

ark:/s25251635/1fv7zl847

## **TRABAJO VOLUNTARIO EN LA PRODUCCIÓN DE ESTATALIDADES: LOS/AS PROMOTORES/AS DEL PROHUERTA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (ARGENTINA)\***

Volunteer work and production of statehood: the promoters of ProHuerta in the Metropolitan Area of Buenos Aires (Argentina)

**Beatriz Nussbaumer**

Facultad de Agronomía UBA. CONICET, Argentina  
nussbaum@agro.uba.ar

**Carlos Javier Cowan Ros**

CONICET – CEUR, Argentina  
cowanros@agro.uba.ar

**Julieta Monzón**

FAUBA, Argentina  
monzon@agro.uba.ar

RECIBIDO: 2.10.20 ACEPTADO: 14.04.21

---

\* Para la realización de este estudio se contó con el apoyo institucional y/o financiero del Programa ProHuerta, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 112-20150100247-CO), de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Proyecto PICT 2018-2284), de la Universidad de Buenos Aires (UBACYT 2020-2023 20020190100348BA) y de la Comisión Europea, Fundación Marie Skłodowska-Curie (Programa Contested\_Territory, Horizonte 2020, RISE-873082).



**Resumen:** En el contexto de una crisis alimentaria nacional, se inició en 1990 el ProHuerta como Programa alimentario, y rápidamente se constituyó en un emblema de la acción estatal que se sostiene hasta la actualidad. Un aspecto distintivo es que su operatoria se apoya en una amplia red de voluntarios/as –promotores/as– que configuran el último eslabón entre los/as destinatarios/as y el Programa. En este trabajo analizamos la figura del/la voluntario/a y su ambigua posición con relación a la esfera estatal, partícipe en la ejecución de una política pública, pero como “agente no estatal”. En torno a esta figura se delinea un “margen del estado”, en el que la inclusión de sus prácticas supone mecanismos no institucionalizados para garantizar el funcionamiento del Programa por más de 30 años. Para ello, el trabajo analiza la trayectoria del ProHuerta y la estrategia de trabajo con los/as promotores/as; las características socioeconómicas y la integración de este papel en sus estrategias de vida; las motivaciones y representaciones respecto del Programa; y las convergencias y tensiones respecto a su agencia así como los dispositivos de gubernamentalidad que operan para el sostenimiento de una línea institucional. Finalmente reflexionamos sobre el papel de los sujetos subalternos en la producción de estatalidades. El diseño de investigación se basa en un estudio de caso cuya unidad empírica es el ProHuerta del Área Metropolitana de Buenos Aires. El abordaje articula el método cuantitativo y cualitativo, en base a una encuesta realizada a 111 promotores/as del AMBA, entrevistas en profundidad a técnicos/as y promotores/as y otras fuentes revisadas.

**Palabras clave:** promotores/as; voluntarios/as; márgenes; estatalidades; ProHuerta; gubernamentalidad

**Abstract:** In the context of a national food crisis, ProHuerta was launched in 1990 as a food program, and quickly became an emblem of state action that has been sustained to the present day. A distinctive aspect is that its operation is supported by a wide network of volunteers -promoters- who form the last link between the beneficiaries and the Program. In this paper we analyze the figure of the volunteer and his/her ambiguous position in relation to the state sphere, as a participant in the execution of a public policy, but as a "non-state agent". A "margin of the state" is delineated around this

figure, in which the inclusion of his/her practices implies non-institutionalized mechanisms to guarantee the operation of the Program for more than 30 years. For this purpose, the paper analyzes the trajectory of ProHuerta and the work strategy with the promoters; the socioeconomic characteristics and the integration of this role in their life strategies; the motivations and representations regarding the Program; and the convergences and tensions regarding their agency as well as the governmentality devices that operate to sustain an institutional line. Finally, we reflect on the role of subaltern subjects in the production of statehoods. The research design is based on a case study whose empirical unit is the ProHuerta of the Metropolitan Area of Buenos Aires. The approach articulates the quantitative and qualitative method, based on a survey of 111 promoters of the AMBA, in-depth interviews with technicians and promoters and other sources reviewed.

**Keywords:** Promoter; volunteers; margins; statehood; ProHuerta; governmentality; governmentality

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo se inscribe en los estudios que buscan comprender la producción de formaciones estatales en América Latina, más específicamente los papeles que desempeñan sujetos subalternos en dichos procesos, a través del análisis de la figura de los/as “promotores/as”<sup>1</sup> –trabajadores/as voluntarios/as- en el Proyecto Integrado ProHuerta en el Área Metropolitana de Buenos Aires (ProHuerta AMBA).

En 1990, ante una nueva crisis de abastecimiento de alimentos de las poblaciones con menos recursos económicos, catalizada por un ciclo hiperinflacionario, desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>2</sup> se trató de dar respuesta a través del ProHuerta, diseñado como un proyecto trienal de “seguridad alimentaria” con cober-

---

<sup>1</sup> Se escriben en itálica las palabras o expresiones pertenecientes a otras lenguas, así como los conceptos que se desean destacar. Se utilizan comillas dobles (“...”) para categorías y frases pertenecientes a otros autores/as.

tura nacional, rural y urbana. La estrategia se concentró en el autoabastecimiento de frutas y verduras frescas, mediante “producción orgánica” en huertas familiares y comunitarias, para lo cual una red de técnicos/as y “promotores/as”, distribuían semillas y brindaban capacitaciones y asistencia técnica a los/as destinatarios/as. El ProHuerta se ha constituido en un instrumento de gobierno emblemático, lo que ayuda a comprender la extensión de su ejecución hasta la actualidad, superando los 30 años y sobreviviendo a diferentes gestiones tanto de gobierno nacional como del INTA. También ha sido tomado como modelo por agencias internacionales y gubernamentales de cooperación para inspirar programas de seguridad alimentaria en otros países (Díaz, Fernández, Goldberg, 2018). Entre las cualidades que se le atribuyen destacan la superación del enfoque asistencial por uno de autoproducción de alimentos, la temprana promoción de la producción sin agroquímicos y, fundamentalmente, su eficiencia en términos de población asistida en función de los recursos invertidos. Esta última, en parte se ha logrado a través del involucramiento en la ejecución del Proyecto<sup>3</sup> de una extensa red de trabajadores/as voluntarios/as – “los/as promotores/as”-, vinculados a organizaciones e instituciones públicas y privadas, quienes, sin que medie remuneración ni un vínculo contractual formalizado con el ProHuerta, movilizan y ponen en relación a los/as destinatarios/as con las acciones del Programa y llevan a cabo una parte significativa de éstas.<sup>4</sup>

La figura de los/as promotores/as en la ejecución del ProHuerta configura nuestro objeto de análisis y reflexión. Nos interesa la posición

---

<sup>2</sup> El INTA es una institución creada en 1956 para la producción y difusión de tecnologías con vistas a la modernización del sector agropecuario. Se encuentra en la órbita del ministerio que atiende la cuestión agropecuaria y tiene presencia en diferentes territorios provinciales a través de agencias de extensión rural y de estaciones experimentales agropecuarias.

<sup>3</sup> Si bien el ProHuerta es formulado en su inicio como “Proyecto” se consolida en el año 1994 como “Programa”, término que será utilizado en mayúsculas en el texto en forma alterna al nombre ProHuerta.

<sup>4</sup> En 2016, la población asistida por el ProHuerta rondaba los 2.8 millones de personas, con presencia territorial en 90 % de los municipios del país, y tenía en producción 572.000 huertas (560.000 familiares y 12.000 comunitarias) con asistencia de 800 técnicos/as y 19.000 promotores/as (Díaz, Fernández y Goldberg, 2018).

ambigua que ocupan en relación a la institucionalidad estatal, pues al ser “promotores/as del ProHuerta” tienen un papel activo en la (re)presentación pública e implementación de un instrumento de gobierno en la movilización y vinculación de la población objetivo, así como en la distribución de bienes materiales (kit de semillas, herramientas, cartillas) y simbólicos (conocimiento, pertenencia, “mística”, etc.) del Programa. Sin embargo, al no poseer un vínculo contractual formalizado, no solo no forman parte del plantel de trabajadores/as estatales, es decir no son reconocidos como agentes del estado, sino que tampoco están sometidos a las jerarquías y dispositivos de gobierno formales que suelen diseñarse para regir el accionar de empleados de las unidades burocráticas.

En la problematización y abordaje de nuestro objeto de estudio recuperamos aportes realizados desde la antropología de la política tendientes a descosificar el análisis del estado, es decir, abandonar su (re)presentación y entendimiento apriorístico como una entidad o, incluso, como un sujeto concreto, armónico, diferenciado y autónomo de la sociedad, que tiene por fin el interés común, para pasar a analizarlo como un artefacto ideológico (Abrams, 1988) y cultural (Corrigan, Sayer, 1985). Lejos de ser un punto de partida, la definición de lo estatal o de las *estatalidades*<sup>5</sup> configura uno de llegada, a partir de relevar las representaciones y prácticas, colaborativas y contenciosas, que lo agencian y producen cotidianamente en cada contexto sociohistórico (Shore, Wright, 1997; Sharma, Gupta, 2006 y Das, Poole, 2008). En la producción de las estatalidades no solo participan quienes ocupan posiciones en la institucionalidad estatal, sino también quienes operan desde fuera, incluso desde posiciones sociales subalternas (Josep, Nugent, 2002). Estas premisas conllevan otro desplazamiento al distanciarse de los enfoques estado-céntricos y burocrático-normativos de las políticas estatales. Éstas dejan de ser vistas

---

<sup>5</sup> Por estatalidades nos referimos a la multiplicidad de expresiones agenciadas a lo estatal, sea a través de poderes de gobierno, unidades burocráticas, programas, leyes, agentes, manifestaciones materiales, instrumentos de políticas, etc., que configuran las formaciones estatales en cada sociedad y nivel de gobierno. Lo consideramos un recurso retórico y analítico que posibilita reconocer e incorporar al estudio de lo estatal su heterogeneidad y complejidad, evitando su fetichización (Cowan Ros, 2016).

como entidades objetivas, resultado de decisiones racionales adoptadas por autoridades competentes o “expertos/as” para resolver problemas objetivos, e implementadas sin mayores resignificaciones por agentes administrativos y de terreno a través de un proceso instrumental y secuencial en sentido *top-down*. Las políticas pasan a ser interpretadas como categorías culturales y como tecnologías políticas, que resultan de las interacciones, representaciones y prácticas de los sujetos, siendo la perspectiva procesual clave para interpretar las condiciones de su (re)producción y (re)definición (Shore, Wright, 1997; Sharma, Gupta, 2006; Yanow, 2011).

Analizar y reflexionar sobre la figura de los/as promotores/as en la implementación del ProHuerta es una forma de iluminar el rol de los sujetos subalternos en la producción de estatalidades en la actualidad, en Argentina. Dada su posición ambigua, en torno a su figura y prácticas puede delinearse analíticamente un *margen de estado* (Das, Poole, 2008), en el que las lógicas del régimen de gobierno estatal pueden quedar suspendidas o, cuanto menos, tensionadas por las lógicas que ponen en juego quienes implementan e intermedian en el último tramo de ese instrumento de gobierno, abriéndose un espacio de creatividad y redefinición del propio Programa. Esta perspectiva de construcción del objeto de estudio nos lleva a indagar quiénes son los/as promotores/as del ProHuerta AMBA, en términos de **cuáles son sus características socio-económicas y cómo integran a sus estrategias de reproducción social su participación en el ProHuerta**. Nos interesa comprender **cuáles son sus representaciones del Programa, con qué motivaciones asumen su rol y en qué medida éstas convergen y/o se distancian de las representaciones, objetivos y estrategias institucionales**. Por último, indagamos sobre los **dispositivos de gubernamentalidad** que se despliegan **para encuadrar el accionar de los/as promotores/as**, en cuanto trabajadores/as sin vínculo contractual formal con la institucionalidad estatal, en los objetivos y prácticas oficiales.

