

# La producción social del territorio hortícola cordobés. Instituciones y territorialidades en torno a un conflicto en la localidad de Pilar, Córdoba (Argentina) 2021\*

Claudia Marani<sup>\*</sup> 

Valeria Ana Mosca<sup>#</sup> 

## Resumen

El riesgo de pérdidas en cultivos debido a las granizadas constituye una de las principales preocupaciones de las familias horticultoras, dada su creciente frecuencia y su significativo impacto económico y social. En la provincia de Córdoba, el otorgamiento de subsidios estatales —justificado por la situación de emergencia del sector— genera controversia, especialmente por la falta de criterios claros, según denuncian los productores, para determinar a los beneficiarios. Este artículo identifica las modalidades de acción de los actores involucrados en este conflicto, a partir de una concepción crítica del territorio como expresión de relaciones de poder. Metodológicamente, se basa en el análisis del conflicto. Los resultados evidencian el papel clave de la mediación estatal en la gestión de una problemática que los productores perciben como injusta. Las reflexiones finales abordan el rol de las instituciones estatales en la producción y reproducción de las desigualdades sociales.

**Palabras clave:** Córdoba, desigualdad social, emergencia agropecuaria, granizo, horticultura, políticas públicas, riesgo climático.

**Ideas destacadas:** artículo de investigación que expone los resultados del análisis del conflicto suscitado en torno al reconocimiento institucional de quintas hortícolas afectadas por granizo, la declaración de emergencia agropecuaria y la asignación de subsidios provinciales.



RECIBIDO: 12 DE AGOSTO DE 2022. | EVALUADO: 10 DE JULIO DE 2023. | ACEPTADO: 26 DE ENERO DE 2024.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Marani, Claudia; Mosca, Valeria Ana. 2025. "La producción social del territorio hortícola cordobés. Instituciones y territorialidades en torno a un conflicto en la localidad de Pilar, Córdoba (Argentina) 2021". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 34 (2): 340-358. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v34n2.104233>.

\* Este manuscrito expone parte del enfoque teórico-metodológico y algunos resultados parciales de la tesis doctoral en Estudios Urbanos (Universidad Nacional de General Sarmiento), financiada por conicet y desarrollada por la autora principal, en torno al tema territorios hortícolas marginales, la desigualdad y las relaciones de poder.

◆ Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires – Argentina. ✉ claudia.marani@mi.unc.edu.ar – ORCID: 0000-0003-3804-8520.

♣ Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires – Argentina. ✉ valeriamos@gmail.com – ORCID 0000-0003-0708-8239.

✉ Correspondencia: Claudia Marani, Tomás Garzón 954, Pilar, Córdoba CP:5972.

# The Social Production of the Horticultural Territory of Córdoba. Institutions and Territorialities Around a Conflict in the Town of Pilar, Córdoba (Argentina) 2021

## Abstract

The risk of crop losses due to hailstorms is a central concern for horticultural families, given their increasing frequency and their economic and social impact. In Córdoba, the granting of provincial subsidies —justified by the emergency situation of the sector— generates controversy, especially due to the lack of clear criteria, according to producers, to determine the beneficiaries. This article aims to identify the modalities of action of the actors involved in this type of conflict, based on a critical conception of territory as an expression of power relations. Methodologically, it is based on conflict analysis. The results highlight the key role of state mediation in the resolution of a problem perceived as unfair by the affected producers. The final reflections address the role of state institutions in the production and reproduction of social inequalities.

**Keywords:** Córdoba, social inequality, agricultural emergency, hail, horticulture, public policies, climate risk.

**Highlights:** research article that exposes the results of the analysis of the conflict raised around the institutional recognition of horticultural farms affected by the hail fall, the declaration of agricultural emergency and the allocation of provincial subsidies.

# A produção social do território hortícola de Córdoba. Instituições e territorialidades em torno de um conflito na localidade de Pilar, Córdoba (Argentina) 2021

## Resumo

O risco de perdas de safra devido a tempestades de granizo é uma preocupação central para as famílias de horticultores, dada sua frequência cada vez maior e seu impacto econômico e social. Em Córdoba, a concessão de subsídios provinciais — justificada pela situação de emergência do setor — é controversa, especialmente devido à falta de critérios claros, segundo os produtores, para determinar os beneficiários. Este artigo tem como objetivo identificar os modos de ação dos atores envolvidos nesse tipo de conflito, com base em uma concepção crítica do território como expressão das relações de poder. Metodologicamente, ele se baseia na análise de conflitos. Os resultados destacam o papel fundamental da mediação do Estado na resolução de um problema percebido como injusto pelos produtores afetados. As reflexões finais abordam o papel das instituições estatais na produção e reprodução das desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Córdoba, desigualdade, emergência agrícola, granizo, horticultura, política pública, risco climático.

**Ideias destacadas:** artigo de investigação que expõe os resultados da análise do conflito suscitado em torno do reconhecimento institucional das explorações hortícolas afetadas pela queda de granizo, a declaração de emergência agrícola e a atribuição de subsídios provinciais.

## Introducción

Desde nuestra perspectiva, cualquier estudio científico situado que aborde problemáticas vinculadas con los impactos de eventos meteorológicos extremos (EMES)<sup>1</sup> no puede deslindar a las instituciones estatales de su responsabilidad en la gestión de dichos riesgos. Para un colectivo de productores, la materialización del riesgo agrava sus condiciones de desigualdad respecto a otros sectores y compromete seriamente sus posibilidades de permanencia en la actividad económica. Esta situación justifica un accionar estatal integral, preventivo, de atención inmediata y de remediación, con el objetivo de reducir progresivamente su vulnerabilidad entendiendo el fenómeno como una construcción social<sup>2</sup>.

Entre las distintas *territorialidades* que intervienen en la producción social del *territorio*, la del Estado reviste un carácter central. Es a través de su intervención y asignación de recursos que posibilita el despliegue de ciertos actores, al tiempo que se limita el de otros. El análisis del accionar estatal permite identificar las fuerzas e intereses que operan en el mantenimiento o la transformación de los territorios. Su inserción puede incidir directamente en el desarrollo de una problemática a través de su rol como mediador, determinando a quién beneficia o perjudica.

En este marco, se propone un enfoque teórico-metodológico orientado a identificar, en el contexto de un conflicto, las modalidades de acción de la sociedad civil y de las agencias estatales, con especial atención a aquellas que logran controlar el territorio a través del ejercicio del poder.

La problemática abordada se centra en la institucionalización de la emergencia del sector hortícola, dada las pérdidas elevadas a extremas de cultivos en las quintas en la localidad de Pilar y sus alrededores, ocasionadas por EME de granizo ocurrido el 23 de abril de 2021. Su resolución se dio mediante la asignación de fondos monetarios no reembolsables provenientes del Fondo Permanente para Desastres del Gobierno Provincial el 29 de julio de 2021.

## Propuesta analítica: el rol de las instituciones en la producción social del territorio

### Marco teórico: territorialidades y territorialización

En este trabajo partimos de abordar al territorio como una construcción social. Consideramos que “es a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente” (Manzanal 2007, 33). Para comprender este concepto, es necesario distinguirlo del de *espacio*. Como sostiene Haesbaert (2010, 164) “espacio y territorio deben ser tratados como concepciones distintas”, aunque “sin espacio no hay territorio”. En efecto, mientras que el espacio “está ‘dado’ como una materia prima y antecede a cualquier acción [...]”, el territorio es “una producción a partir de él” (Raffestin [1980] 1993, 102).

Reconocemos que la producción del territorio es relacional, pero no simétrica, ya que los actores no disponen de los mismos recursos ni oportunidades. Cuestionar estas condiciones, visibilizarlas y actuar para transformarlas puede contradecir los intereses de aquellos actores cuya posición privilegiada depende del ejercicio del poder. Entendemos el poder desde una perspectiva relacional, en la cual, como sostiene Foucault (1988, pág 235) “unos condicionan los campos de actuación de otros”; es decir, influyen sobre lo que los demás hacen o son capaces de hacer, mediante sus principales condiciones de existencia: la indeterminación y la provocación continua de la “renuencia del querer” y la “intransitividad de la libertad”. En términos territoriales, esto implica reconocer que el territorio, como toda producción social, es expresión de la disputa de intereses en el marco de relaciones de poder. En este sentido, cuando un actor se apropiá y controla un espacio, lo territorializa.

A partir de esto, utilizamos el concepto de *territorialidad* para identificar las estrategias mediante las cuales los actores buscan “territorializar” el espacio. Específicamente, adoptamos la definición de Sack (1986) que la describe como “el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica”. Asimismo, entendemos que las territorialidades desplegadas por los actores son de naturaleza dinámica y producto del contexto sociopolítico y espacio-temporal en el que se desenvuelven.

Como se mencionó en la introducción, entre los diversos actores que intervienen en la producción del

<sup>1</sup> Entiéndase sequías, inundaciones, granizadas intensas, entre otros.

<sup>2</sup> Investigación propia en Gestión Integral del Riesgo y Resiliencia. Avances del tema expuestos bajo el formato de ponencia en el “XVIII Encuentro de Geografías de América Latina (EGAL) 2021. “Construyendo saberes emancipatorios desde y para los territorios”.

territorio, diferenciamos actores estatales y no estatales. Consideramos que el Estado reviste un rol fundamental, dado que concentra una gran cantidad de recursos, toma decisiones y ejecuta acciones respaldadas por normativas de cumplimiento obligatorio. Su capacidad legítima de recurrir a medios de coacción física le permite incidir más extensamente en la sociedad que el accionar privado, al constituirse como “nudos” en la definición, contenido y explicación de la posición y acción de los actores sociales (Ozslak y O'Donnell 1995).

