



 **realidad  
económica**

Nº 357 · AÑO 53

1º de julio al 15 de agosto de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 28

---

ECONOMÍA AGRARIA

## Fruticultura en crisis: una experiencia de venta al Estado. ¿Posible salida?\*

Juan José Brizzio\*\*, Nadia Taranda\*\*\* y Luis Manuel Tiscornia\*\*\*\*

\* El artículo se inscribe en un proceso de investigación del cual se presentaron avances-preliminares en las Jornadas nacionales de economías Regionales desarrolladas el 27 y 28 de octubre de 2022

\*\* Ingeniero agrónomo de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo), docente e investigador en la Facultad de Ciencias Agrarias (FaCA) de la UNCo, Ruta 151 (CC 85 (8303)), Cinco Saltos, Río Negro, Argentina, jepa26@gmail.com.

\*\*\* Ingeniera agrónoma de la UNCo, docente e investigadora en la FaCA (UNCo), Ruta 151 (CC 85 (8303)), Cinco Saltos, Río Negro, Argentina, nadiataranda@hotmail.com.

\*\*\*\* Ingeniero agrónomo de la UNCo, profesor regular, titular e investigador en la FaCA (UNCo), Ruta 151 (CC 85 (8303)), Cinco Saltos, Río Negro, Argentina, luistis@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2023

ACEPTACIÓN: abril de 2023



## Resumen

Las provincias de Neuquén y Río Negro (ubicadas en la zona de la norpatagonia) comparten la fruticultura como una actividad económica de peso para sus provincias, sustentada principalmente en el cultivo de peras y manzanas. En los últimos años, se han acelerado los procesos de concentración productiva y del capital y la pequeña y mediana producción frutícola profundizó su subordinación al complejo agroindustrial. A su vez, una gran cantidad de explotaciones, por falta de rentabilidad, migra a otras producciones agrarias o directamente abandona la producción agropecuaria. En 2020, la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén impulsó y organizó, como canal alternativo de comercialización, un programa de venta de frutas de Río Negro al Estado para su distribución en comedores escolares. En este trabajo, analizamos esta experiencia de comercialización, su desarrollo, alcances e implementación y su impacto en los sujetos agrarios participantes, los procesos de concentración económica y la subordinación comercial.

**Palabras clave:** Fruticultura – Concentración – Chacareros – Comercialización – Compra estatal

## Abstract

### Fruit farming in crisis: an experience of selling to the State: a possible way out?

The provinces of Neuquén and Río Negro (located in the northern Patagonia) share fruit farming as an important economic activity for their provinces, mainly based on the cultivation of pears and apples. In recent years, the processes of productive and capital concentration have accelerated and small and medium fruit production has become more subordinate to the agroindustrial complex. At the same time, a large number of farms, due to lack of profitability, migrate to other types of agricultural production or abandon agricultural production altogether. In 2020, the Federation of Fruit Producers of Río Negro and Neuquén promoted and organized, as an alternative marketing channel, a program to sell fruit from Río Negro to the State to be distributed in school canteens. In this paper, we analyze this commercialization experience, its development, scope and implementation and its impact on the participating agrarian subjects, the processes of economic concentration and commercial subordination.

**Keywords:** Fruit farming - Concentration - Farmers - Commercialization - State purchase

## Introducción

**E**n la zona de la norpatagonia, que incluye las provincias de Neuquén y Río Negro, se presentan claras diferenciaciones en los sistemas de producción agrícola según las zonas y áreas ecológicas. Una actividad económicamente de peso que comparten ambas provincias es la actividad frutícola, sustentada principalmente en el cultivo de peras y manzanas. Esta actividad se desarrolla en los valles irrigados de los ríos Neuquén, Limay y Negro, a partir de un sistema de riego de tipo gravitacional con más de cien años de antigüedad, lo que posibilita que esta actividad agropecuaria se pueda realizar en una zona con precipitaciones promedio de entre 150 y 300 mm/año.

