP 1900. La Plata. ¹ecagraria@agro.unlp.edu.ar

Hang, Guillermo Miguel; María Laura Bravo; Guillermina Ferraris; Gustavo F. Larrañaga; Cecilia I. Seibane; Claudia A. Kebat (2015) El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina. Rev. Fac. Agron. Vol 114 (Núm. Esp.1): 222-231

En numerosas oportunidades no se analizan detalladamente los efectos que los cambios contextuales en materia política, económica y/o social, tienen sobre distintos aspectos de la vida en una sociedad. Este artículo centra su mirada sobre las transformaciones acontecidas en el plano internacional, regional, nacional y local, durante los últimos 25 años, el rol del Estado y su decisión de formular y ejecutar políticas públicas, así como su relación con la horticultura en el partido de La Plata. Desde lo metodológico, la investigación, de tipo cualitativo, se desarrolló a partir de un pormenorizado análisis de la evolución que tuvieron las políticas públicas en el período citado, su vínculo con lo acontecido a nivel internacional y su relación con lo sucedido en el territorio hortícola platense. Inicialmente se realizó una profunda revisión bibliográfica, para poder contextualizar el rol de las instituciones públicas en el país y su accionar a nivel nacional, provincial y municipal. En una segunda etapa, se realizaron entrevistas en profundidad a referentes en la temática, pertenecientes a las esferas públicas de los ámbitos mencionados, para luego sistematizar sus opiniones y realizar una síntesis que permitiese aproximarse a la manera en que las políticas públicas se deciden y ejecutan en el territorio. Producto del análisis de los resultados obtenidos, se pudo visualizar el efecto de los cambios contextuales y su relación con la mayor intervención del Estado a través de políticas públicas que llegan al territorio atendiendo a las necesidades de un mayor colectivo de actores, reconociendo su heterogeneidad y la necesidad de tener presente esta característica al momento de su formulación. Así mismo, se ve la necesidad de realizar ajustes en la ejecución de las mismas para lograr un mayor impacto.

Palabras clave: Contexto, Políticas públicas, Actores institucionales, Horticultura La Plata

Hang, Guillermo Miguel; María Laura Bravo; Guillermina Ferraris; Gustavo F. Larrañaga; Cecilia I. Seibane; Claudia A. Kebat (2015) The context, public policies and their relations to horticulture in La Plata. Argentine. Rev. Fac. Agron. Vol 114 (Núm. Esp.1): 222-231

On numerous occasions not analyzed in detail the effects of contextual changes in political, economic and / or social, are on different aspects of life in society. This article focuses its attention on the transformations occurring in the international, regional, national and local level, for the past 25 years, the role of the state and its decision to formulate and implement public policies and their relation to horticulture in the town La Plata. From a methodological, research, qualitative, was developed from a detailed analysis of the evolution that took public policy in the period, its link to what happened at the international level and its relationship to what happened in the horticultural territory platense. Initially a thorough literature review was conducted to contextualize the role of public institutions in the country and their actions at the national, provincial and municipal levels. In a second step, in-depth interviews concerning the subject, belonging to the public spheres of the above fields is performed, then systematize their views and make a synthesis that would allow closer to the way in which public policies are decided and implemented in the territory. Product analysis of the results, you can see the effect of contextual changes and their relationship to greater state intervention through public policies that reach the territory addressing the needs of a larger group of stakeholders, recognizing their heterogeneity and the need to keep this feature at the time of its formulation. Also, is the need to make adjustments to the carrying them to achieve greater impact.

Key words: Context, Public policies, Institutional actors, Horticulture La Plata

Recibido: 10/05/2015

Aceptado: 03/08/2015

Disponible on line: 01/10/2015

ISSN 0041-8676 - ISSN (on line) 1669-9513, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP, Argentina

INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es describir los cambios contextuales a nivel internacional, regional y nacional y local que han tenido vigencia durante los últimos 25 años, sus efectos sobre la mayor o menor presencia del Estado en la generación y ejecución de las políticas públicas y presentar su relación con la horticultura platense, a partir de la consideración que se realiza desde las instituciones públicas en que se deciden y ejecutan las medidas.

Se parte de la base que los cambios políticos contextuales tienen un profundo sentido e impacto sobre las decisiones de política y éstas a su vez, afectan de manera considerable a los diferentes actores sociales.

De la misma manera, coincidiendo con lo planteado por Martínez Nogueira, R. (1995), se destaca la existencia de dificultades múltiples, en lo que se conoce como proceso de política o “Ciclo de acción”, en sus diferentes etapas, derivadas de la complejidad del proceso, que producen desacoples entre lo enunciado y lo concretado, llevando a superposiciones y vacíos en las acciones que se desarrollan en el territorio.

En la presente investigación, se ha entrevistado a agentes de instituciones públicas del ámbito nacional, provincial y municipal, relacionados con la implementación de diferentes medidas de política elaboradas en dichos espacios de decisión durante los últimos 25 años, con el fin de conocer sus apreciaciones respecto de la complejidad del proceso (desde la formulación a la implementación, seguimiento y evaluación), así también sobre cómo ellos las perciben y participan en su ejecución. El hecho de trabajar solamente con los agentes del sector público, no implica dejar de reconocer la importancia fundamental que los distintos actores tienen o deberían, al momento del inicio del proceso de política (desde la formulación hasta la evaluación).

El contexto

Realizando un breve análisis histórico y espacial, se podría decir que en Argentina, la crisis económica, política y social que venía anunciándose desde unos años previos, se manifiesta de manera plena en el año 1989, llevando a un cambio de gobierno elegido democráticamente, pero de manera anticipada al cumplimiento formal establecido en la Constitución Nacional, del período presidencial anterior.