El Estado actúa a través de un entramado institucional—Ministerios, Secretarías, Municipalidades—que, en la mayoría de los casos, se expresan de manera heterogénea respecto a un mismo tema (Poulantzas [1978] 1991; Ozslak y O'Donnell, 1995). A través de estas instituciones, el Estado puede insertarse en un proceso social y desde allí, influir sobre el desarrollo de una determinada problemática, asumiendo posiciones que alteran las relaciones de fuerza de los actores involucrados. El carácter de dicha mediación —a quien beneficia o perjudica— dependerá, en gran medida, del equilibrio entre las fuerzas sociales intervenientes y de su capacidad de presión sobre el aparato estatal. Sin embargo, en este trabajo partimos de reconocer el rol que el Estado puede desempeñar en la reproducción de las desigualdades sociales<sup>3</sup>, dada su capacidad de modificar o sostener las relaciones de poder que atraviesan la producción social del territorio.

En definitiva, sostenemos que la producción social del territorio se desenvuelve en el marco de relaciones de poder, mediadas por la acción de las instituciones estatales. En este sentido, en este artículo buscamos identificar las territorialidades involucradas en un conflicto en Pilar (Córdoba, Argentina) y analizar el rol que desempeñan las instituciones estatales en dicho conflicto.

### **Enfoque metodológico: análisis del conflicto**

Recurriremos al análisis del conflicto como herramienta metodológica, dado que, como sostiene Manzanal (2007), en las expresiones del conflicto —centradas en un determinado espacio— podemos encontrar claves fundamentales para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios, así como para proyectar futuros modelos más equitativos y

autónomos. En contraposición, no abordar o enmascarar un conflicto gestado en torno a las condiciones desiguales o injustas contribuye en la reproducción del “orden” que las origina. El ocultamiento del conflicto mediante diversos mecanismos representa, según Manzanal (2007), una falencia significativa en cualquier proyecto que pretenda explicar y enfrentar la persistencia de la desigualdad territorial.

En este contexto, concebimos el conflicto como una oportunidad de cambio, un escenario propicio para observar las relaciones de poder que producen desigualdad, y para intervenir en ellas mediante el fortalecimiento y transformación de las capacidades diferenciales de los actores en la construcción del territorio.

La información analizada en este artículo fue recolectada a partir de diversas técnicas. En primer lugar, se utilizaron audios, textos, fotografías y videos proporcionados por los propios productores, con el fin de documentar los daños causados por el granizo a sus cultivos. También se realizó el relevamiento de quintas y al registro fotográfico propio. Estos datos sirvieron como insumo para la elaboración de un informe técnico solicitado por los damnificados, y que respaldó la emisión de una ordenanza municipal de emergencia agropecuaria.

Asimismo, se registró lo acontecido en las asambleas de productores y en los espacios institucionales donde se debatió la problemática. Finalmente, y vinculado a la resolución del conflicto, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a los afectados. Toda la información recolectada fue organizada en cortes temporales, y complementada o contrastada con fuentes provenientes de medios de comunicación locales y páginas institucionales.

### **Área expuesta al EME y damnificados**

La localidad de Pilar se encuentra al noreste del departamento de Río Segundo, a unos 50 km al sureste de la ciudad de Córdoba, conectada con esta por medio de la autopista Córdoba - Villa María y la Ruta Nacional 9. Tiene una población de aproximadamente 19.000 habitantes (INDEC 2022) y, junto con la ciudad de Río Segundo, conforma un continuo urbano que alcanza los 44.000 habitantes (INDEC 2022). Pilar posee una base económica sustentada en cultivo de cereales y oleaginosas, el comercio y la industria cerealera y alimentaria. Además, forma parte de un área de producción de hortalizas destinada al abastecimiento en fresco a la capital provincial, principalmente a través de los mercados concentradores Abasto y San Miguel.

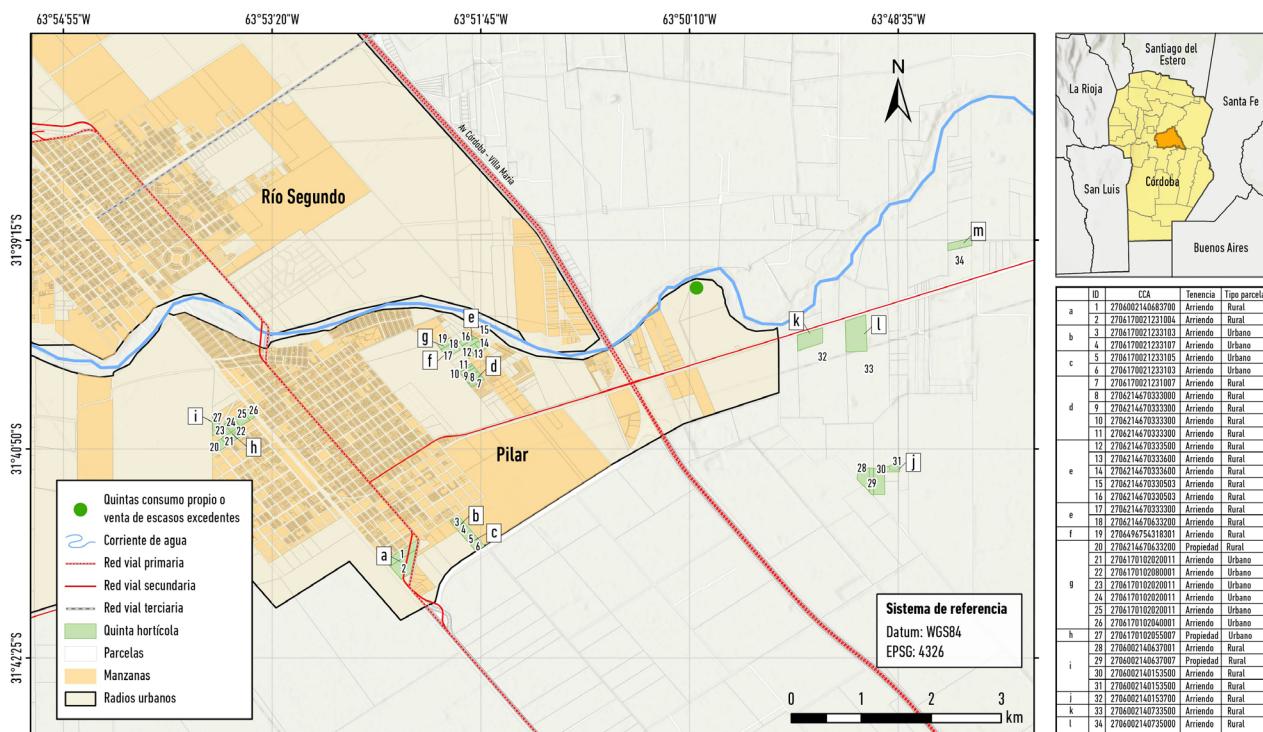
<sup>3</sup> Para profundizar en esta perspectiva del Estado se recomienda indagar en O'Donnell (1977, 1995); Holloway (1984) y Hirsch (2005).

Dentro de los límites jurídico-administrativos de Pilar, y en sus inmediaciones hacia el sureste, se identifican trece unidades productivas<sup>4</sup> en las cuales trabajan familias de productores cuya principal fuente de ingresos proviene de la actividad hortícola. Estas unidades son, en promedio, entre 3 y 4 hectáreas y producen de manera “convencional”. Solo un caso se constató el uso combinado de métodos agroindustriales y agroecológicos. En las unidades más extensas, de entre 9 y 10 hectáreas, la actividad sostiene económicamente a hasta tres familias trabajadoras permanentes.

Las quintas hortícolas se ubican en los bordes de la ciudad y a lo largo de los accesos principales (especialmente al sur), en zonas prácticamente absorbidas por el crecimiento urbano (hacia el oeste y este) y en inmediaciones rodeados de uso agrícola extensivo (este). Cuatro

de estas unidades producen en una o más parcelas catalogadas como urbanas según la Dirección General de Catastro (Figura 1).

En el momento del EME<sup>5</sup> —en este caso, una fuerte granizada—, se identificaron las condiciones particulares de las quintas y de los horticultores que explican su vulnerabilidad ante la pérdida de cultivos y su limitada capacidad de recuperación (Figura 2). Se constató que el 76 % de los productores no son propietarios: arriendan las tierras en contratos semestrales o anuales, con pagos establecidos en quintales de soja. Esta situación de tenencia limita —y en algunos casos prohíbe contractualmente— la realización de mejoras estructurales, como la instalación de coberturas antigranizo. Durante el relevamiento, se supo de tres familias que no pudieron renovar su contrato de arrendamiento debido a la consolidación de los terrenos para usos urbanos.



**Figura 1.** Mapa de ubicación de las quintas hortícolas en la localidad de Pilar y parcelario ocupado por las mismas.  
Datos: elaboración propia a partir de datos disponibles en IGN (2022) e IDECOR (2024).

4 Según relevamiento que integra informe técnico adjunto a Ordenanza Municipal N°2112/2021 (Municipalidad del Pilar 2021).

5 Según relevamiento que integra informe técnico adjunto a Ordenanza Municipal N°2112/2021. (Municipalidad del Pilar 2021).