Para la realización de este estudio combinamos el método cuantitativo con el cualitativo y seguimos el diseño de estudio de caso, correspondiendo la unidad espacial de análisis al Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta región abarca una mega ciudad y el mayor espacio pe-

riurbano de la Argentina, con una superficie total de 13.285 kilómetros cuadrados. Según el censo de 2010, cuenta con 14.800.000 habitantes, que representan 37 % de los habitantes del país. Como megalópolis, se mantiene en constante crecimiento, por lo que sus límites son cada vez más difusos, lo que da lugar a comprender ese territorio -fragmentado entre lo urbano, rural y periurbano- como un territorio “resbaladizo”, en situación transicional, en permanente transformación en sus dimensiones sociales, económicas y políticas (Barsky, 2005).

En relación con las técnicas de recolección de datos, se utilizó una encuesta digital auto suministrada, con preguntas cerradas y abiertas, a promotores/as del ProHuerta del AMBA. Entre abril y agosto de 2018 relevamos información sobre sus características socio-económicas y sus representaciones y motivaciones con relación al ProHuerta, con vistas a caracterizar a los promotores/as del AMBA. Mediante la técnica de *focus group*, se profundizó con grupos de promotores/as (2018) en las representaciones asociadas a su rol e impacto de sus prácticas en la implementación del ProHuerta como un instrumento de política pública; mientras que con un grupo de técnicos/as (2021), el eje temático para esta técnica se centró en la reflexión sobre la incidencia de los cambios y políticas institucionales sobre los perfiles y roles asignados a los promotores/as para el alcance de los objetivos del Programa. Durante 2019 y 2020 se realizaron entrevistas individuales en profundidad a profesionales que se desempeñaron como técnicos/as administrativos y de terreno en diferentes etapas. Se participó de un webinar de cuatro sesiones desarrollado entre agosto y septiembre de 2020, organizado por el INTA en conmemoración de los 30 años del Programa, donde expusieron referentes institucionales, técnicos y promotores de todo el país. La información primaria fue complementada con literatura científica y documentos institucionales.

El artículo se organiza en cinco secciones, incluida la presente introducción. En la segunda, reconstruimos la trayectoria del ProHuerta con vistas a identificar en el discurso institucional u oficial los objetivos y estrategias del Programa y las representaciones y los roles asignados a los/as promotores. En la tercera, caracterizamos socioeconómicamente a los/as promotores/as del AMBA y construimos una tipo-

logía de perfiles a partir de las motivaciones y representaciones que manifestaron sobre el Programa. En la cuarta sección, se analizan las convergencias y divergencias entre las representaciones y motivaciones de los/as promotores/as y el discurso institucional del ProHuerta y se identifican dispositivos de gobierno (institucionales e informales) que operan para encuadrar la labor de los/as promotores/as en los lineamientos institucionales. Por último, reflexionamos sobre las cualidades de la operatoria del ProHuerta y su relación con las formas específicas de producción de estatalidades que subyacen.

## **TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DEL PROHUERTA**

En la presente sección realizamos una reconstrucción y periodización de la trayectoria del ProHuerta con el propósito de destacar los cambios y las continuidades en torno a tres variables de interés que movilizan factores estructurales, institucionales y contextuales para comprender la posición y el accionar de los/as promotores/as: i. contexto sociopolítico y arreglos institucionales; ii. objetivos y líneas de acción del Programa; e iii. papel de los/as promotores/as en la estrategia del ProHuerta. Creemos necesario señalar que los años que delimitan las etapas son indicativos, y con ello reconocemos la multiplicidad de variables que inciden en los procesos y los tiempos que lleva a su cristalización.

### **Primera etapa: el ProHuerta como respuesta a la crisis alimentaria y social (1990-2003)**

La crisis hiperinflacionaria de 1989, las altas tasas de desempleo, el deterioro de los ingresos de la población y el aumento de los niveles de pobreza e indigencia caracterizan el inicio de la década de 1990 en Argentina (Posada, 2004; Vinocur, Halperin, 2004) y son el escenario en el que es creado el ProHuerta.

Desde sus inicios, el ProHuerta fue encuadrado en la lógica de los programas focalizados de la época y, a partir de 1994, tuvo un doble enrolamiento institucional al estar vinculado al INTA y al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). El objetivo general del Programa se centró en mejorar la dieta de la población en condiciones



de pobreza. Bajo el paradigma de la seguridad alimentaria, se propuso la intervención activa del voluntariado y de las redes de organizaciones de la sociedad civil y se configuró un dispositivo de asistencia técnica y entrega de insumos básicos: kit de semillas, cartillas y capacitaciones para promover la adopción de la huerta y actividades de granja. El enfoque técnico-teórico se orientó desde el principio a la “producción orgánica”, es decir el uso mínimo de insumos externos, fertilizantes y plaguicidas sintéticos, reduciendo la contaminación del aire, suelo y agua y garantizando el autoconsumo de alimentos sanos.

De acuerdo a las entrevistas realizadas y a la documentación institucional revisada, no se cuenta con documentos que normativicen y regulen la operatoria de intervención basada en el trabajo con promotores/as; los mecanismos para garantizar la focalización y la articulación con organizaciones sociales, e instituciones públicas y privadas en los territorios. La operatoria se apoya inicialmente en las formas específicas de trabajo de cada técnico/a y conforme el vínculo con los/as promotores/as que se desarrolle (Entrevistas 1, 2 y 3, 2020). Si bien no existía un mecanismo institucionalizado de integración de promotores/as, a nivel nacional, se realizaban reuniones de coordinadores/as provinciales y de equipos técnicos, así como encuentros provinciales de promotores y promotoras donde se acordaban estrategias y mecanismos de seguimiento de las acciones (entrevista 1). En la perspectiva de los/as técnicos/as entrevistados/as esto marcaba una diferencia con las modalidades de reclutamiento, capacitación y capilaridad en los territorios del AMBA, región en la que al no haber una coordinación regional del ProHuerta, la operatoria del Programa se proyectó sobre las experiencias que traían los/as técnicos/as en interacción con los/as promotores/as y organizaciones locales. De hecho, a lo largo de la historia del Programa en el AMBA, ha habido una incorporación de técnicos/as con experiencias en extensión comunitaria y con lazos interpersonales previos que facilitaron el intercambio y la construcción de metodologías de trabajo bajo visiones compartidas (entrevistas 2, 3, 4 y 5, 2020, *focus group*, 2021).

La creación del ProHuerta implicó un desplazamiento respecto de los territorios y el tipo de actores con los que se vinculaba tradicionalmente el INTA, al definir como destinatarios/as de sus acciones a po-

blaciones de escasos recursos, muchos de las cuales habitaban en espacios urbanos y periurbanos. Esto, junto con una perspectiva técnico-teórica alternativa a la producción agropecuaria convencional -basada en la gran escala y en la utilización de agroinsumos-, explica su posicionamiento marginal dentro del INTA. El hecho de que los/as técnicos/as se integraran al ProHuerta mediante contratos financiados por el MDS, reforzaba esta marginalidad pero también una mayor flexibilidad en las tácticas utilizadas.

Las políticas de ajuste llevaron a un significativo recorte presupuestario en 1999, que movilizó a destinatarios/as, promotores/as y técnicos/as a reclamar por el mantenimiento del Programa y su refinanciamiento, visibilizándose el alto grado de apropiación de este instrumento de política pública por parte de sus actores involucrados (CELS, 2008; entrevistas 3 y 4, 2020). Es necesario recordar que los y las promotores/as no percibían ni perciben remuneración por el trabajo aportado al ProHuerta. Sumado a ello, la crisis del 2001 eleva aún más los niveles de pobreza e indigencia (Posada, 2004), lo que incrementa la demanda de asistencia técnica y de provisión de insumos al Programa (entrevistas 3 y 4, 2020). Estos procesos llevan a que en el año 2003, en el marco de la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el ProHuerta se incorpore como uno de sus instrumentos principales. El recorrido se había iniciado en 1990 con 1.023 promotores/as, 4.446 huertas y 43.000 beneficiarios/as a nivel nacional; para el año 2002 se registraban 15.881 promotores/as, 965.000 huertas y 6 millones de beneficiarios/as (Posada, 2004).

### **Segunda etapa: el ProHuerta extiende sus horizontes (2004-2015)**

El crecimiento de los indicadores económicos y la progresiva salida de la emergencia (Santarcángelo et al 2011), enmarcan un cambio de enfoque que pone en el centro de las políticas públicas la necesidad de generación de empleo. En palabras de una técnica, esos momentos se vivenciaban como que *“lo que nos sacaba para adelante ya no debía ser el comedor, sino que todos puedan volver a comer en sus casas”* (Entrevista 3, 2020). En paralelo, el INTA experimenta una serie de transformaciones institucionales tanto en su forma de funcionamiento como en la inclusión de nuevos lineamientos y áreas temáticas no abordadas has-

ta ese momento, dentro de las cuales se incluyen el desarrollo territorial, la organización social y la comercialización. Para ProHuerta esto implicó una ampliación de su mirada, y este contexto junto con el cambio en 2006 de la conducción del Programa dan lugar a la profundización de los marcos teóricos e instrumentos que se desplegarán desde la misma estrategia general, basada en el trabajo con promotores/as y organizaciones sociales locales. El avance hacia enfoques como soberanía alimentaria, agroecología y economía social y solidaria se acompañaban con acciones como ferias de intercambio de semillas y apoyo a la comercialización de excedentes, entre otras (entrevistas 1 y 2, 2020). En gran medida, la profundización de estas temáticas y abordajes está vinculada a la cristalización y articulación en nuevos paradigmas -“agroecología”, “soberanía alimentaria”- de prácticas que muchas veces bajo otras categorías y con algunas variantes, venían realizando y difundiendo técnicos/as e integrantes de movimientos sociales. En la década pasada y en la del 2000 comienzan a permear el lenguaje y las prácticas de algunas instituciones, como observamos aquí para el caso del INTA y ProHuerta en el AMBA.

Esta extensión de horizontes es también de fronteras, y el ProHuerta, producto de acciones de cooperación internacional Sur-Sur, participa activamente en la implementación de programas de seguridad alimentaria en otros países, siendo el caso más conocido el de Haití. También se registran experiencias en Bolivia, Honduras, Guatemala, Angola y Mozambique (Díaz, 2015; Díaz, et al, 2018).

A nivel institucional ocurren diversos cambios. Gran parte de los/as técnicos/as afectados a INTA dejan de tener un contrato temporario y pasan a tener un vínculo laboral en relación de dependencia con la agencia estatal, incluido el personal de ProHuerta. Si bien la salida de la condición laboral precaria refleja un significativo avance en el reconocimiento de los derechos de los/as técnicos/as como trabajadores/as, también afectó sus funciones. Para los/as técnicos/as, la integración a la planta de profesionales del INTA implicó la pérdida de exclusividad en la dedicación y en las áreas temáticas que abordaba el ProHuerta, al integrarse el mismo a la matriz programática de INTA. Sus unidades burocráticas de dependencia pasaron a ser las estaciones experimentales del INTA y sus obligaciones laborales vinculadas

a las líneas de acción (programas, áreas temáticas, etc.) que desde éstas se desplegaban en los territorios de competencia (entrevista 4, 2020, *focus group*, 2021). Cabe destacar que la Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires (EEA AMBA), es creada recién en el año 2011, y no es hasta 2013 que se conforma un equipo de coordinación del ProHuerta. Es importante observar que, a diferencia de otras EEA del INTA, el equipo técnico local del ProHuerta, que era el de mayor trayectoria, trabajo y personal técnico en la región metropolitana de Buenos Aires, tuvo un papel protagónico en la creación de la EEA AMBA. En consecuencia, la intervención del INTA en este territorio estuvo fuertemente moldeada por la preexistencia del Programa, sus prácticas, su equipo técnico y la riqueza de vínculos que mantenían con diversos actores del AMBA. Esto constituye una diferencia sustantiva respecto del resto de los territorios, donde el pase a planta de técnicos/as de ProHuerta los/as integra a agencias con líneas de trabajo diversificadas, de larga data y mucho más vinculadas al ámbito rural que al periurbano.