En ese tiempo:

“la diagnosis y propuesta de los organismos multinacionales de crédito para que los países en vías de desarrollo puedan salir de esta crisis, se expresaba en los postulados derivados de lo que se dio en llamar “Consenso de Washington” que hacía hincapié en: la reforma de sector público a partir de la disciplina fiscal, reducción del gasto público, la privatización de empresas públicas, la desregulación económica, la liberalización del mercado, el fomento a la inversión extranjera” (Devlin et al, 1995).

La puesta en marcha de estas ideas, junto con la dinámica adquirida por el proceso de globalización en

los '90, modificaron todas las dimensiones de la vida económica, social, cultural e incluso ambiental, en los países de América Latina.

Como derivación de este trascendente suceso, se pone en marcha un profundo y estructural cambio de modelo económico que impacta fuertemente sobre los distintos estratos sociales, de manera diferenciada.

La Reforma del Estado incluyó la desregulación, la apertura comercial externa, la reducción de la inflación y de la incertidumbre, junto con la disminución del costo del capital, todas acciones orientadas a lograr un proceso de crecimiento económico sostenible a lo largo del tiempo, posibilitando un aumento de la productividad mediante la incorporación de tecnología y la modernización de la estructura económica. En 1991 se pone en marcha el Plan de Convertibilidad, que tenía como propósito central, establecer la paridad de la moneda doméstica con el dólar (1\$ = 1 U\$S). El Estado argentino no emitía más moneda sin respaldo (en reservas) y retomaba el pago de la deuda externa. Despojado de su papel de benefactor, limitaba sus obligaciones, revalorizaba el mercado y traspasaba a las provincias la responsabilidad en materia de educación y de salud pública.

Por otra parte, la paridad establecida, favorecía fuertemente el ingreso de productos, tecnologías y bienes de capital del exterior y dado el atraso cambiario que se producía gradualmente, existían ciertas dificultades para la colocación externa de nuestras producciones.

En el sector agropecuario la política de privatización y de reforma del Estado, llevó entre otras medidas a la privatización de ferrocarriles, de zonas portuarias, supresión de las Juntas Nacional de Granos y de Carne, entre otras. Las condiciones macroeconómicas y políticas en que se desarrollaban los procesos de apertura, desregulación y crecimiento, produjeron oportunidades y amenazas diferenciales respecto a las posibilidades de inclusión y distribución de la riqueza (De Nicola et al, 1998; Arceo, 2011).

Algunos efectos de las mencionadas decisiones se presentaron con mayor crudeza sobre los pequeños y medianos productores agropecuarios, quienes fueron expulsados en un número significativo, del sistema productivo al que pertenecían, llevando al Gobierno a formular y ejecutar una serie de medidas de política sectorial (Programa Pro Huerta, Programa Cambio Rural y Programa Social Agropecuario), que tenían como propósito, atenuar el efecto negativo que producía la política macroeconómica aplicada.

El modelo, de neto corte neoliberal, presentó serias dificultades para la economía Argentina en el año 1995 (producto de los efectos de la crisis mexicana conocida como “crisis Tequila”) y luego si bien experimenta una fase expansiva respaldada por un nuevo incremento en la entrada de capitales, se ve negativamente afectada por las crisis sucesivas de 1997/98 en Asia y 1998/99 de Brasil, que llevan al inicio de un ciclo recesivo que se va a profundizar hasta la salida de la grave crisis de 2001/02.

“La explicación predominante de la crisis de Argentina en el año 2001, se apoya en una dinámica insostenible de la deuda pública, determinada por la política fiscal seguida en la

segunda mitad de la década de los '90. Los problemas de Balanza de Pagos se resolvían fundamentalmente a través del endeudamiento externo, a la vez que se mantenía el tipo de paridad fija puesto en vigencia en el año 1991 (con la correspondiente pérdida de competitividad). El aumento de la tasa de interés característico de la fase contractiva del ciclo incidió directamente sobre el crecimiento de la deuda pública, contribuyendo a una dinámica perversa de mayor deuda y mayor riesgo” (Damill y Frenkel (2003), citado por Frenkel, R (2003).

Esta sucesión de hechos, que muestran un comportamiento un tanto pendular en la economía argentina, además de producir perjuicios económicos irrecuperables para pequeños y medianos productores y empresarios en general, impactan fuertemente sobre el entramado social, generando situaciones llamativas (pobreza y en algunos casos hambre) para un país que produce alimentos en la proporción en que lo hace y exporta.

El contexto económico, político y social del período bajo estudio en Argentina, presentó cambios estructurales muy profundos, derivados del pasaje de un modelo de corte neoliberal, con un Estado mínimo y políticas de ajuste, a un modelo heterodoxo con mayor protagonismo del Estado a través de distinto tipo de intervenciones a partir de la crisis de 2001.

En la actualidad y coincidiendo con lo planteado por Fernando Calderón:

“el mundo de hoy vive un momento crucial, porque en él se condensan al mismo tiempo varias y diferentes crisis, así como transformaciones y opciones de tipo financiero, multicultural, de carácter ecológico y político. Lo inédito es que se asiste y se está en medio de una manifestación de cambios con características múltiples.

Algunos rasgos de la globalización están experimentando una transformación trascendental y hay una recomposición profunda del poder económico y de las fuentes para el crecimiento económico del planeta. Un nuevo multilateralismo se está instalando. Las nuevas economías emergentes asumen modelos “heterodoxos” de capitalismo o de economía de mercado, vinculados a orientaciones políticas con discursos ideológicos divergentes: reformismo práctico, nacional/popular, “neodesarrollismo indigenista” y modernización conservadora”, Calderón (2008), citado por Calderón (2012).