La escasa disponibilidad de suelo normativamente destinado a la producción hortícola<sup>6</sup>, junto con la especulación inmobiliaria asociada a la posibilidad de urbanización, genera un alto nivel de incertidumbre entre los productores. Muchos de ellos se ven obligados a reubicarse con frecuencia en zonas periféricas, lo cual desincentiva la inversión en tecnologías productivas.

Al momento de la granizada, ningún horticultor damnificado estaba inscripto en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) y solo el 25 % estaba inscripto en Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA). Esta última inscripción está más vinculada al cumplimiento de los requisitos necesarios para la venta de hortalizas en las naves de quinteros del Mercado de Abasto, y también guarda relación con el hecho de que el 40 % de los productores están afiliados a la Asociación de Productores Hortícolas de Córdoba (APRODUCO).

A pesar de tratarse de producción de tipo familiar<sup>7</sup>, los productores declaran no haber tenido contacto previo con las instituciones de la Agricultura Familiar, a nivel provincial ni nacional. Solo tres de ellos refirieron experiencias puntuales de asistencia técnica del Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), especialmente porquietudes personales sobre la agroecología.

Entre los más vulnerables ante las inclemencias climáticas, se encuentra un grupo reducido de horticultores con poca trayectoria como productores principales —anteriormente trabajadores medieros o peones— que mantienen vínculos con el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Estos dos últimos actores vinculados por el programa Cambio Rural.

## Descripción del conflicto

En este conflicto intervienen actores estatales y no estatales, entre ellos: horticultores damnificados por el

granizo, dirigentes y técnicos de APRODUCO, y agentes de instituciones estatales de nivel municipal —de Pilar y Río Segundo—, provinciales y nacionales. Entre estas últimas se encuentran la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Córdoba (MAGyP), el INTA Manfredi y el Observatorio de Agricultura Urbana, Periurbana y Agroecológica (o-AUPA) del INTA Córdoba y la Secretaría de Agricultura Familiar y Campesina de la Nación (SAFC)). Parte de los debates en torno a la problemática se desarrollaron en un espacio de reciente conformación en la localidad denominado Mesa Agroclimática Ambiental (MACA), en reuniones virtuales y grupo de mensajería instantánea.

Como se mencionó anteriormente, no es de conocimiento público cuáles fueron los criterios mediante los cuales se determinaron los beneficiarios de los aportes no reintegrables en situaciones de emergencia por impacto de granizo. En los debates entre horticultores, aquellos se expresaron sostuvieron que los beneficiarios fueron productores con reconocimiento en la actividad y bajo la representación de la asociación con mayor presencia en el sector, APRODUCO. Según los testimonios recogidos, pertenecer a esta asociación y mantener un buen vínculo con sus dirigentes, parece ser un factor determinante para recibir el apoyo monetario. Asimismo, inciden factores como el grado de formalización de la actividad “estar blanqueado”, la posición del horticultor dentro de las relaciones laborales, el nivel de asociatividad y organización colectiva y la capacidad de ejercer presión sobre las dependencias institucionales.

En años anteriores, los daños ocasionados por granizo en las quintas hortícolas han sido visibilizados en medios de comunicación —tanto la televisión como en las redes sociales— principalmente a través de miembros de APRODUCO. La interpretación de estos hechos como situación de emergencia del sector ha sido clave para activar la respuesta estatal. En tales ocasiones, el gobierno provincial ha brindado apoyo a los productores por medio de aportes no reintegrables provenientes del Fondo Permanente para Atención de Situaciones de Desastre. Se constata, en este sentido, un vínculo estrecho entre APRODUCO y el MAGyP<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> La zonificación de suelo según ordenanza N°1258 corresponde al 2007. La misma no refiere en ninguna sección al tema horticultura; no existen disposiciones sobre las áreas sur y noreste donde actualmente se localizan quintas (mapa en blanco); al este las quintas se ubican en área normada como Urbanización Residencial Especial (E1) sujeta a normativa privada previamente autorizada por la Municipalidad de Pilar a través de su área de Planeamiento Urbano.

<sup>7</sup> Entendemos por producción de tipo familiar a aquella que utiliza predominantemente la mano de obra familiar con ausencia de acumulación sistemática de capital a causa de restricciones estructurales que lo impiden (Manzanal 1993, 23).

<sup>8</sup> <https://www.cordobatimes.com/destacadas/2017/06/03/schiaretti-entrego-aportes-a-productores-afectados-por-el-granizo/>; <https://www.lavoz.com.ar/agro/clima/cinturon-verde-la-provincia-asistio-con-6-millones-productores-afectados-por-granizo/>; <https://www.infocampo.com.ar/cordoba-subsidiara-aportes-a-productores-horticolas->

## Periodización de los hechos

Se sistematizaron las acciones de los actores involucrados en dos etapas. La primera va desde el impacto del EME (23 de abril) hasta la declaración de la *Emergencia Agropecuaria de los Productores Hortícolas de la Ciudad de Pilar* por Ordenanza 2112/21 (20 de mayo). La segunda culmina con la asignación de subsidios provinciales (29 de julio). La periodización se basó en hitos identificados por los testimonios de los damnificados que marcaron un antes y un después en el proceso, y que requieren de la implementación de otras técnicas de recolección de datos.

### Etapa 1

La granizada acompañada por fuertes vientos, ocurrió el 23 de abril de 2021 entre las 17:35 y 17:45 horas. El evento meteorológico se presentó de manera repentina, sorprendió a los horticultores y comprometió en algunos casos incluso su integridad física, ya que no contaban con espacios adecuados para refugiarse. Las pérdidas de cultivos derivadas del evento movilizaron a los horticultores de la localidad, quienes se organizaron para visibilizar la situación de emergencia del sector y solicitar apoyo institucional. Para muchos, el evento tuvo una connotación de desastre, dado que sentían una imposibilidad real de recuperarse por sí solos de las pérdidas sufridas.

Antes del evento, durante 2020, se había llevado a cabo en la localidad talleres de investigación y extensión abiertos a la ciudadanía, con vocación de ciencia abierta y aplicada, multiinstitucional y multidisciplinaria, apoyados por el municipio. Algunos productores estaban al tanto de una experiencia previa de relevamiento de daños por caída de granizo en ciudad de Córdoba y sus alrededores (enero de 2021) y de la generación de un instrumento de gestión del riesgo en quintas y territorios: índice para estimar la vulnerabilidad de las unidades productivas frente a pérdidas de cultivos por EMEs. De este proceso, se generaron unos productos cartográficos con base en tecnología satelital, se tomaron con fuente de información primaria y se validaron con testimonios de los propios productores. Fueron realizados en el marco de una investigación personal sobre Gestión Integral del Riesgo (GIR), con colaboración de otros investigadores vinculados a diferentes filiaciones institucionales, algunos de ellos participantes en proyectos financiados por la Agencia de Desarrollo de Córdoba (ADEC), ejecutados

[afectados-por-el-granizo/](#) A principios de 2021 se entregan subsidios de (ARS)100.000 a cada damnificado.

por INTA y el Instituto de Altos Estudios Espaciales Mario Gulich a demanda de APRODUCO<sup>9</sup>.

En el marco de la MACA, en un espacio institucional de reciente conformado —con participación de algunos miembros de los talleres mencionados y de nuevos agentes estatales y técnicos—, los productores solicitaron asistencia para la elaboración de un informe técnico que expusiera la situación de emergencia que enfrentaban. Esta necesidad fue inicialmente recepcionada por el sistema científico, y la elaboración del informe se desarrolló en conjunto con los productores, contando luego con el apoyo de un integrante de MACA.

Los horticultores aportaron datos clave (fotografías, hora de caída, duración del evento, etc.) y solicitaron formalmente la elaboración del informe para dejar constancia documentada de los daños. Luego de la sistematización de esta información, se verificó —mediante evidencia fotográfica, videos, testimonios e imágenes de satélite— que el EME del 23 de abril de 2021 ocasionó daños elevados a extremos en el 87 % de las quintas del Pilar y sus alrededores. Este daño —es decir, el riesgo materializado— se explica por las características del fenómeno climatológico (amenaza) al cual se encuentran expuestos, y por las características tecnoproductivas de las quintas y condiciones socioeconómicas de los horticultores que determinan su nivel de pérdidas y capacidad de recupero (vulnerabilidad)<sup>10</sup>.

Gracias al cruce de información provista por los horticultores con la información satelital obtenida de CONAE (Satélite GOES 16, sensores GLM y ABI para monitoreo de actividad eléctrica y temperaturas de tope de nube y luego de su procesamiento cartográfico, fue posible generar una descripción bastante aproximada de la situación<sup>11</sup> (Figura 2).