En el año 2004, a nivel nacional participaban 16.600 promotores/as y se alcanzaba a 521.000 huertas con 2,9 millones de personas involucradas. En 2016, se registraron 19.000 promotores/as, con 572.000 huertas y 2,8 millones de personas (Díaz, et al, 2018). En el caso de AMBA, los datos disponibles (2006- 2013) reflejan una caída de la cantidad de promotores/as que pasan de 2.225, en 2006, a 1.724, en 2013. También se observa una disminución en la cantidad de huertas que pasaron de 57.556 a 52.284 y en la población asistida, de 402.518 a 388.359 para los años respectivos (INTA, 2020b).

### **Tercera etapa: un ProHuerta multifacético (2016 en adelante)**

A fines de 2015 ocurre un cambio en el gobierno nacional, al asumir la conducción del país una estructura política de inspiración liberal y opuesta a la que lo había gobernado desde 2003. También se registra la renovación de la conducción del MDS y del ProHuerta, con otro pulso en el proceso de transformación de sus prácticas. Se registra una redefinición en la asignación de los recursos dentro de INTA, que afectan al Programa disminuyendo la participación del presupuesto destinado a los kit de semillas y otros insumos (García, 2020),

e incrementando la ejecución de proyectos especiales y Grupos de Abastecimiento Local orientados a la agricultura familiar, categoría más amplia que los/as destinatarios/as del ProHuerta en el AMBA y que consecuentemente diluye el destino de los recursos específicos del Programa (entrevistas 2, 2019 y 5, 2020, *focus group*, 2021). Esta reasignación de recursos (independientemente de los montos totales de cada año), da cuenta de un cambio tanto en las estrategias de trabajo, como en la población a las que éstas se dirigen. En las entrevistas realizadas a técnicos/as del AMBA, hubo consenso en esta variación de las partidas presupuestarias generales. Observaron que a partir del año 2018 se operó una fuerte reducción no sólo para el ProHuerta, sino para todo el INTA, restricción que hasta iniciado el 2021 no se ha revertido. Tanto la reorientación de destino de fondos como la reducción de los mismos, parecen haber impuesto condicionamientos al despliegue de actividades del Programa en estos últimos años, y dentro de éstas, las dedicadas a la capacitación de los/as promotores/as así como a la provisión de recursos para su desempeño (entrevista 5, 2020).

Simultáneamente, desde las diferentes carteras y órganos de gobierno controladas por el partido gobernante, emerge un discurso que tiene por objeto a la “alimentación sana” y el “cuidado del ambiente”, que encuentra su materialización a través de políticas dirigidas a “recuperar las plazas y espacios verdes” a través de ferias, entre otros dispositivos de políticas estatales. El ProHuerta gana visibilidad pública a través de la mediatización de la huerta de la Quinta de Olivos (residencia presidencial). La huerta deja de estar únicamente relacionada con población en condición de emergencia alimentaria, para vincularse con la noción de “alimentación sana”. El fenómeno de “gourmetización” de las ferias porteñas (Rosa, 2016 y De Vita, Rosa, 2020), que a través de las “Green Street Market”, Buenos Aires Market y las ferias gastronómicas barriales promocionadas por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, invitan a los vecinos del AMBA –en especial los pertenecientes a las denominadas “clases medias”– a explorar los sabores gourmet a partir de verduras frescas y naturales. En este marco, se convierte el montaje de la huerta por técnicos/as del ProHuerta en la casa presidencial –conocida como la “huerta de

Awada”- como un símbolo que pretendía referenciar la funcionalidad de este dispositivo como estrategia publicitaria del gobierno nacional y la ampliación de la focalización del Programa hacia sectores de clase media. De acuerdo con García (2020:104) a través de ese dispositivo se asocia la huerta con el cuidado del ambiente y la alimentación saludable y se desconoce una perspectiva que aluda a la soberanía y seguridad alimentaria de la sociedad.

Si bien los registros de la cantidad de promotores/as, huertas y destinatarios/as se discontinuaron en el año 2013, se estima que durante este período se asiste a un significativo descenso de los indicadores de alcance del ProHuerta en cuanto a huertas y población asistida. El único dato oficial publicado revela en 2020 una población de 9000 promotores/as a nivel nacional (INTA, 2020c), que implica una caída de 53 % con respecto a 2016, donde se registraban 19.000 promotores/as (Díaz, et al, 2018). Estos datos no se encuentran disponibles para el AMBA.

## CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS Y DE VINCULACIÓN DE LOS /AS PROMOTORES/AS DEL PROHUERTA EN EL AMBA

La encuesta que realizamos entre abril y agosto de 2018 fue respondida por 111 promotores/as que desarrollaban sus actividades en el AMBA.<sup>6</sup> Ante la escasez y discontinuidad de registros sobre la población de promotores/as a nivel nacional y del AMBA, resultó imposible estimar un grado de representatividad estadística fehaciente de la muestra. Mediante una reconstrucción extrapolada<sup>7</sup> de los registros

<sup>6</sup> En adelante esta fuente se referencia como Encuesta a Promotores/as del AMBA 2018.

<sup>7</sup> De acuerdo a la base de Datos de ProHuerta para el período 2006-2013 (INTA, 2020b), el AMBA ha mantenido una proporción sostenida de promotores/as respecto a la escala nacional de alrededor de un 10%. Considerando que el número de promotores/as a nivel nacional en 2016 era 19.000 (Díaz, et al, 2018) y que en el año 2020 autoridades del ProHuerta estiman que éste se había reducido a 9.000 (INTA, 2020c) se evidencia una caída aproximada de 53 % en el período 2016-2020. En relación a AMBA, el último registro de 2013 es de 1.724 promotores/as. De mantenerse tanto esta tendencia decreciente a partir de 2016 en todos los distritos como la proporción AMBA/Nación de cantidad de promotores/as, nos aproximaríamos a 2018 con una población de 1.675 promotores/as.

disponibles citados en la sección anterior, estimamos para el año 2018 una población de promotores/as para el AMBA de 1675 lo que arrojaría una representación de la muestra de 7%. Tomando en cuenta estas dificultades, procedemos con el análisis de los datos como una aproximación exploratoria.

De estas 111 personas encuestadas, 68 % son mujeres y 30 % varones (2% no han respondido este campo). La alta proporción de mujeres en el grupo de promotores/as ha sido una impronta en el Programa a nivel nacional en sus distintas etapas y en el AMBA.<sup>8</sup>

Se han relevado las respuestas de un espectro temporal muy amplio y rico del ejercicio de los/las promotores/as que se remonta desde la primera etapa del Programa, con más de 23 años de vinculación al ProHuerta, hasta el 2018. Si bien la distribución de los/as encuestados/as de acuerdo a su inicio como promotores/as nos muestra una densidad mayor entre 2015 y 2018 (62 % de las respuestas) el registro de la variedad de opiniones y trayectorias, nos ofrece un panorama de las distintas etapas de este Programa y sus estrategias de intervención.

### **Características socio-económicas de los/las promotores/as**

La distribución territorial de los/as promotores/as encuestados de acuerdo a la zona de actuación dentro de AMBA es la siguiente: 51 % en Zona Norte, 31 % en Zona Oeste, 11 % en Zona Sur y 7 % en CABA. El 82 % de la muestra es promotor/a en su zona de residencia, mientras que un escaso porcentaje se moviliza a otras localidades del AMBA.

El rango de edades más frecuente entre los/as promotores/as que respondieron la encuesta es entre los 30 y 64 años (73 %). El segmento de los mayores de 65 años representa un 14% en la población total (no obstante, en el caso de los varones este rango etario es significativamente mayor, 24%) lo que indica que el 86% de los/as promotores/as pertenecen al segmento de población económicamente activa.

---

<sup>8</sup> En 2008, de los 2.087 promotores/as existentes en el AMBA, 1.554 (74.5%) eran mujeres y 515 (25.5%) varones (ProHuerta, 2008).

La edad más frecuente de vinculación al ProHuerta como promotores/as es entre los 30 y los 36 años, rango similar tanto para varones como para mujeres. No obstante, los extremos se diferencian siendo más frecuente que los varones comiencen con edades más avanzadas incluso hasta los 70, mientras que en el caso de las mujeres el inicio se circunscribe hasta los 50 años de edad.

Los niveles de formación educativa previos al ingreso al Programa son altos. Catorce por ciento poseía un grado universitario, 17% cursaba niveles universitarios, 44% transitaba o había completado sus estudios terciarios (lo que se relaciona con la alta proporción de maestros/as entre los/as promotores/as), 15% tenía estudios secundarios completos y sólo un 9% tenía primaria o secundaria incompleta.

En relación a las características socio-económicas de los/as promotores/as, al momento de la encuesta (2018) 61 % estaba a cargo económicamente de su grupo familiar (jefatura) 72 % de las cuales eran mujeres. El 61 % manifestó poseer un trabajo asalariado o con remuneración regular, 9% ocasionalmente y 30% obtenía sus ingresos a través de otras vías. En este último segmento, predominan las personas jubiladas o con pensiones (17,3 %); 7,3% percibía planes sociales y/o la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>9</sup>, mientras que en los casos restantes la economía del hogar se sostiene con ayudas familiares.

En la siguiente tabla se presentan los rubros principales que integran los ingresos económicos domésticos por venta de mano de obra de los hogares encuestados.

---

<sup>9</sup> Algunas familias que declaraban ingresos ocasionales por cuentapropismo también recibían planes sociales y/o la Asignación Universal por Hijo/a (AUH), lo que eleva este porcentaje a 10 %.



**Tabla 1.** Categorías de ingresos domésticos de promotores/as en el AMBA. 2018

Categoría	Jefatura de hogar				TOTALES	
	Si (N)	%*	No (N)	%*	N	%*
	67	60,9	43	39,1	110	100
<b>Percepción de Ingresos por remuneración/ salario (últimos 6 meses)</b>						
1 Si	45	40,9	22	20,0	67	60,9
2 Ocasional	6	5,5	4	3,6	10	9,1
3 No	16	14,5	17	15,5	33	30,0
<b>Fuentes de ingresos (Cat. 3)</b>						
4 AUH / Planes Sociales	6	5,5	2	1,8	8	7,3
5 Pensiones / Jubilaciones	8	7,3	11	10,0	19	17,3
6 Otros (ayuda familiar)	2	1,8	4	3,6	6	5,5
<b>Fuentes de ingresos (Cat. 1 y 2)</b>						
7 Estatal	28	25,5	10	9,1	38	34,5
8 Cuenta Propia	12	10,9	14	12,7	26	23,6
9 Privado	11	10,0	2	1,8	13	11,8
<b>Rubros Estado (Cat. 7)</b>						
10 Docencia y relacionados	19	17,3	7	6,4	26	23,6
11 Otros	9	8,2	3	2,7	12	10,9
<b>Rubros Cuenta Propia (Cat. 8)</b>						
12 Oficios	6	5,5	5	4,5	11	10,0
13 Alimentos / huertas	2	1,8	7	6,4	9	8,2
14 Otros	4	3,6	2	1,8	6	5,5
<b>Rubros Sector Privado (Cat.9)</b>						
15 Docencia y relacionados	6	5,5	1	0,9	7	6,4
16 Salud	2	1,8	0	0,0	2	1,8
17 Otros	3	2,7	1	0,9	4	3,6

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta a promotores del AMBA. 2018.

\*Los porcentajes están calculados en base al número de respuestas respecto a la categoría Jefe/a de hogar (N=110).