Intervención y políticas públicas

A partir del año 2003, en el nuevo marco regional latinoamericano, el Estado comienza a recuperar paulatinamente protagonismo, en distintos planos de la vida política, social y económica de la Argentina, poniendo en marcha un conjunto de políticas públicas que tienen como propósito comenzar a revertir la crítica

situación que comprendía a la mayor parte de la sociedad.

Aquí cabe precisar el sentido que se le da al concepto de política pública en el trabajo, que coincide con lo sostenido por Martínez Nogueira,

R.: La noción de política pública remite al estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. Cada uno de estos temas reclama un tratamiento particular que no será abordado en este trabajo. Sólo se señala que las políticas públicas están respaldadas por el imperio del estado, pretenden tener consecuencias sobre la sociedad y requieren para ello acciones de la administración pública”. Martínez Nogueira (1995).

Dentro de las distintas medidas de política decididas por el Estado en la Argentina, en lo que se demuestra una intencionalidad de su mayor protagonismo en el direccionamiento y participación en la asignación de recursos y regulación de algunos mercados, se pueden mencionar a modo de ejemplo: la nacionalización de Aerolíneas Argentinas y Austral (2008), la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009), la expropiación de la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (2012), la creación del Fondo Fiduciario Público, denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro. Cre. Ar), en el año 2012.

Por otra parte, relacionado con las temáticas sectoriales, se crea, en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el año 2008, luego, se jerarquiza el área recreando el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en el que se incluye una dependencia a nivel de Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (2009), para crear a partir del año 2014 la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Agricultura Familiar.

Coincidiendo con Lattuada et al. (2012), se considera que la denominación rural, excede ampliamente lo estrictamente sectorial, es decir, lo agropecuario. El sentido dado a lo planteado en párrafos anteriores es el de enfocar desde una mirada integral, el concepto de política pública, articulada entre todos los sectores de la economía.

En el cierre del año 2014 se aprueba la Ley de Agricultura Familiar N°27.118, promulgada en Enero de 2015, en la que se destacan los siguientes puntos: a) acceso a la tierra; b) suspensión de los desalojos; c) semillas nativas; d) desarrollo inclusivo; e) financiamiento; f) una ley histórica de reparación. La misma comprende un sector que representa el 20 por ciento del PBI del sector agropecuario nacional, el 20 por ciento de tierras productivas y el 27 por ciento del valor de la producción. Comprende 30,9 millones de hectáreas totales y el 65 por ciento del total de productores. La actividad constituye el 53 por ciento del empleo rural.

Dando otra muestra de la voluntad política en el marco señalado, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), decide crear en el año 2005, el

Centro de Investigación para la Agricultura Familiar, con el objetivo de generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar. La estrategia del Centro se apoya en cuatro ejes básicos: a) conformación de una red de investigación y desarrollo tecnológico, b) Capacitar y formar sistemáticamente en relación a la cuestión tecnológica, c) Facilitar la articulación de los actores con decisores de la política (nacional, provincial o municipal) y d) Diseñar una estrategia de comunicación y difusión.

Éste se encuentra conformado por 5 Institutos (IPAF Pampeana, NOA, NEA, Patagonia y Cuyo), que cubren todo el territorio nacional. Acompañando este proceso, se constituyó el Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar (ForoUNAF), con presencia en las cinco regiones antes citadas (INTA, 2014).

Asimismo, el surgimiento del *Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar* (ForoUNAF) es el resultado de un proceso de construcción institucional que impulsa a partir del año 2012 el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) del INTA, al considerar que la agricultura familiar, por su complejidad, requiere una estructura articulada de sostén interinstitucional que le permita generar las condiciones para un mejoramiento integral de su calidad de vida. La articulación, en tal sentido, no se piensa y concibe en términos de simple intercambio, sino como la generación de una red estructural que logre constituirse en política de Estado y comience a pensar y actuar para el sector con una nueva lógica unificada. Este Foro tiene como Objetivo:

“Generar un sistema de I+D de productos, tecnologías de procesos y prácticas sociales más participativas y democráticas, dentro de una estructura de sostén interinstitucional y multiactoral a fin de conformar una red que establezca las condiciones para generar conocimiento apropiado, a partir de un enfoque de investigación-acción, y sostenerlo en el tiempo”. (FOROUNAF, 2014)

Dejando de manifiesto la intencionalidad de las políticas públicas en este último período, en el año 2010, se crea el Programa Nacional de Agricultura Periurbana, considerado como

“una herramienta destinada a los pequeños y medianos productores, con el fin de generar una política activa de gestión territorial para generar empleo, producir alimentos y contribuir a ordenar la ocupación del territorio de manera amigable con el ambiente, de la mano de los gobiernos municipales que integran las áreas metropolitanas más densas del país. En los últimos años, su ejecución ha permitido la concreción de proyectos de infraestructura, equipamiento y financiación para los productores de pequeña escala en horticultura, floricultura y ganadería en zonas conurbanas.

En las etapas ya concretadas del Programa se incrementó la superficie de producción bajo cubierta, se implementaron sistemas de riego y se facilitó maquinaria e infraestructura para uso comunitario tanto para producción como para procesos de comercialización y almacenamiento.

A través de estos proyectos se favoreció la consolidación del cooperativismo y otros mecanismos de organización de pequeños productores, la formación de equipos técnicos municipales para una mejor atención a los productores y el incremento de la sinergia de los recursos locales.