La elaboración del informe fue resultado de un gran esfuerzo colectivo considerable. Los horticultores

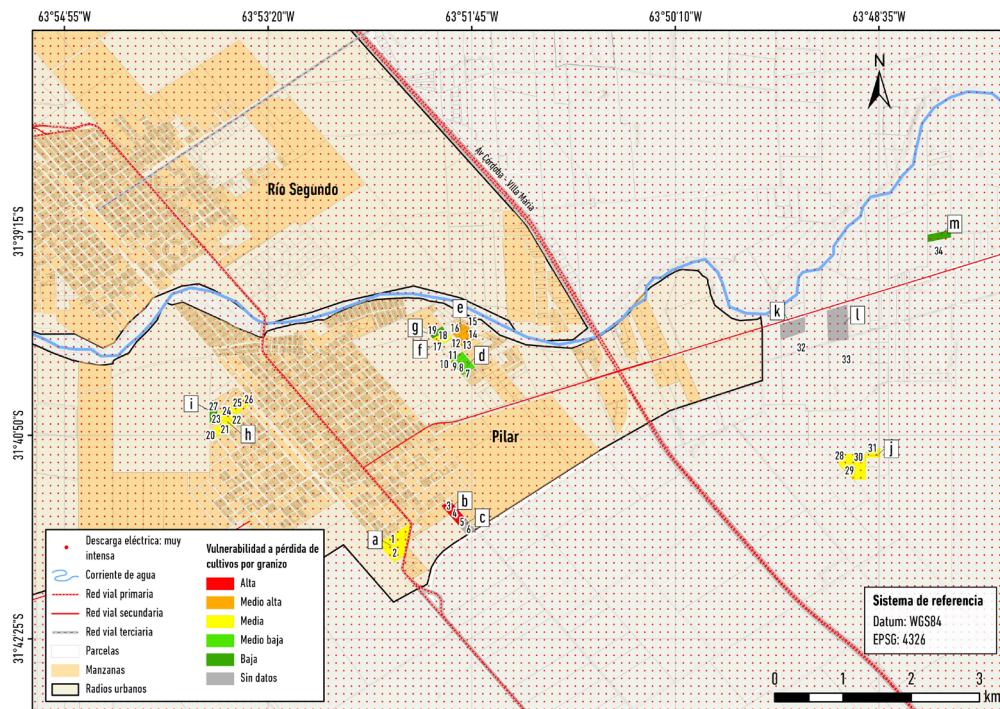
<sup>9</sup> Por ejemplo, la tesis de maestría en Aplicaciones de Información Espacial (MAIE) *Herramientas de Caracterización espacial multiescala de unidades productivas de alimentos de proximidad del cinturón verde de Córdoba (cvc) y Sistema Integrado y participativo de monitoreo ante Eventos Climáticos para productores Hortícolas del cvy la región alimentaria de Córdoba*, dirigida por. B. Giobellina.

<sup>10</sup> Marco conceptual según investigación en Gestión Integral de Riesgos (GIR), relevamiento propio junto a damnificados y análisis de datos según Índice de Vulnerabilidad a pérdida de cultivos por EMEs.

<sup>11</sup> Esta información se sintetiza en el informe técnico adjunto a la ordenanza municipal N°2112 de declaración de emergencia. a (Municipalidad del Pilar 2021).

presionaron activamente a las instituciones para que reconocieran la gravedad del problema y considerarán válida esta fuente de información, en cuya construcción participaron los damnificados de manera activa y

solidaria. Confían en que su involucramiento les permitirá acceder —en el caso que hubiera— a todos los damnificados —no solo un grupo— a los subsidios entregados por la provincia en situaciones similares de emergencia.



**Figura 2.** Mapa de exposición de las quintas hortícolas del Pilar al EME de granizo (23 de abril de 2021) según información satelital (GOES 16, sensores GLM y ABI) y vulnerabilidad de las mismas a pérdidas de cultivos por granizo.

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del IGN (2022), IDECOR (2024) e información satelital suministrada por miembro de CONAE (2021).

Para dar a conocer la problemática, tres horticultoras asistieron, al día siguiente del evento, al primer encuentro virtual de la MACA de Pilar liderado por técnicos del INTA Córdoba y Manfredi. Sus testimonios dan cuenta de los esfuerzos que realizaron para visibilizar la situación de emergencia provocada por el EME, incluir el tema en la agenda de la MACA y solicitar claridad en los procedimientos ante agentes estatales reconocidos, así como ante ingenieras e ingenieros agrónomos recientemente incorporados, en el marco de una agenda de temas preestablecida.

Ellos querían continuar con los temas a tocar (sábado 24) cuando nosotros teníamos un problema que era actual, que había ocurrido el día anterior (caída de granizo: viernes 23), y querían proseguir con los temas cuando nosotros dijimos, ¡no! No recuerdo bien quién era el técnico, pero me parece que se quién era la técnica (reciente ingresada al espacio y con escaso vínculo con los horticultores) que dijo “bueno seguimos con el tema” y éramos tres productoras que estábamos participando nada más, porque era difícil el tema tecnológico, tener un wifi,

nosotros arriesgamos todo por esa mesa cargarle crédito para tener wifi y todo eso al teléfono y le dijimos ¡no! Tenemos un tema principal que a nosotros no nos han respondido, un tema pendiente (pérdida elevada a total de los cultivos en las quintas por caída de granizo) entonces ese día se cambió el temario.

Los técnicos que nosotros teníamos en esa mesa agroclimática hablaban mucho pero no hacían nada. El informe se lo patearon entre varios y se lo terminaron tirando a una técnica (ingeniera del INTA) que teníamos nosotros acá en Pilar (quien finalmente tampoco participa en la elaboración del registro de daños). (Horticultora damnificada por el EME granizo)

La tratativa del tema es acompañada por quienes elaboran el informe técnico y a pedido de los horticultores en el espacio institucional mencionado. Estos últimos establecen como condición la rápida elaboración del informe para su consideración por parte de estas instituciones. Con este fin, los horticultores damnificados remiten fotografías, videos, audios, escritos para dar conocimiento de la situación de

sus quintas (Figura 3). Paralelamente, se intensifica el trabajo de organización a través de intercambios en grupos de WhatsApp y la programación de asambleas.

En el transcurso de cuatro días, se sistematiza la información, se recorren quintas, se dialoga con productores de la localidad que aún no estaban al tanto de la situación y se amplía el registro fotográfico. Simultáneamente, se cotejan y corroboran los testimonios de los damnificados por medio de la elaboración de cartografía de daños, con el objetivo de estimar el área de impacto del fenómeno meteorológico. Para esta tarea se utiliza información satelital proporcionada por la CONAE a través de uno de sus investigadores.

El tema también es tratado por el área de ambiente del municipio de Pilar, cuyos funcionarios, con conocimiento vivencial de sus funcionarios del impacto del evento, comunican la recepción de los datos sistematizados, que servirán de respaldo para la elaboración de un proyecto de ordenanza para la declaración de Emergencia Agropecuaria del sector hortícola en la localidad.

En paralelo, algunas productoras, en diálogo con miembros del MTE que también forman parte de la SAFCI, organizan un operativo especial para la inscripción en RENAF. La Municipalidad de Pilar facilita el uso del Centro Cultural Municipal “Casona Mill” para llevar a cabo la jornada de inscripción. Esta acción se realiza bajo la premisa de que

la formalización de los damnificados en la actividad podría facilitar el acceso a algún tipo de apoyo inmediato o futuro. Durante el operativo, realizado el 29 de abril de 2021, se inscribieron en el RENAF a diecisiete familias de horticultores (productores principales y medieros) afectados por el EME. Posteriormente, se contactaron vía telefónica con los damnificados miembros de la SAF para citarlos a firmar declaraciones juradas sobre los daños en las quintas. El operativo se concreta el 6 de mayo de 2021 en el mencionado espacio municipal.

El 10 de mayo de 2021, los productores de Pilar organizan la primera asamblea a campo abierto, a la que asisten todos los horticultores damnificados por el EME para dialogar colectivamente sobre el desarrollo del proceso. En la asamblea se abordan temas como la presión ejercida para que el tema sea tratado en la reciente conformada MACA, el rol de los técnicos ingenieros agrónomos de las instituciones integrantes ante su ausencia en la constatación de daños, la necesidad de una comunicación clara y colectiva, experiencias previas de pérdidas de cultivos por granizo y acceso a subsidios, entre otros aspectos. Esta reunión tiene lugar un día antes del tratamiento del proyecto de ordenanza de Emergencia Agropecuaria en el Honorable Concejo Deliberante de Pilar (11 de mayo). Asisten quince horticultores pertenecientes a todas las quintas damnificadas.



**Figura 3.** Fotografías que dan cuenta del tamaño de los granizos y daños en los cultivos.  
Fuente: Municipalidad de Pilar (2021).

Sí, esas (asambleas) fueron como las muy importantes. Creo que no hubiéramos recibido nada si no hubiéramos hecho esa movida. No estábamos "blanqueados".  
(Horticultora damnificada 2)

Durante la asamblea, se realiza una lectura colectiva del informe técnico de daños y se revalidan los testimonios y pruebas aportadas por los damnificados. La primera validación de los insumos se había realizado vía telefónica, por medio de grupos de mensajería instantánea. En este encuentro, el colectivo toma conocimiento, por medio de un contacto político local, de que no podrían asistir a la sesión en el HCD dado los protocolos sanitarios vigentes ante el aislamiento obligatorio por Covid-19.

Ante esta situación, y reflexionando sobre las dificultades que ello implica, uno de los asistentes propone presentar un comunicado (por mesa de entrada de la municipalidad y al HCD) para acompañar el proceso. La nota agradece al municipio el proceder; deja constancia que el informe es producto del testimonio de todos los damnificados (firmantes) validados por el colectivo y agrega algunas consideraciones respecto al apartado del proyecto que expresa la intención del Departamento Ejecutivo Municipal de acompañar a los quinteros ante la situación de emergencia:

se agradece la tratativa del protocolo 11/21 que reconoce la complicada situación en la que se encuentran los quinteros de la localidad dada las cuantiosas pérdidas (casi totales) en las quintas producto del EME con daños en las infraestructuras de cobertura [...], y las escasas herramientas para recuperarse del impacto dada la imposibilidad de acceder a seguros agropecuarios [...].