Respecto a las fuentes de trabajo remunerado, se destaca el sector estatal (34,5 %), siguiendo el cuentapropismo (24 %) y finalmente el sector privado (12 %).<sup>10</sup> Teniendo en cuenta que el trabajo de los/as promotores/as es voluntario, su estrategia de generación de ingresos es un factor percibido por las autoridades del ProHuerta, que de he-

<sup>10</sup> La encuesta ha relevado la multiocupación (más de un empleo) sin embargo, ésta representaba un bajo porcentaje (6 %).

cho distinguen internamente en tres categorías: i. “Voluntarios”; ii. “Docentes” e iii. “Institucionales”. En base a la encuesta y de acuerdo a su fuente de trabajo y a la descripción de tareas que realizan, registramos que 30 % correspondería a “docentes” (cat. 10 y 15 de la tabla 1); 13 % a “institucionales” (cat. 11 y 16) y 57 % correspondería a “voluntarios” (cat. 4, 5, 6, 8 y 17)<sup>11</sup>. Respecto a los “institucionales” y “docentes”, se asume que la labor de promoción es reconocida en sus espacios de trabajo, estableciéndose en muchos casos marcos de acuerdo entre el Programa, las escuelas y las municipalidades, entre otras instituciones incluso también privadas. Si bien los incentivos no son monetarios en la mayoría de los casos, la asignación de dedicaciones, incidencia en las escalas docentes son ejemplos de formas de reconocimiento institucional del trabajo en el ProHuerta y por parte de los/as agentes, mayores opciones de conversión económica a partir de complementos en su salario y la ampliación de las estrategias de reproducción social.

En el caso de los/as “promotores/as [netamente] voluntarios/as” otros factores de corte simbólico, motivacional y de proyección laboral toman mayor relevancia para la articulación de la labor de promoción y las estrategias de reproducción social de estos sujetos y que se reflejan en la continuidad de este vínculo con el Programa durante muchos años. La condición económica precaria es un rasgo que se destaca dentro de los/as promotores/as voluntarios, compuesto por un 30 % que no percibe ingresos por remuneración regular y un 24% de cuentapropistas dedicados a oficios (albañilería, textil, panadería) y a la venta de productos de la huerta y conservas (7 %) que se presumen de pequeños volúmenes. Dentro de este grupo también se encuentra un 10% que percibe planes sociales y la AUH. Respecto a la condición

---

<sup>11</sup> Estas categorías émicas y con ello institucionalizadas informalmente, fueron señaladas por técnicos/as de larga trayectoria en el Programa (entrevistas 2, 3 y 5, 2020) y por referentes del INTA y del Ministerio de Desarrollo Social (INTA, 2020a). Para el año 2013, de los 1.724 promotores/as del AMBA 41 % eran promotores/as voluntarios, 20 % institucionales y 39% docentes (INTA, 2020b). Estimamos que la caída en la proporción de institucionales y docentes que se observa respecto a la muestra que hemos realizado en el año 2018, responde entre otras causas al cambio en la focalización del Programa durante la última etapa, que hemos descrito en la sección 2.

económica de las/os promotores/as docentes, si bien registra ingresos regulares, se ha caracterizado por los bajos sueldos históricos encontrándose durante los últimos años bajo la línea de pobreza.<sup>12</sup>

En función de lo anterior y considerando que la mayor parte de los/as promotores/as de la muestra: a) es población económicamente activa, b) es jefe/a de hogar con una sola fuente de trabajo, c) no tiene estudios universitarios completos, d) accede a fuentes de ingresos de bajos salarios/remuneraciones y/u ocasionales, podemos concluir que éstos no pertenecen a las clases sociales más privilegiadas de nuestra sociedad, y que a partir de sus fuentes de ingresos alcanzan a reproducirse socialmente sin capacidad de capitalización y/o encuentran dificultades para garantizar su reproducción social.

### **Vinculaciones y motivaciones de los/as promotores/as en torno al ProHuerta**

Las formas de vinculación fueron y son diversas en las diferentes etapas del Programa. Una gran parte comenzaron como huerteros/as (42 %) y a través de los/as técnicos, la solicitud de las organizaciones/instituciones en las que participan y/o por postulación personal, pasaron a operar en el Programa como promotores/as. Un porcentaje similar comenzó como promotor/a en forma directa y la institución (escuela, municipio), la organización social o los técnicos/as son los que propusieron su inserción en este rol. De hecho, 34% de los/as encuestados/as se vinculaba con organizaciones sociales (comedor comunitario, asociaciones barriales, religiosas o culturales, agrupaciones políticas) mientras que otro 21% con organismos públicos (escuelas, municipios y programas sociales) presentes en los territorios donde actuaban previo a su ingreso en el ProHuerta. Esa red de contactos, basada en la vecindad y las membresías – capital social- que trae consigo el/la promotor/a es de suma importancia para movilizar a potenciales destinatarios y lograr una mayor capilaridad por parte del Programa en los distintos territorios. A su vez, la pertenencia coadyuva a su lide-

---

<sup>12</sup> Para la provincia de Buenos Aires, el Centro de Economía Política Argentina registraba en el año 2019 la caída del poder adquisitivo de los docentes por debajo de la línea de pobreza. <https://centroepa.com.ar/indice/tematico/docentes.html>.

razgo, a la posición social y/o institucional de los/as promotores/as en quienes se suele personificar al ProHuerta a nivel local.

En relación con las motivaciones que llevaron a los/as promotores/as a ocupar y a ejercer este rol dentro del Programa, así como las representaciones que tienen sobre este último, presentaremos a continuación un análisis cualitativo en base a preguntas abiertas en la encuesta, entrevistas colectivas, *focus group* (2018) y testimonios de promotores/as.

Relevamos una convergencia en un nodo central que es la valoración de “la huerta” y la autoproducción de alimentos. Estrechamente vinculadas se encuentran las motivaciones hacia una alimentación “sana”, representada no sólo por la mayor incorporación de hortalizas en las dietas familiares, sino también por el manejo agroecológico u orgánico; saberes y prácticas que transfiere el Programa y que se asocian a una mayor proximidad con la “naturaleza” y con el cuidado del ambiente.

Sin embargo, las narrativas varían sensiblemente en relación con los propósitos asociados a la huerta, a los saberes y a la posición de los destinatarios, acentuando una agencia diferencial de estos componentes como fines en sí mismos, para sí mismos, o como medios para alcanzar escenarios deseados en términos de cambios sociales. Esto permitió la construcción analítica de tipos ideales, al estilo weberiano, lo que implica que no necesariamente se encuentran en estado puro en la realidad, sino que estos “perfiles ideales” contienen ciertas superposiciones de los trazos identificados que los caracterizan. Asimismo, se han revelado ciertas correlaciones con distintas variables que ha captado la encuesta, que amplían el entendimiento del contexto individual, social e institucional de la coexistencia de los perfiles en la historia del Programa.

#### *Promotor/a para la (auto)producción de alimentos*

Este perfil se apropia del principal dispositivo del Programa -la huerta- como medio para proveer alimentos sanos a las familias. Un grupo pequeño distingue que la promoción de la producción de alimentos debe ser orientada a mejorar las condiciones económicas de las fa-

milias de escasos recursos. En las narrativas suele referenciarse la vulnerabilidad de la población con la que interactúan y la autoproducción de alimentos para mejorar la situación económica mediante la generación de ingresos por ventas de excedentes o la reducción del gasto para la compra de alimentos. Una promotora de 47 años de San Fernando, lo expresaba de esta manera: “Creo que la huerta familiar es la forma más sana de alimentar a una familia, es una forma de vincular y reforzar lazos familiares y además ayuda en la economía familiar. Eso es lo que quiero promover” (Encuesta a Promotores/as del AMBA, 2018).

La acción de enseñar como producir los propios alimentos, se enuncia con un sentido de solidaridad, el compartir con otros lo aprendido tanto en el ProHuerta como en sus trayectorias personales, otorgándole a ese saber “producir / hacer huerta” un valor significativo y una “tradicción” a ser recuperada. En las representaciones que desarrolla del Programa, destaca que “trabajar la tierra” y especialmente en familia, es una experiencia que fortalece a las personas y a los vínculos entre ellas.<sup>13</sup> Se encuentra dentro de este perfil una proporción importante de promotores/as que están vinculados/as a la docencia, para los/as cuales la inclusión de las huertas en la pedagogía es un dispositivo que contribuye a la generación de valores y prácticas en los/as niños/s sobre la alimentación, el ambiente, el trabajo colectivo entre otros. Una preceptora de 48 años de José C. Paz, que comenzó como promotora en el 2000, destacaba: “me interesa trabajar y alimentarme sanamente con mi producción. Además para colaborar con los padres para que tengan su propia huerta y aprovechar el entusiasmo de los alumnos de trabajar en la escuela con la huerta” (Encuesta a Promotores/as del AMBA, 2018).

### *Promotor/a para la integración social*

Este perfil de promotor comparte características con el anterior. Sin embargo, las percepciones acerca de los motivos que guían sus prácti-

---

<sup>13</sup> Gallardo Araya (2016), que estudia en su tesis doctoral la agricultura urbana en el AMBA, analiza estas experiencias como espacios de socialización y cómo los sujetos, a partir de las prácticas corporales, internalizan nuevos hábitos induciendo a experiencias no conocidas modificando sus conductas.

cas, se articulan en torno a poder incidir en las condiciones de vulnerabilidad de las familias de su barrio, y su papel en fomentar un tejido social. Se distingue del anterior pues construye en su narrativa una idea colectiva de los/as destinatarios/as del Programa, concibiendo la huerta como un medio para proyectar sus acciones en la escala comunitaria y/o barrial y agenciando la misma al fin de la institución/organización a la que pertenece. Raquel Inzaurrealde, presidenta de la Asociación Civil Los Cirujas de La Matanza, lo explicaba así:

“Comenzamos como promotoras voluntarias del PH, a partir de ahí nos organizamos y formamos Los Cirujas en 1997. Desde este rol de organización, trabajamos colectivamente en nuestros espacios de agricultura urbana y periurbana en el marco de la producción agroecológica, desarrollando actividades primero de autoconsumo, de producción y de promoción. El ProHuerta para nosotros fue una capitalización muy importante porque fue una herramienta, éramos 200 compañeras que nos fuimos organizando: la semilla y la capacitación fue una herramienta que nos permitió apropiarnos de una política pública, si lo podemos decir así, nos permitió organizarnos, producir, pensar en las localidades y los barrios. El rol de las mujeres dentro de Cirujas permitió poner la mirada en una herramienta, en un proceso organizativo, cooperativo, en un desarrollo territorial, que después del 2002 nos permitió ver a las mujeres en el mapa de actores del territorio. No solo nos ocupábamos para sostener el centro de multiplicación de aves o pensábamos en fabricar las herramientas para las familias que no tenían, sino que nos permitió pensar a Cirujas como una red de organizaciones barriales de la Matanza. Fuimos construyendo todo eso que nos permitió llegar a otros, contarles quienes éramos, con un paquete de semillas circulamos en mucho barrios, de boca en boca, sin teléfono, sin cámaras, caminando por los barrios, llegando también a mujeres que en algún momento también estuvimos en esa posición de necesitar del otro, de necesitar de alguien que golpee mi puerta, que me hable de mi cultura, de quien soy, del trabajo colectivo y así se fueron generando espacios colectivos, mujeres que soñaban, construyendo espacios colectivos donde se producía, donde se generaban nuevos proyectos, donde se podía hablar de la familia, donde no solo hablábamos de cómo se podía mejorar la producción de la huerta o de la granja, sino que también el colectivo permitió generar un montón de otras estrategias que tenían que ver con la educación con la forma-

ción, con los cuidados, con capacitarnos” (INTA. webinar 30 años del ProHuerta. 4 de Sept. 2020).

Su preocupación retoma el móvil de la autoproducción de alimentos para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, no solo considerando la alimentación, sino también aspectos de la sociabilidad, la generación de alternativas económicas y laborales para la comunidad.