El Programa Nacional de Agricultura Periurbana impulsa la producción local de alimentos, la generación de empleo, el arraigo territorial de los agricultores y el agregado de valor en origen. También fomenta el fortalecimiento institucional a través de las organizaciones que nuclean a los pequeños productores y la formalización de la actividad de éstos, mediante el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).

Tiene como base estratégica la descentralización de las acciones a desarrollar en cada territorio con la intervención de las organizaciones de productores, los municipios, las provincias y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación junto a sus organismos descentralizados, como el INTA y el SENASA” (MINAGRI, 2015).

En el mismo sentido anterior y utilizando un enfoque alternativo al que se venía utilizando, surge el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios: el INTA ha definido como su misión en el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 la promoción de

“...acciones dirigidas a la innovación en el sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial para contribuir integralmente a la competitividad de las cadenas agroindustriales, salud ambiental y sostenibilidad de los sistemas productivos, la equidad social y el desarrollo territorial, mediante la investigación, desarrollo tecnológico y extensión..”.

El Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios Rurales –PNADTR- enfatiza la articulación de la investigación aplicada, la experimentación, la capacitación y la transferencia de tecnologías productivas y organizacionales, a fin promover y contribuir a la innovación para el desarrollo rural con enfoque territorial.

Asimismo, el programa considera explícitamente la heterogeneidad de los territorios rurales y responde con estrategias diferenciadas de acuerdo con las demandas de los múltiples actores (productores y sus organizaciones, agroindustria, empresas proveedoras de insumos, empresas de servicios, asesores privados, organismos del Estado nacional, provincial y municipal, sistema formal e informal de educación, organizaciones no gubernamentales, agentes de crédito, etc.) que conforman las redes de innovación.

Sus acciones se llevan adelante profundizando la intervención coordinada con todos los agentes externos (Programa federal de Extensión Rural-PROFEDER). De este modo, el PNADTR acompaña al PROFEDER tanto en asistencia en materia de diseño e implementación de cambios o readecuaciones en las estrategias del mismo, como así también a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar dicha intervención.

Asimismo, el PNADTR lleva a cabo una fuerte interacción tanto, de los dos Proyectos Integrados (Innovación tecnológica y organizacional e Innovación en finanzas y mercadeo rural) como del PROFEDER con los demás componentes estratégicos del INTA (investigación y desarrollo tecnológico, vinculación tecnológica y cooperación institucional) a los fines de vigorizar las estrategias y las acciones (INTA, 2007).

Por otra parte, en Mayo de 2002 se crea el programa "Cambio Rural Bonaerense"(CRB) dependiente de la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) provincial, atendiendo a horticultores familiares con necesidades sociales y de infraestructura, no sólo productivas, apropiándose del espacio de intervención que comienza a ceder CR INTA en la provincia. A partir de la demanda de productores, CRB elaboró junto con la Subsecretaría de Educación Agropecuaria provincial un plan de educación, con tres componentes: Centros de Enseñanza Agropecuaria (CEAs); terminalidad de escuela primaria a distancia; cursos de formación profesional.

El programa busca "potenciar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias típicamente familiares y las agroalimentarias y agroindustriales en un marco de equidad social y respeto del medioambiente. Sus objetivos son: "el desarrollo de las PyMES fomentando el uso de nuevas tecnologías y el mejoramiento de las estrategias comerciales, a fin de mejorar su capacidad empresarial. Trabaja con los siguientes ejes: a) asistencia en forma directa a los productores a fin de optimizar su organización, sus habilidades productivas, de gestión y comercialización con el objetivo de lograr mayores beneficios económicos y mejores condiciones de vida; b) asociativismo para dotar a los pequeños y medianos productores de las herramientas necesarias para alcanzar escala, disminuir costos, incorporar tecnología, y lograr una mejor organización para acceder a los mercados; c) información y capacitación en las tendencias preponderantes del negocio y que permita tomar decisiones estratégicas y d) promoción y motivación, motivar a los productores, dirigentes y profesionales a tomar conciencia de la realidad de las pequeñas y medianas empresas e instalar el Programa en la comunidad" (PROINDER,2004, citado por Feito 2007).

A los efectos de dar a la política pública un anclaje territorial, se entiende conveniente referenciar a lo estudiado por Hang et al. (2013), relacionado con la "problemática de la Mano de obra y del Régimen de tenencia de la tierra en los Sistemas de producción

hortícola identificados en el cordón urbano mas importante de la Argentina, como lo es el "Cinturón Verde Bonaerense", dada la importancia que tomaron tales cuestiones derivadas de los cambios que se generaron en el país, luego de la crisis económica, política y social de fines del año 2001". En el mencionado artículo se caracterizan los distintos sistemas de producción (constituidos por grupos de productores con características homogéneas). Producto del mencionado análisis, se pudo visualizar entre otras variaciones, el ascenso social que han experimentado trabajadores hortícolas (peones y medieros), predominantemente de nacionalidad extranjera, transformándose en productores y accediendo al uso de la tierra por medio del arrendamiento. Así, se pudo corroborar también, que el aumento en la región de esta forma de tenencia, va acompañado de una notoria disminución de productores propietarios tradicionales, modificando de manera sustantiva la estructura y funcionamiento de los sistemas de producción.