**Se solicita apoyo municipal mediante:**

Un protocolo de actuación ante situaciones de emergencia similares a futuro con procedimientos claramente definidos, indicando roles y funciones de los actores involucrados en el tema que permitan un accionar inmediato; planificación urbana y políticas de gestión claras para reducir las vulnerabilidades del sector [...]; apoyo monetario —por ser los damnificados ciudadanos pilarenses que tributan en la ciudad— para cubrir costos fijos y/o eximición de impuestos o tasas municipales [...]; generar un fondo de reparo para asistencia de damnificados por EME a futuro.

A la sesión del HCD se convoca a los autores del informe técnico. En ausencia del segundo firmante del documento, y con la presencia de una técnica extensinista del INTA local, así como del presidente del HCD y

concejales, se procedió a la explicación del informe técnico, se comparten fotografías y videos de daños en los cultivos y se da lectura a la nota firmada remitida por los horticultores. La aprobación de la ordenanza se prorroga una semana para tratar en específico la enmienda en consideración del apoyo económico extraordinario en situación de emergencia. Finalmente, la ordenanza se aprueba el 20 de mayo de 2021, con la incorporación del artículo 3 y 4:

Art. 3º FACÚLTASE al Departamento Ejecutivo Municipal, a otorgar subsidios a los productores hortícolas cuyas explotaciones se encuentren ubicadas dentro del ejido municipal y que a causa del evento meteorológico de fecha veintitrés (23) de abril del año 2021 hayan sufrido daños totales o parciales en las mismas y que tengan su fundamento en el informe técnico adjunto a la presente ordenanza, con destino al abastecimiento, arreglo de invernaderos, compra de semillas, etc. y cualquier otro uso que esté estrechamente vinculado a su actividad hortícola.

Art. 4º. Facúltese al DEM a reglamentar por la vía pertinente lo previsto en el artículo precedente.

La enmienda propuesta por el municipio motivó la realización de dos nuevas asambleas de productores, con el objeto de estimar el monto promedio de subsidio necesario para cubrir los costos fijos que los damnificados no podían afrontar dado el lucro cesante. A estas asambleas fueron convocados también otros actores conocedores de la problemática. En una de ellas, asisten dos técnicas del INTA Manfredi, quienes presentan un proyecto para la creación de una feria de venta de hortalizas en la localidad.

Los productores determinan el monto estimado del subsidio basándose en comprobantes de pago, y comunican esta información mediante una nota firmada dirigida al municipio y al HCD. Asimismo, deciden expresar su apoyo solidario a los productores cuyas quintas se encuentran fuera del ejido municipal. Para ello, solicitaron que estos también sean considerados beneficiarios del posible apoyo económico extraordinario, dado que tributaban y comercializaban sus productos en Pilar. Esta solicitud se formalizó mediante una nota presentada el 7 de junio. Al respecto, manifiestan:

Que el EME acontecido a finales de abril ha afectado cosechas esperadas para los meses de mayo, junio, julio y que el lucro cesante imposibilita el pago de costos fijos mensuales, como arrendamiento y luz para extracción de agua para riego. Que los productores damnificados que alquilan sus tierras requerirán de un aporte mínimo comprendido entre cuarenta mil ([ARS]40.000) y pesos ciento ochenta mil ([ARS]180.000) para

cubrir costos fijos correspondientes al periodo anteriormente especificado y en relación a la superficie de explotación. A lo anterior debe adicionarse costos variables correspondientes a labores e insumos de producción —semillas, fertilizantes, etc.— y en relación a la superficie hortícola [...]. Sugerimos considerar un mínimo de pesos cien mil ([ARS]100.000) por damnificado. Que en relación al otorgamiento de subsidios estatales a instituciones involucradas y que corresponden a distintos niveles del Estado debieran, para este evento y a futuro, coordinar sus acciones para mediante aportes complementarios reunir los fondos necesarios que requieren los damnificados ante las pérdidas acontecidas [...].

La etapa de registro y constatación de daños (23 de abril - 29 de mayo) finalizó para los productores con una última presentación de la situación en el espacio institucional MACA, donde solicitaron la presencia de los autores del informe técnico (aunque el segundo firmante se ausentó). En ese encuentro, y en defensa de sus testimonios, algunos horticultores expresaron su disgusto por la ausencia de técnicos —tanto de instituciones estatales como de APRODUCO— que, a casi un mes del evento, aún no habían constatado los daños en las quintas (algunos productores ya habían realizado labores de labranza y resembrado). Ante esta situación, únicamente respondió el dirigente de APRODUCO, quien argumentó que sus tres técnicos resultaban insuficientes para visitar todas las quintas de la localidad, y que era necesario incorporar más personal técnico para realizar dicha labor.

### **Etapa 2**

La situación crítica en la que se encontraban varios productores los impulsó a seguir buscando alternativas para sobreponerse a las adversidades. En este contexto, cobró relevancia el accionar de una productora que participó en todo el proceso en articulación con el MTE. La organización del grupo de damnificados facilitó la colectivización de experiencias y la reflexión sobre situaciones previas poco satisfactorias vividas con la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el INTA. Esta situación les permitió tomar ciertos recaudos y participar directamente en los procesos, exigiendo acciones concretas.

Durante los tres meses posteriores al impacto del granizo, dos productoras involucradas activamente en el proceso se convirtieron en referentes del MTE<sup>12</sup>. Una

de ellas, anteriormente asociada a la UTT, se desvinculó tras constatar que quienes permanecían en dicha organización no recibían beneficios de ningún tipo. A partir de ese momento, las productoras comenzaron a explorar, a través del MTE, distintas alternativas para estabilizar su economía luego del impacto del EME. Entre estas medidas, se incluyeron el acceso a salarios mínimos, la entrega mensual de canastas alimentarias, la permanencia e incorporación en circuitos de comercialización (bolsones) del MTE y el inicio de gestiones del monotributo social. Paralelamente, el movimiento fortaleció sus vínculos con horticultores de Río Segundo.

Cabe mencionar que los dirigentes de la UTEP (tanto del MTE como de la UTT) no participaron en el conflicto. Este fue puesto en conocimiento por una productora damnificada, por el malestar colectivo el día posterior a la toma de declaraciones juradas en la Casona Mill.

La asignación de subsidios se realizó conforme a una lista elaborada por técnicos del MAGyP, con apoyo —según informó una funcionaria de la SAF—, de información “científica/técnica aportada por instituciones nacionales y provinciales”. Sin embargo, dicha información y sus fuentes no fueron colectivizadas en ninguno de los encuentros realizados en la MACA, donde se debatió sobre los límites del área afectada por el EME y sobre los horticultores damnificados. La única fuente construida junto a los productores, puesta a disposición y sobre la cual se desarrolló el debate en los dos encuentros fue el informe técnico previamente citado.

La lista de beneficiarios especificó nombres completos, DNI, monto asignado y la localidad donde se ubica la quinta. En total, se asignaron ARS 50.000 a 22 productores<sup>13</sup>, distribuidos en un 50 % en Pilar y un 50 % en Río Segundo. Esta información fue colectivizada en el grupo de WhatsApp de la MACA por una productora que la recibió de manera personal. La lista contenía errores que los horticultores interpretaron como una manipulación de la información y una injusticia, especialmente después del esfuerzo realizado para aportar datos precisos. Se notificaron erróneamente las localidades de algunas quintas y se excluyó a una productora damnificada de Pilar, cuya situación había sido constatada por el informe técnico que dio sustento a la ordenanza municipal de emergencia. Asimismo, se incluyeron productores no afectados por el EME del 23 de abril de 2021, justificados por

<sup>12</sup> Cargo retribuido según declaraciones mediante el importe monetario mensual equivalente a dos salarios mínimos.

<sup>13</sup> Equivalente a USD 491,40 según Tipo de Cambio Vendedor (1USD = ARS 101,75), Banco de la Nación Argentina, al día del cobro de los cheques 29 de julio de 2021.

la funcionaria mencionada en tanto habrían sido “damnificados por eventos ocurridos en febrero del corriente año”.

Sin embargo, dicho evento no fue registrado por los productores, quienes además denunciaron la falta de lógica —en términos de geolocalización— en la inclusión de esos beneficiarios y la exclusión de sus vecinos. Como se señaló anteriormente, salvo el informe técnico que acompañó a la ordenanza y fue elaborado con participación de los productores organizados, ningún otro actor presentó criterios o métodos “científicos/técnicos” para determinar quiénes fueron los damnificados por el EME. El único medio de recolección de datos implementado por las instituciones —y conocido por los horticultores— fue la toma de declaraciones juradas a cargo de un técnico de la SAF del MAGyP y de APRODUCO, realizada dos semanas después del evento.

El 29 de julio de 2021, en la localidad de Río Segundo, se llevó a cabo el acto de entrega de los fondos no reintegrables (cheques a productores), con la presencia de funcionarios provinciales —entre ellos, el vicegobernador, el ministro del MAGyP y la subsecretaria de Agricultura Familiar—, técnicos agrónomos de la MACA e intendentes de ambos municipios. En dicho acto, el proceso social fue presentado como el resultado de “un trabajo en equipo de todo el Gabinete Productivo de la Provincia”<sup>14</sup>. Sin embargo, la complejidad del proceso no fue visibilizada. En los medios de comunicación se difundió información incompleta y errónea, omitiendo la participación activa de los horticultores y el trabajo conjunto con actores del sistema científico que permitió suministrar información clave para la resolución del conflicto:

en ese entonces vinieron dos del ministerio: el chico que trabaja con APRODUCO y el otro que está, que sí que no, saltando de acá para allá, que supuestamente en ese entonces él era un compañero del MTE. Hoy, yo digo que no es un compañero del MTE.