Dentro de este perfil, también encontramos a promotores/as vinculados/as a la docencia, pero que sin embargo distinguen la comunidad escolar compuesta por las familias y los niños como escala colectiva, representando la huerta un espacio de encuentro y comunicación. En el mismo sentido, entienden los/as promotores/as vinculados a tareas terapéuticas, la huerta es una “excusa” y una “herramienta” para la integración social. Una porción significativa de estos promotores/as (67 %), aporta al Programa su trayectoria previa de participación social y comunitaria en comedores, organizaciones barriales, programas sociales y asociaciones culturales y terapéuticas. Así con su involucramiento como promotor/a, procura sumar y agenciar esta política pública y sus dispositivos (la huerta familiar y especialmente la comunitaria, los encuentros entre huerteros/as, los intercambios de semillas, las ferias); con el fin de fortalecer y/o ampliar el entramado organizativo en el cual está inserto y que representa su espacio de referencia social.

### *Promotor/a para el cambio social*

Este perfil se distingue de los anteriores pues las representaciones acerca de su rol lo posicionan como un agente de cambio, un agente que promueve, aporta y participa en un proyecto mayor, un proceso de transformación de carácter estructural de la sociedad, agenciado en el modo de producción de alimentos, en la vinculación hombre-naturaleza y/o en la construcción de relaciones económicas alternativas.

Cintya Quispe, de 30 años, del Partido de Tigre, milita en el Peronismo 26 de Julio y es responsable Social del Frente 17 de Octubre de Zona Norte, es psicóloga social y trabaja desde 2013 como cooperativista en su barrio. En sus palabras explicaba:

“Más allá de fomentar la huerta familiar, la capacitación y el seguimiento, estamos y nos involucramos con las problemáticas con el territorio... Nosotros elegimos estar juntos porque eso es la salida. Nosotras creamos nuestro propio trabajo, empezamos reciclando botellas acá en el barrio. Yo ya tenía algunos conocimientos de huerta... inicialmente, sobre todo en las clases más bajas, se accede a la huerta por necesidad, esa necesidad de tener para comer. Actualmente nosotros estamos repartiendo las verduras a los comedores y merenderos. Cuento un poco la experiencia del “Frente de Huertas” que como organización junto con 26 de Julio, el Evita, el Punto Querandí comunidad Pacheco, decidimos juntarnos también porque las cuatro organizaciones veníamos trabajando la huerta agroecológica, para seguir trabajando en lo que es soberanía alimentaria” (INTA. webinar 30 años del ProHuerta. 4 de Sept. 2020).

Enfoca así su papel como promotora para incidir en el “sistema”, especialmente identificando la salida colectiva y la organización política. Referencia la “soberanía alimentaria” como móvil y también como ideal que representa ese cambio y transformación social. A través de estas categorías suele agenciarse cuestionamientos a las formas convencionales o hegemónicas de producción, circulación y acceso a alimentos y contraponiendo un ideal centrado en el derecho a la alimentación, al control de los recursos de producción y al cuidado del medio ambiente. Bajo su mirada, la huerta es concebida así como una práctica política que no solo interpela los modos hegemónicos en la alimentación, sino que a través de ella se construyen alternativas para enfrentar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la sociedad -acuñadas bajo la noción de “soberanía alimentaria” la “agroecología” y la “economía social y solidaria”. Se distingue este grupo en su composición por la alta proporción de promotores/as que comienzan con ese rol siendo profesionales universitarios, y porque la mayoría de ellos contaba en el año 2018 con ingresos salariales regulares.

#### *Promotor/a por motivaciones personales*

De acuerdo a las respuestas, este perfil de promotor se vincula al Programa por motivaciones ligadas a su desarrollo personal. En algunos casos se relaciona con su proyección laboral identificando ciertas acciones del ProHuerta, por ejemplo la certificación de Promotores, las



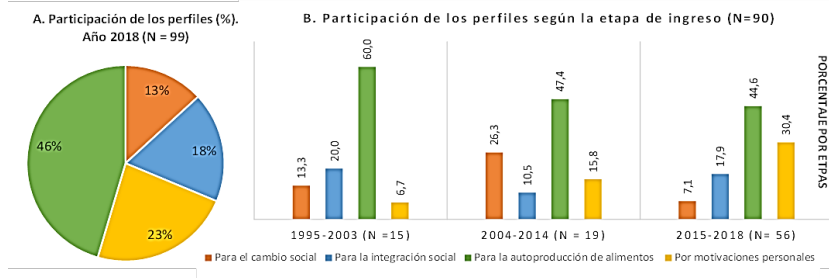
capacitaciones e incluso el “acceso a las semillas”, como retribuciones que podrían mejorar su inserción en distintos espacios de trabajo. Una docente de Vicente López, promotora desde 2017, se vinculaba al Programa “para capacitarme para llevar a cabo la huerta en el jardín que trabajo, y por el programa de Escuelas Sustentables del Municipio” (Encuesta a Promotores/as del AMBA, 2018).

En este perfil las motivaciones de promoción dirigidas a un destinatario específico y/o colectivo parecen ser menos explícitas y/o intencionadas. En algunos casos luego de referenciar el interés y/o beneficio personal que le genera la posición de promotor que se ocupa, se enuncia la acción de “ayudar”, de “entusiasmar” para emprender la autoproducción de alimentos y difundir la nutrición sana, pero sin un sujeto, escala o proyecto claro de destino de su intervención.

La adquisición de mayores conocimientos en huerta y en agroecología es considerada beneficiosa para sus experiencias familiares vinculadas a la producción de alimentos. Se registra a su vez que la búsqueda de espacios de aprendizaje y de intercambio se vincula con el placer, con la satisfacción de la práctica de la huerta. Un promotor (50 años) de la Ciudad de Buenos Aires, lo vincula a un “*hobby* y para adquirir conocimientos” junto con el “placer por la naturaleza” (Encuesta a Promotores/as de AMBA, 2018, *focus group*, 2018).

A modo de síntesis de esta sección, nos interesa resaltar ciertas relaciones de estos perfiles “ideales”, que se han construido analíticamente, con la trayectoria del Programa desarrollada en el apartado 2. Éstos coexisten actualmente en la región AMBA, a pesar de que su inicio en cuanto a las distintas fases distinguidas de la ejecución del Prohuerta es diferencial. A continuación presentamos dos gráficos que permitirán profundizar este análisis.

**Gráficos A y B.** Participación de los perfiles de promotores/as de AMBA en 2018 y según etapa de ingreso al ProHuerta.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Promotores/as de AMBA 2018. La diferencia en el N de ambos gráficos, responde a que en el segundo no han especificado el año de ingreso como promotores/as al Programa.

En base a la descripción de cada uno de estos perfiles, damos cuenta de la representación de éstos en el año 2018.<sup>14</sup> El perfil I, “Para la autoproducción de alimentos”, es considerado el perfil “tipo” del ProHuerta, cuyas motivaciones van en línea con el discurso institucional de promoción de la autoproducción de alimentos sanos para las familias, eje que ha primado desde el inicio del Programa y que es mayoritario en el año 2018 en base al análisis de la encuesta. El perfil II, “Para la integración social”, si bien representa una porción pequeña en el 2018, contribuye activamente a los lineamientos institucionales y adiciona una intencionalidad, la integración social en la escala comunitaria y territorial, elementos discursivos que formaron parte de los espacios de circulación entre técnicos/as y promotores/as especialmente a partir de la segunda etapa del Programa. En este sentido cabe recordar que este perfil de promotores/as destacaba por una inserción previa en organizaciones sociales. En relación con el perfil III, cuya agencia se guía por la transformación social y estructural, su

<sup>14</sup> Si bien no es posible identificar extemporáneamente la proporción de los perfiles en momentos anteriores al relevado, identificamos correlaciones entre los discursos diferenciales por períodos (ver sección 2) y el momento en que han ingresado como promotores/as.

participación se correlaciona con un discurso institucional que operó con fuerza en la etapa 2004-2015 en la cual, como se ha descrito, el Programa incorpora nuevas estrategias que promueven un salto de la asistencia alimentaria hacia la construcción de un tejido social para la superación de la pobreza. En ambos perfiles, el II y el III, prima una narrativa vinculada a la “soberanía alimentaria” y la “agroecología”, categorías tomadas como nativas que otorgan un sentido político a su agencia y que asumimos que en retrospectiva actualizan sus motivaciones en los períodos institucionales registrados para la transformación social a distintas escalas.

Los tres perfiles anteriores garantizan los lineamientos institucionales con diversas proyecciones de escala y profundidad de la intervención del Programa; y representan en su conjunto a la gran mayoría de los/as promotores/as en el año 2018, arrastrando esas agencias una resignificación de la trayectoria institucional.

El perfil IV, descrito como el más centrado en el desarrollo personal con su papel de promoción, representa 30 % de la muestra relevada en el año 2018. Al estar más volcado a la auto-realización, probablemente garantice menos el papel de “promoción” dado que no da cuenta de un “otro” como destinatario de este instrumento de política pública. Si bien registramos este perfil en algunos promotores/as que se vinculan al ProHuerta en los períodos anteriores, correlacionamos su significativa incidencia en el período 2015-2018 en el cual, como se ha descrito, el Programa adquiere un carácter multifacético, en tanto líneas de acción, destinatarios y fines. Las diversas entrevistas realizadas a técnicos/as, destacan que en esta fase se acercaron al Programa sectores sociales con demandas distintas a las necesidades de fortalecer las dietas alimentarias de las familias de sectores de escasos recursos, en cambio con inquietudes más orientadas a un “sentido ambientalista” movilizados por llevar una vida más saludable y en armonía con la naturaleza. No obstante, como hemos indicado en la sección de la historia del desarrollo del programa, ciertos cambios institucionales previos a este período como la incorporación de los/as técnicos/as a planta de INTA, la diversificación de sus funciones en diversos programas y la menor asignación de recursos para el desarrollo de actividades formativas de los/as promotores/as (*focus group*,

2021) incidirían en la significativa participación de este perfil en el conjunto de los/as promotores/as. Estos elementos seguramente impactan en el proceso de reclutamiento y capacitación de los/as promotores/as, sumado el giro cultural vinculado a nociones de naturaleza (Murdoch et al, 2000) que incidiría no sólo en la producción de significados de los alimentos, sino también en los mecanismos de acceso a éstos, incluyendo la autoproducción. Si bien se acuerda en la asociación entre ambiente y alimentación, esta última se incrementó mediante la política de difusión audiovisual que estuvo sin embargo vaciada de contenido social, desdibujando el sujeto destinatario de política pública y utilizando la huerta como estrategia gubernamental de marketing en Argentina en ese período (García, 2020).

## GOBIERNO Y REGULACIÓN DEL ACCIONAR DE LOS/AS PROMOTORES/AS

En la introducción hemos destacado nuestro interés en analizar la posición ambigua que ocupan los/as promotores/as en relación a la institucionalidad estatal, sin un vínculo contractual formal con las agencias de gobierno, ya sea el INTA o el MDS. Cabe recordar que 57 % de los encuestados son promotores/as voluntarios/as (no docentes ni institucionales) que ofrecen su trabajo al Programa sin una remuneración a cambio. Como se ha destacado en la sección 3, una alta proporción de estos sujetos ocupan una posición subalterna en la estructura social, perteneciendo a estratos económicos cuyas estrategias de reproducción social están comprometidas.

Al no existir una relación laboral tampoco están sometidos/as a las jerarquías y los dispositivos formales de gobierno que suelen diseñarse para conducir las unidades burocráticas y el trabajo de sus miembros. Más aún, como se señaló en la sección 2, el Programa no cuenta con un manual operativo, ni están estipulados los mecanismos de selección, control, supervisión y evaluación del trabajo de los/as promotores/as. Sin embargo, estos actores ocupan un eslabón clave en la vinculación con los/as destinatarios/as, es decir se podría interpretar que representan o corporizan al Programa en este vínculo y, en consecuencia, gozan de cierta capacidad de (re)significación del Programa, afectando la forma en que el mismo es producido en esta fase. Ade-

más de las motivaciones de los/as promotores/as para ejercer sus funciones -que como se ha visto en la sección anterior moldean perfiles que, aunque con variadas improntas, abonan los objetivos del ProHuerta- esa estatalidad distintiva del ProHuerta en toda su trayectoria le ha permitido alcanzar una capilaridad en los territorios y en la población objetivo en forma significativa. Entendemos que para ello se han gestado diversas lógicas y prácticas no institucionalizadas que caracterizan especialmente estos espacios. En función de ello, en esta sección focalizaremos el análisis en los mecanismos de *gubernamentalidad que operan sobre* el accionar de los y las promotores y cómo ello se vincula a la producción del ProHuerta por estos actores. Partiendo de Foucault, entendemos como *gubernamentalidad* al conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer poder sobre poblaciones. Forma parte de un proceso histórico en el que nuevos dispositivos de poder, fundados en formas específicas de conocimiento y racionalidad, se ejercen en los individuos de manera incorporada y externa a ellos (Foucault, 2006). A los fines del artículo aplicamos esta noción para identificar y analizar los dispositivos de regulación y control de la labor de los y las promotores para que su accionar se encuadre en los objetivos institucionales del ProHuerta.