Luego de esta referencia a lo sectorial, se entiende necesario resaltar que el propósito de mencionar algunas de las políticas puestas en marcha en el período que comienza a partir de 2002 hasta la actualidad, tiene como finalidad, marcar el cambio que se puede observar en cuanto al mayor protagonismo del Estado e instituciones respecto del anterior modelo político económico vigente entre los años 1989-2001, en el cual, se pudo constatar el efecto negativo sobre la sociedad argentina, en particular sobre los productores medianos y pequeños, que produjo la implementación de las políticas de ajuste estructural neoliberales, con una significativa ausencia del Estado y otorgando un rol protagónico en la asignación de recursos, al mercado. En lo particular, que atañe a este artículo, es notoria la proximidad de las distintas políticas generadas en este último tiempo, bajo la forma de planes, programas, proyectos y/o medidas, con las diferentes problemáticas que aquejan a la horticultura local y regional.

En línea con lo planteado anteriormente, dentro de este campo analítico, definimos "organizaciones" como los grupos de personas unidas por un objetivo común; e "instituciones" como las reglas de juego que reglamentan el comportamiento de las organizaciones y que pueden ser formales o informales, explícitas e implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados. Coincidimos con Nardi, (2002) cuando sostiene que estas normas y reglas actúan como condicionantes y/o alicientes para la acción y son producto de la práctica colectiva y de procesos esencialmente conflictivos y competitivos" (citado en Arqueros y Manzanal, 2004).

METODOLOGÍA EMPLEADA

Teniendo en cuenta a Taberner (1999), quien al analizar el método empleado en una investigación, sostiene: "En sociología cuando se hace referencia a las diversas orientaciones metodológicas dentro de ella, se está entendiendo por método un enfoque teórico general para el estudio de su objeto. El enfoque metodológico es, pues, en este caso, todo un entramado teórico y heurístico desde el que se formulan las hipótesis y se ponen a prueba sirviéndose

de las técnicas más apropiadas al caso" (Taberner, 1999). En nuestro caso la metodología utilizada contempló la realización de 21 entrevistas en profundidad, las que se efectuaron en el marco del Proyecto de Investigación: "Un abordaje territorial de la producción hortícola en La Plata, la lógica de los sistemas de producción y su vinculación con el territorio". De ellas, 11 fueron realizadas a actores del sector privado y las restantes a agentes del sector público.

De los diferentes tipos de entrevistas que pueden realizarse, se utilizaron en nuestro estudio, aquellas por medio de las cuales se:

"(...) pretende lograr un aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente, donde se usan los interlocutores como informantes, describiendo lo que sucede y las percepciones de otras personas" (Navarro 1995).

Las entrevistas se realizaron a distintos sujetos del ámbito público y del sector privado, considerando siempre que los mismos sean actores sociales. Basándonos en el siguiente concepto: "Se entiende al actor social como al ser humano representativo de un colectivo, agrupación u organización política, económica o ciudadana de tamaño diverso, que desarrolla al menos cuatro capacidades: desarrolla intereses, acumula recursos cognitivos y materiales, satisface necesidades y tracciona hechos" (Bozzano H. 2009)

En este artículo, cabe destacar que de acuerdo a los propósitos que se persiguen, se trabajará solamente con los agentes que se desempeñan en el sector público, totalizando entonces 10 entrevistas sobre las 21 antes citadas.

Se han seleccionado así, sujetos vinculados a organismos de decisión de políticas, de los niveles nacional, provincial y municipal, como así también de instituciones científicas técnicas como el INTA y la Universidad.

El criterio de selección de las instituciones, estuvo basado en la participación que las mismas han tenido a través del tiempo en temáticas relacionadas en mayor o menor medida con la horticultura en el territorio platense. En cuanto a las personas entrevistadas, sobre la base del conocimiento previo apoyado en la experiencia de estudio y trabajo que sobre el sector viene realizando el equipo de investigación, se seleccionaron aquellas que han tenido una fuerte participación en distintos aspectos de la horticultura regional durante el período bajo análisis y pueden ser considerados como referentes.

Los encuentros mantenidos con los entrevistados han permitido, al analizar la problemática en profundidad, percibir la comprensión mayor o menor de las perspectivas que tienen los informantes, vinculadas a las políticas públicas de orden nacional, provincial y municipal, las relacionadas con la temática hortícola en sus distintos aspectos: productivos, tecnológicos, económicos, comerciales, sanitarios, laborales, entre otros, como así también los programas, proyectos o instrumentos de intervención existentes en el territorio.

Acorde con ello, en los ejes de trabajo utilizados en las entrevistas, se abordaron diferentes temáticas. En un primer momento de la entrevista, se afrontó aquellas relacionadas con la caracterización y conceptualización de territorio, profundizando sobre la visualización del accionar de la institución que representaba el entrevistado, las líneas de acción desarrolladas, tipos de destinatarios; la valoración de los acontecimientos más relevantes en los últimos veinte años que han definido las características del actual territorio; la dinámica de ocupación del territorio y sus protagonistas, complementando con una descripción e identificación de las principales técnicas en el cinturón hortícola platense y los demás factores de la producción. Finalmente, se abordaron cuestiones que permitiesen aportar elementos y juicios para la caracterización del territorio, los principales circuitos existentes, y los hábitos y/o costumbres que lo han modificado.

En relación a la línea correspondiente a las políticas, se abordó la identificación de Políticas Públicas para la horticultura en La Plata, las articulaciones entre lo público y lo privado, el reconocimiento de la heterogeneidad del sector, sus desarrollos bajo la forma de Plan, Programa, Proyecto, herramientas/instrumentos, el ámbito de aplicación, y una valoración sobre la eficacia y/o eficiencia de su aplicación, así como eventuales superposiciones y/o vacíos.

RESULTADOS

Se puede afirmar que, desde la esfera nacional, se reconoce falta de articulación, tanto en la planificación, como durante la etapa de implementación. A nivel provincial la deficiencia se interpreta principalmente con la falta de llegada; y desde el municipio, claramente se reclama la falta de incorporación del mismo, en los momentos de planificación y evaluación.