Hicieron las declaraciones juradas. Las hicieron súper mal, porque encima yo les dije que a algunos no les había caído granizo y que aun así lo mismo quedaron en el listado, otros quedaron doble anotados. No se manejó transparente. Encima, después de esa lista, agregaron productores que ni siquiera eran de Pilar, eran de Río Segundo, y no había caído granizo. Supuestamente les había caído en febrero, pero no, no.

<sup>14</sup> <https://cordobainteriorinforma.com/2021/07/29/entregaron-aportes-por-11-millon-a-22-productores-de-rio-segundo-y-pilar-afectados-por-el-granizo/>. <https://agroyalgomas.com.ar/la-provincia-de-cordoba-entrego-aportes-por-2-100-000-en-rio-primeroy-rio-segundo/>.

El acto de entrega de cheques no fue ni en Pilar, ni siquiera en Pilar, y nuestro intendente fue el que declaró la emergencia y ni siquiera nuestro intendente pudo hablar, no lo dejaron hablar. Ahí nos dimos cuenta que había un color político.

Es re injusto. Acá hubo muchas irregularidades. Gente que está cobrando y no le cayó un granizo, hay gente que perdió tres hectáreas y cobra lo mismo que el que perdió media [...]. Ante eso nadie se pronunció. En el acto, gente muy importante de allá arriba nos dijo que nos calláramos. Por boca de ellos mismos, dicen que la responsabilidad se la han dejado a un solo técnico y este técnico hizo mal su trabajo. Eso reconocieron, nada más.

Sí, acá está más claro que a nadie le importa la agricultura ni familiar, ni convencional ni extensiva, ni nada. Acá es política, acomodo, intereses mutuos de ellos mismos. Solamente como un grupo empezó a hacer digamos “quilombo”, lío por la caída de granizo, empezaron como que, a alzar demasiado la voz, ser demasiado molesto[...]. Entonces dijeron: “bueno listo, les damos esto y se callan”.

Otra productora refiere:

me pareció muy injusta la repartición. Porque muchos que estuvimos ¿cómo se diría?, damnificados, la ayuda fue muy mínima a consideración de lo que les dieron a otros que no tuvieron ninguna pérdida. Presentando, demostrando las pérdidas, no se toma en cuenta esa parte. Muy injusto.

Al final, muy politizado lo de ese subsidio, a mí me pareció que fue más un acto político que una llegada a nosotros de real ayuda.

[Se refiere a un productor agregado a la lista, de Río Segundo]. No le cayó granizo. Hablábamos en una reunión, ellos tuvieron caída de granizo mucho más antes, pero no fue solo él el afectado, fueron muchos más. Ahora si me viene a decir que él entró a esta lista porque es asociado a APRODUCO estos otros compañeros que son vecinos de él también están en APRODUCO y no se los toma en cuenta; o sea eso fue muy raro, muy oscuro.

Vinieron a tomarnos la declaración jurada. Ahí había algunos que ya habíamos visto que no fueron damnificados y que incluso se habló ahí, ese día, con los técnicos.

Una compañera fue y les dijo a algunos de los técnicos, “mira, ellos no fueron afectados, sabemos que no fueron afectados”. “Si, si, no te hagas problema que nosotros lo vamos a tomar en cuenta eso”. Yo, para mí entendí que los iban a ir a investigar, a la quinta, es decir bueno vamos a ver qué daño tenés. Ahí en la casona estábamos muy modestos [...]. Es muy oscuro lo que pasó.

Yo la conclusión que llegué, es para que nosotros es para que nos peleemos y nos separemos y sigamos como antes y que nadie diga nada, para no reclamar nada.

Posteriormente a estos hechos, los productores damnificados continuaron visibilizando su situación crítica y su percepción sobre la falta de respuestas institucionales. El 29 de octubre presentaron una nota al MAGyP, dirigida al ministro, solicitando la entrega de las mallas antigranizo que —según refieren— habían sido prometidas por funcionarios durante el acto de entrega de cheques del 29 de junio.

Lograron concretar una nueva reunión con funcionarios del MAGyP, esta vez acompañados por dirigentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), en la cual expusieron la necesidad de acceso a créditos blandos tras el impacto del Evento Meteorológico Extremo (EME), como parte de un pliego más amplio de demandas del sector. De manera paulatina, los productores incrementaron su participación en espacios formativos y de intercambio organizados por el MTE.

En relación con la redefinición del espacio MACA, los testimonios de los productores refieren a un viraje hacia una orientación “más política”, en contraste con la etapa previa de talleres de investigación-extensión. Señalan un aumento de los “manejos no claros”, “poco transparentes” y “paralelos”, así como la “exclusión” o “ausencia” de quienes habían participado activamente

en la consolidación de los talleres iniciales, y la “inclusión” de técnicos agrónomos que no eran conocidos por el sector y cuyas contribuciones fueron percibidas como escasas —tanto antes como en el momento actual—.

Quienes pasaron a “guiar” este espacio, particularmente desde el INTA, lo hicieron mediante comunicaciones directas con la vocera del grupo u otros productores, evitando la colectivización de los intercambios con el conjunto de actores que formaron parte del proceso desde sus inicios. Estos vínculos son referidos por los testimonios como “forzados”, sostenidos por comunicaciones “insistentes” y ayudas de carácter selectivo.

Cabe destacar que, a diferencia de los talleres previos realizados en la localidad, los encuentros de la MACA no son abiertos al público. Esto se evidencia en la suspensión de la difusión de estos espacios a la ciudadanía mediante *flyers* u otros medios similares. Algunas productoras perciben un proceso de “adueñamiento” del espacio por parte de dos o tres personas que buscan “imponer sus ideas”, en paralelo a un discurso oficial centrado en la “colaboración” y la “cooperación”.

A continuación, se sintetiza el accionar de los distintos actores involucrados en torno al conflicto, como paso previo a la identificación de las territorialidades implicadas en este estudio de caso. Esta información se organiza según: la periodicidad establecida, el tipo de actor (sociedad civil, Estado), el grupo de pertenencia (según tipo de interés) y la identificación precisa de cada actor (Tabla 1).

**Tabla 1.** Acciones en el conflicto por emergencia agropecuaria en el sector hortícola por caída de granizo en Pilar, Córdoba (2021)

Etapa de conflicto	Tipo de actor	Grupo de actor	Actor	Acciones en el conflicto
Etapa 1: impacto del EME (23 de abril de 2021), institución de la problemática y declaración de emergencia agropecuaria de los productores hortícolas de la ciudad de Pilar por ordenanza 2112/1 (20 de mayo de 2021).	Sociedad civil	Horticulторes	Horticulторes de Pilar, independientes - no organizados.	Envío de reportes asilados por WhatsApp (fotos, videos, testimonios).
			Coconstrucción de informe técnico para constatar daños en quintas de la localidad por granizo.	
			Horticulторes de Pilar organizados.	Organización de la acción social (realización de asamblea en la localidad incluyendo a otros horticulторes damnificados: 25 de abril) para dar a conocer su situación luego del impacto del EME.
				Aportación de pruebas de daños en sus quintas (videos, fotografías) y validación de las mismas de maneras colectiva.
				Diálogo informal con actores del gobierno local, concejales y dirigentes de movimientos sociales.

			<p>Elaboración de notas firmadas por los damnificados dirigidas al municipio y al HCD.</p> <p>Coordinación con SAFCI/MTE para inscripción a RENAF.</p> <p>Asamblea (10 de mayo) para repasar el informe técnico y acompañar mediante nota el tratamiento del proyecto de ordenanza de Emergencia Agropecuario en el HCD.</p> <p>Presentación de nota en el HCD y mesa de entrada del municipio de Pilar (11 de mayo).</p> <p>Asambleas (22 de mayo y 5 de junio) para estimar pérdidas monetarias y aportar más información al municipio y HCD.</p> <p>Participación en MACA (24 de abril) donde plantean como prioritario tratar la situación de emergencia por la caída de granizo ante un programa pre establecido por la mesa en torno a la agroecología y agroquímicos. Solicitan un informe técnico de daños para la tratativa del tema.</p> <p>Participación en MACA (29 de mayo) para defensa del informe y cuestionamiento al rol de los técnicos de las instituciones y APRODUCO, ante su ausencia en la constatación de daños en las quintas.</p> <p>Presentación de nota en HCD y municipio de Pilar (7 de junio).</p>
Estatal	Nacional	Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación.	Inscripción a RENAF a damnificados por granizo (29 de abril).
	Municipal	Secretaría de Educación y Ambiente.	Aporte de la Casona Municipal para la inscripción a RENAF (29 de abril).
	Provincial	Secretaría de Agricultura Familiar de la Provincia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.	Toma de declaraciones juradas a horticultores damnificados por parte de un técnico de la dependencia que trabaja también para APRODUCO (6 de mayo).
	Municipal	Honorable Consejo Deliberante (HCD).	Tratamiento proyecto de Ordenanza para la Declaración de Emergencia Agropecuaria en Pilar (14 de mayo).
	MACA	INTA, O-AUPA, SAF (MAGyP), SAFCI, APRODUCO.	Aprobación de Ordenanza N° 1662, con inclusión de enmienda para asignación de fondos a horticultores dada la situación de emergencia (20 de mayo).
			Tratativa del tema los días 24 de abril y 29 de mayo.