### Vínculos interpersonales e intercambios materiales y simbólicos

El vínculo que se construye entre los/as técnicos/as y los promotores/as es un elemento que creemos central en este análisis. Como se ha indicado, el ProHuerta no cuenta con procedimientos formalizados que detallen los modos de reclutamiento de los/as promotores/as, el tipo de capacitaciones, la regularidad de los encuentros, las estrategias de monitoreo y seguimiento. Más aún, tampoco se enuncia el abordaje en territorios, la vinculación con organizaciones sociales o instituciones. Un referente técnico recordaba así su experiencia:

“Existe de manera fáctica, se fue construyendo en los hechos, y tiene que ver también que muchos técnicos primero fueron promotores, entonces ya tienen un proceso de selección y también de cómo se daba la entrada de gente. De hecho, cuando te contrataban, te decían, ‘estos

son los distritos arréglate'. Te daban unos contactos, unas puntas y ¡bienvenido! el 'Conurbano es tuyo'" (Entrevista 2, 2020).

Particularmente en el AMBA, en donde a diferencia de las provincias no existió una coordinación territorial hasta muy avanzado el ProHuerta (en el año 2013), el vínculo de los/as promotores/as con el Programa es producido y gestionado sin intervención de estas unidades institucionales. Las entrevistas realizadas a técnicos/as en distintas etapas, concuerdan en que formar un equipo de promotores/as "es una construcción" y que se fue gestando una estrategia compartida entre algunos técnicos/as del AMBA, en especial en las primeras dos etapas del ProHuerta.

La conformación de una red de técnicos en el AMBA durante las primeras etapas del Programa favoreció la construcción de una estrategia en común y la intencionalidad de sistematizar los procesos de formación de promotores/as, así como el abordaje territorial. Esta red estaba integrada por distintos profesionales provenientes de la agronomía, el trabajo social, la antropología, lo que según los/as entrevistados/as enriqueció la mirada del trabajo en territorio y con los/as promotores/as. Impulsaron espacios de intercambio y de formación colectiva en donde se trabajaban estas distintas categorías de proyección social y política, pero a su vez, se favorecía la construcción de un tejido territorial en base a la red de vínculos que traían los/as promotores/as a nivel comunitario, pues había "muchas gente trabajando en barrios vecinos que ni se conocía". Abonaba esta estrategia, y especialmente durante los primeros períodos del Programa, la realización de Encuentros nacionales de promotores promovidos por la Coordinación nacional y las Coordinaciones provinciales (Entrevistas 1 y 2, 2020).

En este marco surgían experiencias de redes de promotores/as en el AMBA. Algunas de sus acciones no necesariamente eran acompañadas por la coordinación del ProHuerta, generando en algunos momentos tensiones y prácticas de colaboración y resistencia que consolidaban el vínculo entre promotores/as y técnicos/as (Entrevista 4, 2020).

Las figuras de promotor/a y técnico/a comparten una posición que, aunque desigualmente constituida, es periférica. Ambos mediadores, los/as promotores/as de ‘cara a la comunidad’ y los/as técnicos/as de ‘cara a las autoridades institucionales’ disputan sus posiciones en los espacios sociales y/o institucionales. Mientras que para los/as promotores/as ya lo hemos señalado, en el caso de los/as técnicos/as de ProHuerta el juego por el reconocimiento es en el campo técnico-científico. En el INTA, éste se da en torno a la aceptación de los sujetos destinatarios, de los conceptos como agroecología, soberanía alimentaria, autoproducción, que confrontan con un paradigma productivista y tecnocrático de la producción de alimentos. El/la técnico/a carga a su vez con las funciones de reclutamiento, capacitación y monitoreo de los/as promotores/as, en las cuales operan procesos relativos de selección y proyección técnica y social. En éstos se conjugan variables del capital social, inserción organizativa y territorial, habilidades de los/as promotores/as que incidirían en la efectividad y calidad de sus prácticas, y por consiguiente de las del técnico/a, para lograr alcanzar la población destinataria y la capilaridad territorial propuesta.

Raquel Insaurralde de Los Cirujas, organización de promotoras, lo narraba de esta manera:

“... una semilla puede ser sembrada o no, si lo miramos de esa manera, pero nosotros tenemos que destacar mucho eso, tuvimos desde el principio un equipo técnico del ProHuerta de gran valor, con un capital y un trabajo que lograron conquistarnos... y nos apropiamos de esa política pública” (INTA. 2020a).

Interpretamos que en la interacción de promotores/as y técnicos/as se configuran relaciones de interdependencia, basadas en un proceso de construcción común de normas y comportamientos y que en la medida en que operan como mecanismos de control social cruzado, permiten a cada parte la reproducción en sus espacios sociales de pertenencia. Pero también observamos que esos vínculos contienen emociones que surgen de las vivencias, las satisfacciones y frustraciones en el trabajo y anhelos compartidos, generando compromisos afectivos que darían un carácter duradero a estas relaciones (Cowan Ros, Arqueros, 2017).

La relación que se establece entre el ProHuerta y los/as promotores/as se caracteriza por la circulación de conocimientos en torno a la huerta mediante capacitaciones y prácticas organizadas por el equipo técnico y por un pequeño conjunto de bienes materiales. Entre ellos comprendemos que “la semilla”, que el promotor/a recibe del técnico/a y entrega a los huerteros/as, se configura como un referencial material y simbólico de esa circulación. De acuerdo a las percepciones registradas, las semillas fortalecen los vínculos, favoreciendo la comunicación entre ellos/as y estableciendo un principio de compromiso entre las partes. También pautan una temporalidad a partir de la “estacionalidad del trabajo” y, en consecuencia, del vínculo: las “semillas de verano y las tareas para hacer de cara al verano” y “las semillas de invierno y las tareas de cara al invierno”.

De acuerdo a las percepciones de los/as promotores/as, la semilla es una “puerta de entrada” o una “nueva excusa” para hablar con sus vecinos/as sobre otros temas, para abonar una relación, que a su vez se verá fortalecida por las capacitaciones, las visitas a las huertas y los diversos espacios de intercambio donde los/as promotores/as son los/as convocantes.

En el mismo sentido se ubican los conocimientos y las técnicas sobre la huerta, la alimentación y la salud, elementos que permiten fortalecer la posición de estos sujetos subalternos en cada uno de sus ámbitos de acción. Para aquellos/as promotores/as de organizaciones sociales estos dispositivos ofrecen nuevas formas de dinamizar y potenciar las actividades que realizan y movilizar recursos estatales para dar respuestas a problemáticas que abordan.

Los/as promotores/as tienen la interlocución directa del ProHuerta en los barrios, en las escuelas, en los comedores comunitarios y -reconocidos por sus ámbitos de pertenencia- una función que contribuye a su red de relaciones adicionando vínculos con la esfera estatal. Por su parte, el Programa los/as reconoce y valora, individual y públicamente. El papel que ocupan los/as promotores/as como “mediadores sociales”, es decir como agentes que en su “ir y venir” interconectan universos diferenciados y participan en el intercambio de bienes materiales y simbólicos, habilita la inclusión de sus visiones de mundo



(Cowan Ros, Nussbaumer, 2011:56) en la operacionalización del ProHuerta y en la producción de su estatalidad.

Interpretamos que en estas relaciones diádicas y en el intercambio y circulación de capitales, se gestaría un compromiso en la medida en que ese interjuego de don y contra-don es asumido por las partes. Es interesante destacar que fueron muy pocos los casos que hemos registrado en las entrevistas en los cuales operaron mecanismos punitivos sobre los/as promotores/as por haberse desviado de sus funciones asignadas. Uno de ellos se refería a un/a promotor/a que vendía las semillas del ProHuerta a sus vecinos, acción que fue interrumpida por el/a técnico a partir de negarle el acceso a la función de repartir las semillas y hacer pública la situación de una práctica por fuera de los códigos del Programa. No obstante, se mantuvo su rol como promotor/a en el barrio y con ello un símbolo de moralidad institucional. En este sentido, comprendemos que la producción de compromisos, de relaciones de interdependencia que incluye a su vez componentes emocionales, sumado al intercambio material y simbólico asumido, configura mecanismos de regulación de las conductas y de las prácticas de los/as promotores/as en el territorio.

### La construcción de una “mística”, un sentido de pertenencia

*“El Programa tenía mística. Pertenecer al ProHuerta tenía un valor. La gente lo valoraba mucho. Yo creo que eso fue lo central para el crecimiento del Programa y para el enganche de los promotores. Era cuestión de formas de vida, había valores muy fuertes... y hacía que los técnicos sean muy comprometidos. Tan comprometidos, que estuvieron varios meses sin cobrar sueldos y siguieron trabajando. Cuando el Programa se quiso cerrar en 1999, salieron todas las instituciones, las organizaciones, a apoyarlo, a mandar cartas, notas periodísticas, a darle visibilidad para que no se caiga... Como que había algo que trascendía al mero hecho de la producción [de huertas]” (Entrevista 1, 2020).*

Un referente técnico del ProHuerta durante la década de 2000 se refería de esta manera a la producción de un sentido de pertenencia, que bajo su perspectiva se fue forjando en el desarrollo del Programa basado en la construcción de un cuerpo de valores compartidos.

En oportunidad de los encuentros virtuales por los 30 Años del ProHuerta, que en el marco de la pandemia por el COVID-19 “re-

memoraron” los Encuentros nacionales de promotores/as organizados por la Coordinación nacional y las Coordinaciones provinciales durante las primeras etapas del ProHuerta, los participantes (técnicos/as, promotores/as, funcionarios/as, destinatarios/as) se expresaban en el chat del canal acerca del papel de los promotores/as de estas maneras: “Son el hilo de la red amorosa que teje el ProHuerta”; “Los promotores son Agentes de Cambio a partir de vínculos de amor!”; “Los promotores junto con la gente son el alma del ProHuerta con una capacidad de entrega y siempre disponibles, voluntarios incansables”; “Son un hilo invisible que teje una red de solidaridad, tan imprescindible, hoy en nuestra sociedad”; “Orgullosa de pertenecer a la familia Pro Huerta” (INTA, 2020a. 21/8/2020).

“Solidaridad”, “compromiso”, “amor”, “orgullo”, “familia”, son algunos ejemplos de los valores y emociones que generarían no sólo pertenencia pero también una moral y un colectivo que observa recíprocamente las conductas de los integrantes del ProHuerta, y dentro de éstos a los/as promotores/as.