Coincidiendo con Martínez Nogueira (1995)

"los modelos de organización y de gestión deben diseñarse a partir de los requerimientos de las políticas públicas. Cada tipo de política enfrenta distintos grupos y patrones de demandas, tiene diferente contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos aspectos. Si el objetivo es dotar a las organizaciones públicas de mayor eficacia, es preciso clarificar estos aspectos en forma previa a la acción."

En este sentido, resultados arrojados en torno a la importancia de que tipo de herramientas son las que permiten llegar al territorio y sus diferentes modos y mecanismos de intervención pensados como proyectos, programas, normativas, se estima que podrían acompañar estratégicamente el asumir la necesidad de pensar en distintos modelos para cumplir distintos objetivos. La horticultura platense como actividad motora del territorio periurbano del parido de La Plata, con su expresión de distintos tipos de actores, de diferentes productos y sus diversos sistemas de

producción¹ presenta un escenario donde el desafío de distintos modelos está presente, aunque no se debe perder de vista el contexto en el que la actividad se desarrolla.

Uno de los entrevistados, perteneciente al gobierno provincial, destacaba que

“...existen grupos diferentes como por ejemplo los productores tradicionales y los nuevos, como gran grupo los bolivianos...”

En el Anexo I, se presenta el Cuadro 1, en el que se presentan los ejes trabajados en la entrevistas (Enfoque Institucional y Políticas Públicas), relacionados con el ámbito de pertenencia de los agentes (nacional, provincial y municipal) y las principales ideas que se derivan de sus apreciaciones.

DISCUSION

Según Martínez Nogueira (1995), el papel fundamental de los funcionarios públicos de nivel gerencial o que desempeñan funciones de asesoramiento:

“...es ser quienes interpretan, operacionalizan y ejecutan decisiones políticas en cuya formulación interviene movilizándolo sus valores, su perspectiva particular de las problemáticas a que se dirige la acción y sus capacidades”.

En este sentido, analizamos las distintas perspectivas de quienes fueron entrevistados como agentes operadores desde los distintos niveles de intervención del sector público en el territorio, quienes al momento de responder lo han hecho no solo desde su función, sino también desde su perspectiva propia, interpretando su accionar, desde la concepción ideológica con que lo explica.

¹ Como explicitaron Hang et al 2013 en “Modalidades de trabajo y tenencia de la tierra en Sistemas Hortícolas Platenses. República Argentina”, se pudieron configurar tres (3) sistemas de producción, que a un nivel agregado, presentaban las siguientes características principales, que los diferencian: Sistema 1: Se caracteriza por las siguientes combinaciones de variables: no son propietarios, poseen invernáculos con riego por gravitación, son de nacionalidad extranjera, predomina el trabajo familiar y no utilizan de forma principal los mercados concentradores como vía de comercialización de sus productos. Sistema 2: Explotación Hortícola (EH) con producción mayoritariamente a campo, son propietarios argentinos con trabajadores familiares principalmente, pero con presencia importante de trabajadores transitorios para completar la demanda estacional de mano de obra. Poseen tractor y utilizan riego gravitacional a campo, eligiendo los mercados concentradores preferentemente como vía de comercialización. Sistema 3: Este presenta una alta proporción de propietarios de las EH en las que el sistema de producción preponderante es el bajo cubierta con tecnología de riego por goteo y desinfección asociada, además de la presencia de maquinaria (tractor). Esto los identifica como EH con alto grado de capitalización. La mano de obra transitoria supera a la familiar y la vía de comercialización son los mercados concentradores.

Seguendo a Cuadrado Roura (2006), en relación a los plazos de intervención de las Políticas Públicas, quien define el corto plazo como abarcativo entre 18 y 24 meses, el medio como 4 y 5 años y el largo plazo llegando incluso a 12 ó 15 años, el ordenamiento territorial necesario según la mayoría de los funcionarios entrevistados se incluiría en el último grupo. Ahora bien, ¿es posible sostener procesos, con este tipo de plazos, cuando los gobiernos y/o los funcionarios son cambiados en periodos bastante menores?. Cuando el mencionado autor habla de *“la mejora del tamaño y de la estructura de la población”*, lo hace entendiendo que para cumplir estos objetivos a través de las políticas públicas no es posible hacerlo meramente desde lo económico. Para el caso en estudio, los entrevistados se han referido a la implementación de instrumentos que contemplan parcialmente aspectos de tipo productivo, algunos de tipos sociales vinculados a la producción, pero en ninguno de los casos se ha podido reconocer una mirada más amplia, en torno a la intervención y el cumplimiento de este tipo de objetivos. El *“bloque de los objetivos de carácter social”*, obliga a los funcionarios a tenerlos en cuenta ya que incluyen necesidades de índole básicas para la población, lo hacen con costos altos, dentro del presupuesto a administrar, y sin dudas esto restringe lo disponible para el resto de los objetivos. Cabe destacar, que la tensión que se establece entre los grandes grupos de objetivos (podría también expresarse como intereses), sociales por un lado y económicos por el otro, es propia del ejercicio del poder; y también lo es del marco de ideas desde el que se “gobierna”. Aunque claro está que este tipo de intereses son interdependientes, para complejizar aun más las prioridades, ya que: *“ni el crecimiento es solo económico, ni la educación es ajena a la economía, y a la a mayor o menor eficiencia del sistema productivo.”*