Etapa 2: de la declaración de Emergencia Local (20 de mayo de 2021) a la asignación de subsidios provinciales (29 de julio de 2021).	Sociedad civil	Horticultores	Horticultores damnificados organizados (Asamblea de Productores de Pilar).	Asamblea y participación en entrega de cheques a “damnificados por granizo (29 de junio). Solicitud y asistencia a reunión con funcionarios de la municipalidad de Pilar (12 de julio). Diálogo informal con actores del gobierno local, concejales y dirigentes de movimientos sociales (UTT - MTE).
	Estado	Provincial y municipal. Miembros de la MACA.		Presentación de nota a MAGyP solicitando mallas antigranizo prometidas en acto político del 29 de junio damnificados por granizo (29 de octubre).  Legislador provincial, funcionarios del MAGyP, intendentes de las municipalidades de Pilar y Río Segundo.  Participación en acto de entrega de cheques a damnificados (29 de junio).

Fuente: relevamiento de quintas, entrevistas a productores, observación participante en Asambleas de horticultores, HCD, MACA, fuentes secundarias (notas de productores y periodísticas) y Mosca (2019).

## Las territorialidades en el conflicto

En este artículo partimos del reconocimiento de que la producción social del territorio se desenvuelve en el marco de relaciones de poder, mediadas por las instituciones estatales. Para analizar dicho proceso, en este apartado buscamos identificar las territorialidades expresadas por los actores intervenientes, entendiéndolas como aquellas estrategias y acciones mediante las cuales los actores intentan influir, controlar y transformar el espacio, es decir, territorializarlo.

### Territorialidad de los horticultores

En el marco del conflicto analizado, puede advertirse cómo la organización de los horticultores damnificados —para reunir la evidencia, sistematizarla y validarla colectivamente— se desarrolla de manera fluida. Paralelamente, visibilizan su problemática y demandan una respuesta del Estado, valiéndose para ello de un espacio institucional de reciente conformación en la localidad, así como del acompañamiento de otros actores —en diversos roles—, con quienes habían consolidado vínculos en una etapa previa al conflicto.

Emerge aquí un sujeto social conformado por productores de distintos grupos y posiciones en las relaciones laborales (asociados a APRODUCO, en contacto con el MTE, no asociados, productores principales, medieros, hombres y mujeres). En este proceso también se constató fricciones entre el grupo con otros productores no damnificados, algunas de las cuales se originaron antes

del conflicto. A pesar de ello, al grupo se percibe como unido, identificado como horticultores de la localidad de Pilar afectados por el granizo. Esta identidad colectiva les permite establecer comunicación con otros actores, idear alternativas para afrontar la situación, consolidar vínculos y suministrar la información necesaria para no ser desestimados por las instituciones.

Como sostiene Touraine (1987), la organización lleva pronunciamientos que expresan la posición de un sector social frente a una situación, en observación de los posicionamientos de otros actores respecto al control de espacios y recursos. La situación que vivió el colectivo de damnificados es visibilizada en la MACA y mediante comunicaciones formales dirigidas al actor estatal municipal y al HCD. Sin embargo, el proceso no es comunicado al conjunto de la ciudadanía, permaneciendo, en líneas generales sin trascender públicamente, tanto la problemática como las apreciaciones sobre la resolución del conflicto.

En paralelo, se observa una búsqueda de alternativas frente a respuestas institucionales que consideran no favorables, poco claras o evasivas. En este sentido, puede hablarse de un proceso de autonomización, entendido como aquel en que los actores tienden a construir nuevos grados de libertad al alterar relaciones preexistentes o tendientes a la dependencia de otros (Rebón y Pérez 2012). No obstante, en la segunda etapa del conflicto, esta apertura se ve limitada. El condicionamiento se intensifica conforme avanza la resolución institucional del conflicto, persistiendo formas de pronunciamiento y acción mediadas por las instituciones.

La aceptación de estas condiciones por parte de los productores se evidencia en su continuidad en el espacio de la MACA y en el fortalecimiento de los vínculos con el gobierno local, lo que les permite lograr una reunión con el intendente. Algunos de ellos retoman su participación en la MACA, espacio que se ve reforzado con el ingreso de productores de Río Segundo beneficiarios del subsidio. Cabe señalar que todos los productores participantes en esta instancia ya se encuentran adheridos al MTE, y que su dirigente comienza a participar activamente en estos encuentros.

La confrontación de los productores con agentes estatales en el grupo de WhatsApp de la MACA, tras conocerse colectivamente la lista final de beneficiarios de los subsidios por emergencia agropecuaria, y su posterior apaciguamiento sin ruptura definitiva, puede leerse como un acto catártico. En este sentido, el espacio de mensajería instantánea funciona como un canal de dilución del malestar o la tensión entre los disconformes. La confrontación se mantiene dentro de “márgenes permitidos”, dependiendo del interlocutor. Los argumentos que la sostienen no son visibilizados en otros espacios. Asimismo, el no pronunciamiento de los productores ante la circulación de información pública incompleta o incorrecta sobre los hechos contribuye a la desinformación ciudadana y a la manipulación del relato.

Se concluye, de forma parcial, que las acciones iniciales de los horticultores presionando a las instituciones estatales fueron claves para lograr la asignación de subsidios a productores por fuera del sistema de relaciones “formales o reconocidas”. Estas acciones, compartidas mediante diversas vías e instancias con los actores implicados, buscaban una comunicación clara, colectiva y basada en el consenso, la cual no fue correspondida por los agentes estatales.

Durante el proceso se observa un creciente cuestionamiento a las relaciones sociales y de poder que estructuran la resolución del conflicto: ¿quién elabora la lista de damnificados?, ¿cómo se elabora?, ¿qué pertenencia institucional tienen los técnicos que ejecutan esa labor?, ¿quiénes avalan la resolución, mediante qué espacios y con qué fines? En las instancias posteriores a la resolución, los productores expresan una advertencia que recoge su proceso de construcción colectiva e identidad basada en el conocimiento de la situación y el reconocimiento del ejercicio del poder: “esto no va a volver a pasar”. Esta afirmación apunta a las formas dominantes de regulación y mediación de los conflictos.

El proceso da cuenta del potencial de autonomización del grupo, que busca construir nuevos grados de

libertad —abiertos a la recepción de recursos morales e intelectuales— para alterar relaciones que perpetúan su condición de dependencia y vulnerabilidad social. Como señala Touraine (1995), los “sujetos” se reconocen por ciertas particularidades, entre ellas su capacidad de ejercer una libertad creadora que les permita escapar de las restricciones impuestas, constituyéndose en una fuerza movilizadora de creencias, recursos, solidaridad y sacrificios.

La resolución del conflicto abre interrogantes sobre las posibilidades reales de mejora para el sector, que permitan al colectivo de productores damnificados de la localidad sostenerse económicamente a través de la horticultura. Como resultado del conflicto, el MTE logra una adhesión casi total del grupo. Se reconoce el arduo trabajo de algunas productoras durante el proceso, quienes alzaron su voz frente a los agentes institucionales. Estas mujeres lograron acceder a ingresos como referentes del MTE, además de obtener beneficios concretos ante la falta de respuestas institucionales. Sin duda, esto marca un cambio en su posición dentro de la red de relaciones sociales, permitiéndoles acceder a información específica, extendida particularmente hacia ellas, y disminuyendo así una brecha de desigualdad previamente existente.

### Territorialidad de las instituciones estatales

Retomando lo trabajado en el marco teórico, consideramos que las instituciones estatales actuaron de manera contradictoria, especialmente entre la primera y segunda etapa del conflicto. En la primera, se promovió la sanción de la ordenanza municipal que declaraba la emergencia, sustentada en un informe técnico de daños construido junto con los productores damnificados. En la segunda, el Estado, a través de las instituciones provinciales, desestimó dicho informe y replicó medios habituales para la determinación de damnificados (técnicos ingenieros agrónomos que actuaron, en este caso, mediante de declaraciones juradas), sin lograr consensos con los productores, quienes se pronunciaron en contra al identificar asignaciones otorgadas a pares no damnificados.

Paralelamente, y durante el periodo de observación de esta investigación, el municipio de Pilar no otorgó los subsidios a los productores damnificados, según lo establecido en los artículos 3 y 4 de la ordenanza.

En espacios de reciente conformación, como la MACA, impulsada por INTA O-AUPA, inicialmente se omitió tratar colectivamente la situación de emergencia generada por el EME. En su lugar, se priorizó un programa pre establecido por las instituciones, centrado en temas como

agroecología y agroquímicos, con la participación de un colectivo de técnicos agrónomos y agentes estatales. Esta situación fue desafiada reiteradamente por las productoras, quienes insistieron en incorporar la problemática a la agenda del espacio. Posteriormente, se logró que los horticultores continuaran participando en la MACA —evitando su ruptura— mediante la toma de palabra centrada en el informe que sistematizaba sus testimonios y que sirvió de base para la ordenanza de emergencia municipal.

Ante la disconformidad de los productores con una resolución del conflicto basada en una lista elaborada en paralelo —que no fue colectivizada hasta el día anterior a la entrega de cheques, contenía errores y carecía de respaldo empírico— las instituciones implicadas evidenciaron su omisión frente a las demandas específicas de los damnificados. En desconsideración del trabajo que sustentó la ordenanza de emergencia, y bajo la sugerencia de miembros del “grupo de técnicos” a los productores de “quedarse callados y recibir el cheque”, el trasfondo del proceso fue invisibilizado y la situación difundida públicamente como un “logro del gabinete del MAGyP”.