A partir de las proposiciones de Brow (1990), interpretamos que ese sentir de pertenencia común combina componentes afectivos y cognitivos, un sentimiento de solidaridad y un entendimiento de identidad compartida. En este proceso, y así como se destaca en la narrativa de la técnica, participan elementos del pasado, que, aunque no hayan sido vivenciados por todos, forman parte de un esfuerzo común que se identifica con prácticas de militancia. La lucha de los/as técnicos/as y promotores/as para sostener el Programa en la crisis del 2001, el compromiso más allá de los escasos recursos y recortes presupuestarios y la pérdida de compañeros/as en esos procesos de ajuste<sup>15</sup>, son hechos que se recuerdan en forma colectiva y se transmiten a nuevos miembros, construyendo esa “mística” que nutre la pertenencia. David Burin interpreta este fenómeno en estos términos: “Una cuestión

---

<sup>15</sup> En el año 2016 muere Melisa Bogarin, que trabajaba en el programa ProHuerta y estaba dedicada a tareas de comunicación, promoción de la Agricultura familiar y formación de comunicadores populares rurales, muerte vinculada al despido de su pareja de la Secretaría de Agricultura Familiar en el marco del ajuste que sufrió este organismo, así como otros, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), (INTA, 2016).

que define el programa es un sentido épico, que es definido colectivamente y en forma masiva, junto con una sensación de cofradía, casi una secta. Porque hay mucha gente y en muchos lugares que comparte valores, y que cuando uno se conecta con esa gente automáticamente se establece una relación, aunque uno no se conozca, porque hay una serie de valores y de supuestos compartidos que están implícitos por el hecho de participar en el Programa” (INTA, 2020a / 21/8/2020).

Más que de “identidad”, preferimos referirnos a un proceso de “identificación relacional” entre personas que, aunque no se conozcan, comparten valores y prácticas de acción que involucran al ProHuerta. De acuerdo a Brubaker y Cooper (2001) participa en este proceso un componente psicodinámico que implica el identificarse uno mismo emocionalmente con otra persona, categoría o colectividad.

La identificación relacional, como término procesual y activo nos invita a pensar en los modos en que se actualiza la identificación con el Programa, dado que ésta no se fundamenta solamente en un pasado. De hecho, la narrativa del/a técnico/a que hemos destacado, refiere bajo su percepción a una “mística” que ya no está, que se perdió. Si bien lo anterior escapa al recorte del objeto de análisis de este trabajo, hemos relevado diversos procesos que podrían contribuir a esa fractura: i. El ingreso de los técnicos como trabajadores de planta al INTA que afectó la dedicación exclusiva al ProHuerta (a partir de 2007); ii. Los procesos de ajuste que llevaron al cierre de agencias del INTA, reducción de personal y de presupuesto; iii. La apropiación del instrumento “huerta” por otros programas gubernamentales que ampliaron las opciones de inserción a los/as promotores/as y con ello su caída abrupta en el ProHuerta; iv. La dilución de la misión del Programa hacia a la autoproducción de alimentos para sectores vulnerables y, en contraposición, la construcción mediática de la huerta para todos los sectores sociales bajo un giro ambientalista y de consumo de productos sanos.

Vigente, o diluida, esa mística a la que refieren las percepciones de los/as técnicos y algunos/as promotores/as, alude a valores compartidos, una cuestión moral que se configuraría como un referencial de

las prácticas de los/as promotores/as en el marco del ProHuerta. Las ideas movilizadas, como solidaridad, compromiso, entrega, enriquecidas por una emocionalidad depositada en los vínculos y en la identificación de un colectivo, un cuerpo de promotores/as que es percibido como el sostén del Programa, confluirían en un código ético en el cual los sujetos enmarcan sus prácticas, y, a su vez, son observados por el resto de los agentes bajo el mismo referencial de conductas esperadas.

### **Categorías de subjetivación y de proyección social y política**

Tal como se ha visto en las distintas etapas del ProHuerta, éste se ha destacado en la captación, producción y/o diseminación de categorías de sentidos en torno a la autoproducción de alimentos, aunque no necesariamente registradas en la trayectoria institucional formalizada. “Autosuficiencia alimentaria”, “agroecología”, “desarrollo territorial”, “soberanía alimentaria”, son categorías que fueron asociándose y que, con distintos grados de resignificación acorde a los perfiles descriptos anteriormente y su inserción socio-organizativa, favorecieron procesos de actualización de la identificación de diversos grupos de promotores/as con el Programa. A modo de ejemplo, la noción de “soberanía alimentaria” -acuñada especialmente por los/as promotores/as concebidos como agentes de cambio y de integración social - habilita una proyección política de su figura, asociando ese discurso transformador con la práctica de la huerta, de la producción de alimentos y de la construcción de un tejido territorial. Otra estrategia en el mismo sentido ha sido la vinculación de algunos grupos de huerteras/os con el ámbito gremial de la agricultura familiar. Si bien puede no resultar llamativo en los espacios rurales de actuación del ProHuerta, en los periurbanos como en el AMBA sí lo fue (Entrevista 4, 2020). El pasaje de huertero/a (en general considerado pobre, de barrios periféricos) a agricultor/a familiar, permite otras articulaciones de orden político. En este contexto, la primera presidenta del Foro de agricultura familiar fue Miriam Bruno, de la Asociación Civil Los Cirujas en La Matanza que surge como un grupo de promotoras en el año 1997. Es riguroso circunscribir que este proceso de reconstrucción identitaria no es

masivo entre los/as destinatarios/as del ProHuerta en el AMBA y vale indicarlo como un fenómeno distintivo, pues representa una de las formas posibles de experimentar el papel de promotor/a inserto en organizaciones gremiales y de usos y resignificaciones que pueden hacerse de un instrumento de política pública. El productor familiar huertero como nuevo sujeto social emerge de la producción de estatalidades en las cuales intervienen no solamente los técnicos/as y los promotores/as, sino también las organizaciones sociales a las que pertenecen y con las que articulan. Más aún, estos procesos se despliegan conforme a un escenario que los estimula, como aquel que se produce a partir de la segunda década de los 2000, cuando se consolida en la agenda pública la cuestión del desarrollo rural y se construye una institucionalidad asociada que se cristaliza en la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural creada en el año 2008 (Berger y Ramos, 2014).

La distintiva composición mayoritaria de mujeres como promotoras (en 2008, más del 74% a nivel nacional y en la muestra realizada en el AMBA, el 68%), fue tomada desde diversos enfoques, revalorizando su papel en el dominio doméstico, en el espacio público y también en el ámbito de la militancia. En la actualidad, algunas perspectivas asocian la promoción para la autoproducción de alimentos y el rol de las mujeres con la “economía del cuidado”. Según Burin este término se acuña en el lenguaje de los miembros del ProHuerta (Burin en INTA, 2020a) en tanto reconoce la división preponderante por sexo de los dominios de la reproducción (o las condiciones de vida entendidas en un sentido amplio, sostenidas con ingresos y con trabajo de cuidado no remunerado) y la producción (con sus tensiones entre ganancias y remuneraciones) (Picchio, 2001).

Pero en el marco del actual movimiento feminista que opera en Argentina, estas y otras categorías vinculadas al trabajo femenino comienzan a ser objetivadas por algunas promotoras del ProHuerta y a ser resistidas públicamente, incluso en ámbitos públicos de celebración del propio Programa (ProHuerta 30 años). Cintya Quispe, promotora de Tigre, lo enunciaba así:

“A las mujeres nos delegan las tareas del cuidado, las tareas de producción de alimento, no estamos acostumbrados a que una mujer dirija, que una mujer quiera hacer lo que lo que quiera hacer. Estamos en la huerta, también revolviendo esas ollas, y me parece que es importante poner en valor ese trabajo que las compañeras estamos haciendo ahí. No solamente es amor, sino que es trabajo no pago” (INTA, 2020a).

Shore y Wright (1997) señalan la producción de subjetividades como proceso clave de las políticas públicas, en tanto se apoyan en procesos de identificación, formas de pensar y pensarse a partir de la instalación de ciertas categorías de destinatarios/as, que son resignificadas, asumidas o resistidas por éstos, conduciendo sus prácticas. Estas autoras nos inspiran a interpretar que también la noción de “economía del cuidado” acuñada por algunos dentro del ProHuerta en el sentido de valorización del papel de la mujer, podría no escapar a estas lógicas y mecanismos de control en tanto mantienen a ese colectivo femenino (e incluso a aquel segmento de jubilados/as) en su condición de voluntarios en el Programa. De hecho, por esta especificidad del trabajo mayoritario de mujeres en la promoción del ProHuerta, el Programa diseña estrategias tomando en cuenta los múltiples dominios y constricciones de estas “economías del cuidado”, promoviendo prácticas acordes a los tiempos disponibles y a los sueños y capacidades de las mujeres (Díaz, 2015). Al acentuar estas categorías de oposición, las tareas de promoción y de la huerta serían colocadas en la órbita doméstica y de la reproducción, lo que soslayaría la tensión con el dominio de la producción y el trabajo remunerado, justificando el voluntariado.

El proceso de objetivación que- como Cintya Quispe que está inserta en un colectivo feminista y una larga trayectoria de lucha- realizan algunos pocos grupos de promotores/as, daría cuenta de la existencia y reconocimiento de una dimensión más, en torno a lo femenino, de la producción de subjetividades como mecanismo de sujeción de colectivos y de gobierno de sus prácticas. En la medida que estas categorías son apropiadas (in)conscientemente por los/as destinatarios/as, el rol es asumido y se desempeña sin cuestionamiento como el voluntariado en el trabajo de promoción del ProHuerta.

En el mapeo que hemos relevado de los mecanismos de *gubernamentalidad* internos (producción de una moral, ética, compromisos interdependientes, mística) así como externos (procesos de subjetivación, relaciones técnico/a-promotor/a) hemos identificamos que operan (junto con otros posibles) en el marco del ProHuerta en el AMBA y promueven la convergencia de intereses entre sus agentes. Sin embargo, conforme la posición, trayectoria social e incluso perfil de los/as promotores/as, éstos logran una mayor o menor aceptación/resistencia en la regulación de sus conductas y por ende en el alcance de las metas trazadas por el Programa.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este estudio nos hemos focalizado en los procesos y mecanismos que habilitan el sostenimiento de una política pública y su aceptación social durante más de 30 años. Desde sus orígenes, la estatalidad que se configura en torno al ProHuerta se distingue por la inclusión del trabajo voluntario de una parte considerable de las personas que lo implementan. De esta manera, nuestra pregunta sobre cómo los/as promotores/as -sujetos subalternos con una ambigua relación con el estado- producen el ProHuerta, nos ha llevado a analizar sus características socio-económicas y perfiles de actuación en el marco de comprender los contextos, la trayectoria institucional y los mecanismos de *gubernamentalidad* que se despliegan en el Programa.

Resulta interesante destacar que los escasos estudios que analizan “el voluntariado” como extensión del estado se focalizan en dos grandes ejes: i. En la tensión inherente de estas modalidades estatales hacia la acción integradora -y promotora de cambio social- y el control social —inmovilista y conservador del statu quo (Zurdo Alaguero, 2006); ii. En la comprensión de las racionalidades y motivaciones de los/as voluntarios/as, que se mueven por fuera de las lógicas de mercado y que explican su accionar en términos morales (Kliksberg, 2006). Si bien hemos atendido estos dos campos, creemos que la noción de estatalidades nos permite analizar ambos en forma interdependiente, es decir en la configuración del estado y de las políticas públicas *vis-à-vis* las prácticas de los sujetos sociales (Cowan Ros, 2016).

Las motivaciones y representaciones relevadas de estos sujetos subalternos se articulan con distintas estrategias de su reproducción social: las orientadas a la reproducción económica, mediante la conversión de retribuciones simbólicas que ofrece el Programa; las culturales, mediante la adquisición de nuevos saberes y habilidades; y las sociales y políticas, extendiendo y/o fortaleciendo sus vínculos en sus ámbitos de pertenencia y con las esferas estatales, abonando sus posiciones como mediadores sociales.

Así, en torno al ProHuerta en el AMBA la estatalidad producida incorpora intencional e instrumentalmente explorar el “margen”, integrando a los sujetos subalternos y a través de ellos los intereses de las tramas socio-organizacionales a las que pertenecen. “Margen de estado”, en el sentido en el que lo trabajan Das y Poole (2008), propone pensar en esos espacios en donde se encuentran las formas alternativas de acción económica y política y con ello, la noción de creatividad adquiere para nuestro análisis un peso relevante. Observamos que las modalidades creativas también se derivan de la inexistencia de procedimientos formalizados acerca de la operatoria y trabajo con los/as promotores/as y a su vez como resultante de la posición ambigua que ocupan estos agentes en el ProHuerta.