Teniendo en cuenta que los entrevistados declaran como “etapa de articulación” la de ejecución de los distintos instrumentos en el mismo territorio, resulta difícil eficientizar el uso de los recursos para cumplir los objetivos básicos (de carácter social) y los objetivos secundarios fijados; quedando zonas de necesidades sin cubrir y quizás muchas otras con instrumentos superpuestos sin la necesaria coordinación, resultando la restricción presupuestaria aun mas limitante. En este sentido, un referente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, sostuvo:

“...tampoco hay... una articulación fuerte entre las dependencias locales, más que con los grupos de Cambio Rural, pero no se ha podido generar una articulación... fuerte de, decir bueno: esta línea de investigación la vamos a trabajar juntos. Por ej....muchos productores se inscribieron en el Monotributo Social Agropecuario y después se enteran que empiezan a acumular, este... deudas en Ingresos Brutos porque no se inscribieron en la ley ALAS, cuando se le va explicar... que a la ley ALAS, que es el Monotributo Social, no conocen la ley ALAS. Entonces hay una...desarticulación fuerte de las políticas...”

En el ámbito municipal, el funcionario entrevistado, coincidiendo con conceptos ya mencionados sobre cierta desarticulación en las acciones, comentó:

“...es importante porque hasta queremos generar en algún momento la marca La Plata para la producción local. el SENASA actúa pero tampoco actuamos, por ahí en una sintonía total en cuanto a las acciones que se emprendan para controlar la trazabilidad...”

Por otro lado, Zeller (2007) sostiene que, a partir de la reforma constitucional del 94, se inicia la primera reforma del estado, incluyendo sus tres poderes. A partir del gobierno de la Alianza se profundiza en esta línea y se realiza la segunda reforma, los aspectos fundamentales de ambas reformas pueden sintetizarse en: se sancionan importantes leyes que dan origen tanto a los órganos extrapoder (Consejo de la Magistratura y Ministerio Público) como a la Jefatura de Gabinete de Ministros y la denominada “autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”. Por otra parte, se sancionan las principales normas de modernización de la organización estatal como la denominada Segunda Reforma del Estado (Ley 24.629 /1996) y la Ley de “Solvencia Fiscal” (Ley 25.152/1999).

Durante el período estudiado, se denotan claramente las consecuencias del mencionado proceso transitado principalmente en la década del 90. La mayoría de los entrevistados estaban vinculados laboralmente a las instituciones públicas mencionadas, para esta altura. Y es a partir de este proceso vivido por tales instituciones, que analizan el impulso de la mayor presencia del estado y la complejidad de intervención con que esto se llevó adelante en los últimos años. Así, el reconocimiento oficial de la agricultura familiar y la multiplicidad de situaciones emergen al trabajar en el periurbano en sistemas hortícolas intensivos, lleva a algunos desencuentros entre las instituciones, sus políticas, la interpretación de los agentes y los actores, en el territorio.

Por otra parte, cuando Zurbriggen (2006), hace referencia a un nuevo institucionalismo, aquel, “centrado en los actores”, sostiene que éste está preocupado en el accionar de las instituciones, contrapesando a las personas libres e individuales. En este sentido, las Políticas Nacionales y Sectoriales implementadas en los últimos años, han buscado llegar de modo diferencial a los destinatarios, no definidos por dedicarse meramente a una actividad sino por poseer características estructurales comunes², como se menciona más arriba el Sector definido como Agricultores Familiares ha pasado desde el

² Los actores se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que, como se ha visto, influye el contexto institucional (Scharpf, 1997), citado por Zurbriggen 2006.

reconocimiento al empoderamiento de recursos a partir de los últimos días, cuando fuera sancionada la Ley N° 27.118, de Agricultura Familiar.

CONCLUSIONES

Los cambios contextuales registrados durante los últimos 25 años han sido determinantes para los diferentes modelos económicos implementados por los gobiernos regionales y nacionales, y el impacto que estos han tenido sobre la sociedad en general y lo sectorial en particular.

Se denota a partir de este trabajo las claras diferencias del traspaso de un modelo de estado minimizado y corrido de todo escenario de intervención; a uno que decididamente interviene con intención de cambiar los rumbos que la naturaleza del mercado conllevaría.

Un aspecto a destacar, es la orientación que se ha dado a las políticas públicas relacionadas con las problemáticas de los agricultores familiares (se incluyen aquí los horticultores de La Plata), a quienes se los reconoce oficialmente y se intenta llevar adelante una estrategia de contención y acompañamiento.

En el proceso de intervención, se evidencia la superposición y en parte la desarticulación entre herramientas implementadas en un mismo territorio, debido en parte, al origen que ha tenido la formulación de las políticas y desde dónde se ejecutan. También emergen los distintos enfoques con que son concebidas gran parte de esas estrategias.

Se puede apreciar que, en una proporción importante de funcionarios de los ámbitos nacional, provincial y/o municipal, la falta de una adecuada capacitación para poder manejar las políticas (en sus distintos formatos), que en parte se puede deber a la movilidad que se produce en la ocupación de determinados cargos o puestos jerárquicos que se ocupan en la administración pública.

Aun así, resulta fundamental destacar que este proceso es el que permite a los diferentes actores que conforman el sector hortícola, principalmente a los de tipo familiar, encontrar estrategias que les permitan alcanzar una mejor inserción local, y a partir de esto trabajar de manera conjunta por la concreción de lo que falta.

BIBLIOGRAFÍA

- Arceo, N.** 2011. La consolidación de la expansión agrícola en la posconvertibilidad. Realidad Económica 257: 28-55.
- Arqueros, M.X. & M. Manzanal.** 2004. Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: Pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino. III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Tilcara, Jujuy. Disponible en: <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> Último acceso: noviembre de 2014.