No es menor destacar que, para ese momento (a tres meses del impacto del EME), la situación de los productores era menos crítica, debido a las asignaciones canalizadas a través del MTE, cuyos dirigentes también se desempeñaban como agentes institucionales.

Se observó cómo un entramado de actores —instituciones directamente involucradas en la resolución del conflicto mediante sus agentes (el SAF, representado por su ingeniero agrónomo, quien también era técnico en APRODUCO y supuesto integrante del MTE, cuestionado por los productores)— operó en el espacio MACA (INTA), acompañado por la omisión de pronunciamiento colectivo de otras instituciones conocedoras del caso (UNC, MTE, Municipio de Pilar), y una difusión pública articulada a través de un acto político junto a la Municipalidad de Río Segundo. Esta articulación permitió que dichos actores se insertaran o acoplaran al proceso social, asumiendo posiciones que alteraron las relaciones de fuerza existentes y sostuvieron las estructuras de poder que atraviesan la producción del territorio.

Los cambios más notorios se evidenciaron en el avance del MTE a través del conflicto y en la incorporación de productoras con mayor protagonismo, quienes, como nuevos referentes del movimiento, interpelaron a las instituciones. También se observó un aumento exponencial de agentes estatales y técnicos agrónomos en el territorio.

Como se mencionó anteriormente, y siguiendo a Foucault (1988), el poder no consiste únicamente en una

relación entre participantes; su ejercicio implica modos de acción de unos sobre otros que condicionan sus campos de actuación (lo que los otros hacen o son capaces de hacer). Entre las modalidades de acción identificadas en los testimonios de los productores se destacaron: la indeterminación (“oscuro”, “poco claro/transparente”); la provocación continua de la renuencia del querer; y la intransitividad de la libertad (recomendaciones de “callarse”, “comunicaciones forzadas”, aceptación pasiva del otorgamiento de beneficios a productores no damnificados que integran espacios institucionales, etc.).

La puesta en práctica de diferencias para incidir en las acciones de otros se hizo evidente: los ingenieros agrónomos y agentes estatales accedieron con facilidad al escenario del conflicto, y actuaron como agentes clave en su resolución, ya fuera por acción instrumental —como la toma de declaraciones juradas y la comunicación unilateral de los hechos— o por omisión —como la falta de constatación de daños en las quintas—, además de definir agendas y programas no colaborativos ni derivados de las necesidades expresadas por los horticultores.

Se entiende que, en su conjunto, estas acciones condujeron el proceso hacia el restablecimiento —parcial o total— del “orden”, en la medida en que determinados actores (“quienes guían” e “imponen ideas”) lograron conducir, de forma relativamente estable y con suficiente certidumbre, la conducta de otros. La confusión generada por una comunicación poco clara, fragmentada y no colectiva, sumada a la desinformación resultante de una narrativa pública no consensuada y excluyente, puede interpretarse como una estrategia efectiva en la resolución del conflicto, aunque percibida como injusta. Esta estrategia permitió el sostenimiento y la expansión de los espacios institucionales, así como la reafirmación de ciertos “expertos” en temas afines a sus propias agendas políticas.

A la luz del marco teórico adoptado, este conflicto se presenta como un caso representativo de territorialización en torno a actores con fuerte trayectoria en el territorio hortícola cordobés. La mediación estatal, lejos de subsanar desigualdades, las reprodujo y consolidó la estructura de poder existente.

## Conclusiones

En este artículo realizamos una primera aproximación a la comprensión del territorio hortícola cordobés como expresión de las relaciones de poder. Nos adentramos, de manera acotada, en su naturaleza, entendiendo que

su razón de ser radica en la perpetuación de las diferencias, lo cual requiere del establecimiento y sostenimiento de relaciones entre individuos o grupos para su funcionamiento. Identificamos un conflicto como estrategia metodológica para visibilizar actores relevantes y sus estrategias de acción. Procedimos a una reconstrucción del contexto mediante la sistematización de los hechos y, posteriormente, identificamos las territorialidades de los actores involucrados en el conflicto, con el objetivo de reconocer el proceso de producción social del territorio en este caso específico.

Se realizó un trabajo de campo en el cual se aplicó una modalidad de recolección de información meticolosa. En ese sentido, apuntamos a la construcción de conocimiento científico mediante labores de sistematización y objetivación que permitan la replicación y validación de los resultados.

El caso da cuenta de la búsqueda de condiciones más igualitarias, justas y socialmente sostenibles por parte de un colectivo de horticultores desfavorecidos, en el marco de la advertencia y el cuestionamiento del ejercicio del poder. Frente a la territorialización de agentes estatales pertenecientes a instituciones específicas —que derivó en la consolidación de una mesa técnica, el sostenimiento de procedimientos, y la priorización de temas de agenda por sobre las necesidades de la población—, nos preguntamos por las posibilidades reales de los espacios de concertación para propiciar el desarrollo de las comunidades.

Se constata que la posesión de los datos (su generación, manejo y difusión) es central en el proceso de territorialización de los actores dominantes, en el cual las instituciones desempeñan un rol clave. Advertimos la incorporación de algunos productores a la estructura de poder, con el riesgo de reproducir prácticas propias del ejercicio institucional sobre el colectivo al que pertenecen. Este escenario plantea la necesidad de una reflexión profunda, colectiva y comunitaria, en torno al control de los datos en la era de la concentración del poder digital y su comercialización, fenómeno que ocurre a menudo a espaldas de las soberanías.

Desde un horizonte que consolide una ciencia territorial con responsabilidad social —al servicio de los sectores más vulnerables, respetuosa y reivindicativa de los saberes y experiencias locales, y que contribuya al desarrollo del conocimiento mediante un pensamiento crítico y reflexivo—, esperamos que esta intervención tenga efectos positivos en la comunidad. Apostamos así por una construcción pacífica de nuestros territorios: incluyente, colaborativa, respetuosa de la otredad, transparente y atenta a las temáticas y repertorios que reproducen instancias

hegemónicas y desigualdades sociales, frecuentemente sostenidas o promovidas desde las instituciones estatales.

## Referencias

- CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales). 2021. *GOES-16: Capa de información satelital*. Consultado el 12 de mayo de 2021. <https://catalogos.conae.gov.ar/catalogo/catalogoGeoServiciosOGC.html#temas>
- Foucault, Michael. 1988. "El sujeto y el poder". En *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, editado por Hubert Dreyfus y Paul Rabinow, 232-246. México: UNAM.
- Haesbaert, Rogelio. 2010. *Regional-Global, Dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hirsch, Joachim. 2005. "¿Qué es el estado? Reflexiones acerca del estado capitalista". *Revista de Sociología e Política*, no. 24, 165-175.
- Holloway, John. 1984. "Capital, crisis y Estado." *Estudios Políticos* 2. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1984.2.60231>
- IDECOR (Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba). 2024. *Mapas de Córdoba*, [Digital]. Consultado el 20 de febrero de 2024. <https://mapascordoba.gob.ar/viewer/mapa/15>
- IGN (Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina). 2022. *Capas de información estandarizada según normas de IDERA*. [Digital]. Consultado el 20 de febrero de 2024. <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/InformacionGeoespacial/CapasSIG>
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina). 2022. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. Buenos Aires: INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>
- Manzanal, Mabel. 1993. *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Manzanal, Mabel. 2007. "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio". En *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, compilado por Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer, 15-50. Buenos Aires: CICCUS.
- Municipalidad de Pilar. 2021. "Ordenanza Municipal N° 2112/2021: declaración de emergencia agropecuaria de los productores hortícolas de la Ciudad de Pilar". Gaceta Oficial N.º 2112, 2021.
- O'Donnell, Guillermo. 1977. *Apuntes para una teoría del Estado, Documento CEDES/G.E. CLACSO no. 9*. Buenos Aires: CLACSO.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128.

- Poulantzas, Nicos. [1978] 1991. *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Raffestín, Claude. [1980] 1993. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática S.A.
- Rebón Julián y Verónica Pérez. 2012. *Acción directa y procesos emancipatorios*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sack, Robert David. 1986. *Human Territoriality. Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, Alain. 1987. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.
- Touraine, Alain. 1995. *Por una sociología del sujeto*. Editorial Siglo XXI.

**Claudia Marani**

Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), con estudios de posgrado en Urbanismo. Doctoranda en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente de nivel medio e investigadora (CIN-SECyT y CONICET) en temas vinculados a la forma urbana de la metrópolis cordobesa, el ordenamiento territorial de las áreas hortícolas y sus actores, así como el impacto de eventos meteorológicos. Su especialización se centra en el análisis de conflictos socioambientales, con énfasis en las dinámicas que sostienen o refuerzan la desigualdad social a través del ejercicio del poder.

**Valeria Ana Mosca**

Doctora en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT-IGEO-UBA), investigadora del CONICET y docente de grado y posgrado en universidades nacionales (UBA, UNAJ, FLACSO). Integra proyectos de investigación sobre desarrollo rural y agricultura familiar, y coordina una iniciativa centrada en el análisis del ordenamiento territorial y la agricultura familiar en áreas periurbanas. Su especialización se enfoca en el estudio de políticas públicas para la agricultura familiar, con énfasis en el análisis de la política de tierras y el ordenamiento territorial en contextos periurbanos.