A lo largo del análisis, hemos intentado reflejar cómo el dispositivo “huerta” es resignificado y apropiado por los/as promotores/as en forma diferencial, agenciando los instrumentos de política pública con diversas intencionalidades que en su gran mayoría convergen con los intereses vertebrales del ProHuerta. En este sentido, la distinción analítica de los perfiles de promotores/as pretende dar cuenta de la heterogeneidad de representaciones del instrumento de política pública. Observamos que las motivaciones y, por lo tanto, las representaciones de estos agentes son moldeadas por las lógicas y las prácticas que caracterizan la estatalidad en la que participan y que están atravesadas por mecanismos de *gubernamentalidad*. En la sección 4, se han podido mapear procesos de subjetivación y de identificación con el “otro” con el que compartían valores y prácticas de acción vinculados al ProHuerta. Esa “mística” (aún vigente o perdida), un pasado común de sacrificios y logros, generaba lazos de pertenencia, de afecto y compromiso que contribuían a sostener las motivaciones



del voluntariado en el Programa, a la par que operaban como mecanismos de control moral y social. A ello se le suma el vínculo estrecho tejido en territorio entre los/as promotores/as y técnicos/as que, en tanto mediadores sociales y cargados de una emocionalidad, favorecían la convergencia de estrategias complementarias para mantener sus posiciones en sus espacios sociales. Los intercambios materiales y simbólicos entre la esfera estatal y los grupos sociales, corporizados en estos/as mediadores/as sociales/as, abonaban la interdependencia de estos vínculos que se amplifican en la red de relaciones que se configura en el Programa. Como una arista de la creatividad en esta estatalidad, encontramos que la continua producción de categorías de reflexión y de práctica como “autoproducción de alimentos”, “soberanía alimentaria”, “agroecología”, “economía del cuidado” “la huerta marketing” operan como catalizadores de actualización de los sentidos de pertenencia y permiten comprender los procesos de subjetivación como procesos enmarcados en contextos socio-históricos específicos, y con ello no lineales ni despojados de contradicciones.

En este marco, el mismo dispositivo (la huerta) cobra diversos sentidos en la historia del ProHuerta, conforme a la configuración de relaciones entre los sujetos participantes y la heterogeneidad inherente al propio estado que se manifiesta en las visiones de sus agentes y los paradigmas que atraviesan la institucionalidad pública. Observamos así, en un primer momento, cómo la huerta es agenciada a la “asistencia alimentaria” y conforme el devenir del Programa (y sin mediar cambios en las prácticas) es enmarcada bajo el paradigma de la “soberanía alimentaria”, reflejando un proceso de transformación desde su carácter asistencial hacia un instrumento bajo la cuestión del desarrollo.

Si bien observamos algunas experiencias en las cuales se requirieron medidas coercitivas, éstas fueron muy pocas e insignificantes así como la desviación de lo esperado –como gestos de resistencia- por parte de los/as promotores/as y sus conductas. En este sentido, el Programa reposó sobre mecanismos de colaboración que facilitaron la convergencia de intereses entre los distintos agentes participantes, factores que contribuyen a mejorar la comprensión sobre su

sostenimiento y desarrollo por más de 30 años. Podemos reflexionar así sobre la especificidad del ProHuerta respecto a otros programas en lo que atañe a estatalidades: se destaca el trabajo voluntario, conducido predominantemente por mecanismos de *gubernamentalidad* colaborativos, que ha permitido una alta eficiencia de los recursos asignados, alcanzando una permeabilidad territorial y de la población destinataria significativa.

No obstante, es pertinente resaltar el carácter dinámico de la construcción de las prácticas estatales. Los cambios institucionales, especialmente a partir de la mitad del segundo período hasta el presente, dan cuenta de una afectación en la frecuencia, intensidad y calidad de interacción entre los/as promotores/as y los/as técnicas, de los eventos de retribución cultural y simbólica destinados a los/as promotores/as, así como de la disminución de presupuestos asignados al Programa. Estos procesos, de acuerdo a lo relevado, estarían afectando a “la mística” en tanto elemento coadyuvante de esta configuración estatal. Si bien el hecho de que gran parte del trabajo del ProHuerta sea llevado adelante por voluntarios/as pueda explicar, a diferencia de otros instrumentos de política pública, su persistencia en el tiempo a pesar de los crónicos ciclos de crisis y desfinanciamiento de los programas sociales, cambios de este tipo sostenidos a largo plazo pueden deteriorar la vinculación de éstos con el propio Programa. Lo anterior nos indicaría que conforme se producen ciertos cambios institucionales, el papel y la posición de los sujetos subalternos en la operatoria se modifica, perdiendo relevancia en los últimos años, y con ello también modificando la estatalidad que se delinea en torno al ProHuerta en la actualidad.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la predisposición de promotores/as y técnicos/as del Programa ProHuerta a compartir sus percepciones y vivencias.

## REFERENCIAS

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology* 1(1):58-89.
- Brow, J. (1990). Notes on Community, Hegemony, and the Uses of the Past. *Anthropology Quarterly* 63(1):1-6.
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado de debate con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*. IX (194):1-36
- Berger, M., Ramos Berrondo, J. (2014) La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chaco, Argentina. *RURIS, Revista do Centro de Estudos Rurais* 8 (9).
- Brubaker, R., Cooper, F. (2001). Más allá de identidad. *Apuntes de Investigación del CECyP* (7).
- CELS (2008). *La lucha por el derecho. Litigio estratégico y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Corrigan, P., Sayer, D. (1985). *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. London: Basil Blackwell.
- Cowan Ros, C., Nussbaumer, B. (2011). “Trayectoria conceptual de la mediación social: expedicionarios, patrones, políticos y profesionales técnicos en la interconexión y producción de mundos de significados”. En: Nussbaumer, Cowan Ros (Eds). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y de sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Cowan Ros, C. (2016). Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica. *Revista Científica Contested Cities – Working Papers Series*. Recuperado en <http://contested-cities.net/working-papers/autor/carlos-cowan-ros/>
- Cowan Ros, C. Arqueros, M. X. (2017). Poner el cuerpo. Emociones, saber profesional y militancia en la extensión rural. *RevIISE* 11(11): 15-27.
- Das, V., Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.

- De Vita, M., Rosa, P. (2020). El sabor de la cultura: Gastronomía, cultura y barrio como nuevas formas de consumir la ciudad. *Papeles de Trabajo, IDAES*, UNSAM (en prensa).
- Díaz, D. (2015). *El ProHuerta en Haití. Cooperación Sur-Sur y triangular en seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Fundación ArgenINTA.
- Díaz, D., Fernández, R., Goldberg, A. (2018). “Políticas, seguridad alimentaria y agroecología: las crisis abren oportunidades”. En: Pengué, W., Rodríguez, A. *Agroecología, Ambiente y Salud: escudos verdes productivos y pueblos sustentables* (167-184). Buenos Aires y Santiago: Fundación Heinrich Böll.
- Gallardo Araya, N. (2016). Huertas urbanas en contexto: la cuestión ambiental en la ciudad de Buenos Aires. Tesis doctoral. IDES – Universidad Nacional General Sarmiento (*mimeo*).
- García, A. (2020). Gubernamentalidad neoliberal y transformación excluyente en Argentina: el ProHuerta en el lapso 2015-2019. *Huellas 24* (1). Recuperado en <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: FCE.
- INTA (2016). Melisa Bogarin: sus pasos por el INTA. <https://inta.gov.ar/noticias/melisa-bogarin-sus-pasos-por-el-inta>
- INTA (2020a). Pro-Huerta 30 años: Historia y Presente. Ciclo de encuentros virtuales. <https://www.youtube.com/user/webinta>
- INTA (2020b). Banco de datos de ProHuerta. [http://prohuerta.inta.gov.ar/banco\\_datos/?section=banco\\_datos](http://prohuerta.inta.gov.ar/banco_datos/?section=banco_datos).
- INTA (2020c). ProHuerta tiene más de 9 mil promotores/as en todo el país. <https://inta.gov.ar/noticias/prohuerta-tiene-mas-de-9-mil-promotores-y-promotoras-en-todo-el-pais>
- Joseph, G., Nugent, D. (2002). “Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario”. En: Joseph; Nugent (comp.): *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno* (31-52). México: Nueva Era.
- Kliksberg, B. (2006). El voluntariado en Latinoamérica, siete tesis para la discusión. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración* II (3): 9-16.
- Murdoch, J., Marsden, T., Banks, J. (2000). Quality, Nature, and Embeddedness: Some Theoretical Considerations in the Context of the Food Sector. *Economic Geography* 76(2):107-125

- Nussbaumer, B., Cowan Ros, C. (Eds). (2011). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y de sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Pichio, A. (2001). “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”. En C. Carrasco, (comp.), *Tiempos, trabajos y género*. Universitat de Barcelona.
- Posada, M., (2004). Desestructuración neoliberal y política social. El caso del programa alimentario nacional en la Argentina *Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología* 13(2).
- ProHuerta. (s/año). II Curso Latinoamericano. Autoproducción de Alimentos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local. Agenda y Manual Informativo. Buenos Aires: INTA, JICA, ProHuerta, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Ministerio de Desarrollo Social (*mimeo*).
- ProHuerta (2008). II Curso Latinoamericano. Autoproducción de Alimentos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local. Agenda y Manual Informativo. Buenos Aires: INTA, JICA, ProHuerta, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Ministerio de Desarrollo Social (*mimeo*).
- ProHuerta (2011). Plan Operativo Anual 2011. Buenos Aires. Recuperado en: [https://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-poa\\_2011.pdf](https://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-poa_2011.pdf)
- Rosa, P. (2016). Intervenciones en la ciudad neoliberal. Ferias y mercados en la Ciudad de Buenos Aires, nuevos espacios de consumo y diferenciación social. En *III Seminario Internacional Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana*. México. Recuperado en: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/teoria-urbana-para-america-latina/>
- Santarcángelo, J., Fal, J., Pinazo, G. (2011). Los motores del crecimiento económico en la Argentina: rupturas y continuidades. *Investigación económica* 70 (275): 93-114.
- Sharma, A., Gupta, A. (2006). “Introduction. Rethinking theories of the State in an Age of Globalization”. En: Sharma, A. y Gupta, A. (org.) *The Anthropology of the State. A reader*. Londres: Blackwell Publishing.
- Shore, C., Wright, S. (1997). “Policy. A new field of anthropology”. En: Shore y Wright. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge
- Vinocur, P., Halperin, L. (2004). *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago: CEPAL. Disponible en:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6074/S044231\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6074/S044231_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Yanow, D. (2011). "A policy ethnographer's reading of policy anthropology". En: Shore, Wright, Però (Eds): *Policy words. Anthropology and the Analysis of contemporary power*. Berghahn Books.

Zurdo Alaguero, A. (2006). Voluntariado y Estado: Las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado. *Política y Sociedad* 43 (1): 169-188

## Referencias de entrevistas

1. Referente de la Coordinación Nacional ProHuerta durante la etapa II. Agosto 2020.
2. Referente técnico de terreno y de la Coordinación ProHuerta AMBA durante las etapas II y III. Realizadas en Abril de 2018, Septiembre de 2019 y Agosto de 2020.
3. Referente técnico de terreno y de la Coordinación Nacional ProHuerta durante las etapas I y II. Agosto de 2020.
4. Referente técnico de terreno y de la Coordinación ProHuerta AMBA durante las etapas I, II y III. Agosto de 2020.
5. Referente técnico de terreno y de la Coordinación ProHuerta AMBA durante las etapas II y III. Realizadas en Febrero de 2019 y Agosto de 2020.
6. *Focus group* con promotores/as de ProHuerta AMBA. Diciembre de 2018
7. *Focus group* con técnicos/as de terreno, de la Coordinación AMBA y Nacional ProHuerta. Marzo, 2021.