- Bozzano, H.** 2009. Territorios posibles, procesos, lugares y actores. Ediciones Lumiere. 627 págs.
- Calderón, F.G.** 2012. Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina. Revista CEPAL 107: 7-30.
- Cuadrado Roura, J. R.; T. Mancha; J. E. Villena; J. Cáceres; M. González; J. M. Marín; M. L. Peinado.** 2006. Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos. Editorial McGraw-Hill-Interamericana de España, S.A.U. 3ª Edición. Cap. 1, pp 3-21; Cap. 3, 49-77; Cap. 4, pp 79-107.
- De Nicola, M.; P. Propersi & T. Qüesta.** 1998. Efectos del Plan de Convertibilidad. Realidad Económica 154: 118-136.
- Devlin, R.R. Ffrench-Davis & S. Griffith-Jones.** 1995. Repunte de las corrientes de capital y el desarrollo: Implicaciones para las políticas económicas. En R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (Comp.), Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina. Fuentes, efectos y políticas. CEPAL/FCE. El Trimestre Económico, Lecturas N° 81, México.
- Feito, M. C.** 2007. Modalidades de intervención social sobre los horticultores bonaerenses: una mirada antropológica. Avá. Revista de Antropología, núm. 10, marzo 2007, pp. 78-96. Universidad Nacional de Misiones. ISSN: 1515-2413. Misiones. Argentina.
- Frenkel, R.** 2003. Globalización y crisis financieras en América Latina. Revista de la CEPAL 80: 41-54. Disponible en www.eclac.org. Ultimo acceso: diciembre de 2014.
- FOROUNAF.** 2014. Acta 1° Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar. Universidad Nacional de Río Cuarto. En línea disponible www.forounaf-2014.congresos.unc.edu.ar Ultimo acceso, Enero de 2015.
- Hang, G. M.; M. L. Bravo; G. Ferraris; G. Larrañaga; C. Seibane; C. Kebat; M. Otaño & V. Blanco.** 2013. Modalidades de trabajo y tenencia de la tierra en Sistemas Hortícolas Platenses. República Argentina. Revista de la Facultad de Agronomía 112 (2): 131-140.
- INTA (2007).** "Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural". Disponible en <http://inta.gob.ar/documentos/profeder-programa-federal>. Ultimo acceso, Enero de 2015.
- INTA (2014).** Centro de Investigación Para la Agricultura Familiar (CIPAF). En línea disponible www.inta.gob.ar Ultimo acceso, Diciembre de 2014.
- Lattuada, M.; S. Márquez & J. Neme.** 2012. Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia Argentina desde una perspectiva de gestión. Ediciones CICCUS.
- Martínez Nogueira, R.** 1995. Análisis de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). 48 pp.
- MINAGRI.** 2015. Programa Nacional de Agricultura Periurbana. Disponible en http://www.minagri.gob.ar/site/desarrollo_rural/institucional/03_Programas_Vigentes. Ultimo acceso, Enero de 2015
- Nardi, A.** (2002) Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en Desarrollo Rural en la Provincia de Misiones. El caso del Programa Social Agropecuario –PSA- y del Programa de Desarrollo Rural para las provincias del Nordeste Argentino-PRODERNEA-, mimeo.
- Navarro, P.** 1995. La encuesta como texto: un enfoque cualitativo. V Congreso Español de Sociología. Granada. Universidad de Oviedo.
- Taberner, J.** 1999. La ciencia Sociológica y su aplicación a la educación. Sociología y Educación. Madrid, Technos. 20 pp.
- Zeller, N.** 2007. (Coordinador). Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP)-Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Dirección de Investigaciones. ISSN 1851- 0094. 29 pp.
- Zurbriggen, C.** 2006. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencia Política (Santiago) / Volumen 26 / N° 1 / 67 – 83. ISSN 0718-090X.

ANEXO 1

Tabla 1. Resultados

| | Estado Nacional | Estado Provincial | Estado Municipal |
|---|--|---|---|
| Enfoque Institucional | | | |
| #Heterogeneidad del sector | Se reconoce al menos, la diferencia entre el grupo de productores familiares y el resto | Mayormente reconocida por tipo de producción: hortícola, florícola, etc | Se trabaja por vinculación a la producción hortícola y florícola |
| #Articulaciones entre lo público y lo privado | A través de ensayos, a partir de relaciones personales establecidas a lo largo del tiempo | Solo a través de determinadas instancias, por ejemplo la mesa provincial de productores | Infraestructura local, tierras, manejo del agua, implementación de Buenas Prácticas |
| Políticas Públicas | | | |
| #Identificación | Creación de áreas, con destinatarios por tipos de actores | Se trabaja articulando principalmente con INTA, SENASA por ejemplo: en tierras, Buenas Prácticas de producción, etc | Articulando con organismos Nacionales como INTA, Facultad, etc |
| #Cómo están desarrollados (herramienta: proyecto, etc.) | Programas, proyectos | Como Programas | Programas y líneas definidas por el gobierno de la Municipalidad |
| #Destinatarios | Productores familiares | Productores de la provincia de Buenos Aires | Productores de la zona, arrendatarios, tradicionales, generalmente organizados |
| #Articulaciones entre distintos instrumentos | Solo en la etapa de ejecución | Según el área que las ejecuta, se da en mayor ó en menor medida | Se busca que exista permanente conexión entre las medidas que comparten los destinatarios |
| #Deficiencias en construcción/implementación | Articulación en etapas de planificación y evaluación de los distintos instrumentos, para mejorar en el uso de recursos | No llegan a todos los productores, porque no tiene el acompañamiento necesario para su implementación | Que la definición de las Políticas Públicas se trabajen más con los municipios. |