Este complejo frutícola valletano podría abordarse como una “economía regional”, según las definiciones de Rofman,<sup>1</sup> contemplando sus diferencias constitutivas históricas, su estructura social, las relaciones políticas, económicas y culturales propias en un territorio con tensiones y disputas; que viene sufriendo transformaciones no solo en el sistema productivo frutícola, sino con el desarrollo de actividades extractivas en zonas productivas y el crecimiento urbano que compite por el uso del suelo. La fruticultura se encuentra inmersa en una prolongada crisis que se expresa en la fuerte disminución de la cantidad de productores intervinientes y de la superficie plantada. Se estructura sobre la base de unos mil setecientos productores primarios, proveedores en primera venta de manzana y pera a un grupo reducido de empresas de empaque, conservación y comercialización. Solo diez em-

---

<sup>1</sup> Rofman (1997) indica que, con el término “economías regionales”, “se suele identificar a las regiones argentinas ubicadas fuera del área pampeana, al formar parte constitutiva del sistema económico-social global están afectadas por el mismo proceso crítico que marca el actual desarrollo de nuestra sociedad”. Pero, sin embargo, “en cada una de las áreas constitutivas del espacio extrapampeano, los procesos de producción y su respectiva gestión, la estructura social, la constelación de los agentes económicos regionales, su vinculación con quienes operan fuera de sus límites y el perfil del modelo político-administrativo local se presentan con significativas diferencias de tipo estructural”.

presas concentran el 87% de las exportaciones de ultramar, lo cual da cuenta de la relación de subordinación de la gran mayoría de los productores primarios frente al capital concentrado en las etapas de empaque, conservación y comercialización. A la histórica subordinación comercial se le suman los nuevos requerimientos tecnológicos, parámetros de calidad y ausencia de políticas estatales hacia la pequeña y mediana producción primaria que refuerzan la mayor acumulación de excedentes por parte del capital concentrado. Álvarez et al. (1994), al utilizar el marco conceptual de la teoría de subsistemas de Pablo Levín en la fruticultura, proponen estudiar las relaciones directas de acumulación entre los distintos agentes del subsistema. El estudio de las relaciones de acumulación diferenciales establecidas entre el capital concentrado y el capital fragmentado en un subsistema determinado es particularmente lo que permite explicar la dinámica del conjunto. A su vez, en los últimos diez años no solo se evidenciaron importantes cambios en el sector de los productores primarios, sino también transformaciones en el sector empresarial del capital concentrado ligadas a las etapas de acondicionamiento y comercialización.

En el macronivel, nos encontramos en una etapa de cambios en la agricultura, la producción y el consumo de alimentos. El sistema agroalimentario se encuentra en una fase en la que prevalecen las empresas agroalimentarias transnacionales, con alto nivel de integración desde la producción primaria hasta el mercado minorista, desarrollando en general sistemas productivos de alta demanda de insumos químicos y concentración en pocos cultivos y con exigencias de alta productividad que redundan en la concentración de las ganancias para las corporaciones agroalimentarias. Este contexto, desde la lógica del sistema capitalista, se refleja en el sistema frutícola local.

12

En el año 2020, ante la persistente crisis centralmente en los productores primarios, la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén (en adelante, la Federación) impulsó y organizó como canal alternativo de comercialización un programa de venta de fruta al Estado de la provincia de Río Negro para su distribución en los comedores escolares. En este trabajo nos proponemos analizar esta experiencia de comercialización, su desarrollo, alcances e implementación, su

impacto en los sujetos agrarios participantes y en los procesos de concentración económica y su subordinación comercial.

## **Fruticultura en la región. Crisis y transformaciones**

La Argentina es la segunda exportadora de pera a nivel mundial y primera exportadora de pera del hemisferio sur; en tanto que es la quinta productora de manzanas del hemisferio sur, esto porque ha disminuido fuertemente su posición como exportadora de manzanas frente a los otros países productores. A nivel nacional ambas provincias –Río Negro y Neuquén– producen un poco más del 90% de las peras y manzanas del país. Si miramos las exportaciones totales de la Argentina para el primer semestre de 2022, la venta de peras y manzanas representó el 0,4% de las exportaciones totales, alcanzando ciento noventa y cinco millones de dólares (INDEC, 2022), de todos modos, evidenció una caída de 17,4% con respecto al valor registrado en el primer semestre de 2021. El 79,7% de lo exportado correspondió a peras frescas; el 15,3%, a manzanas frescas y el resto se distribuyó entre manzanas y peras secas, jugos, sidra y otras preparaciones. Para la provincia de Neuquén, del total de sus exportaciones, la exportación de peras y manzanas frescas representa el 6,9 %. En Río Negro representa el 68,8 % de las exportaciones provinciales.

Los productores primarios, oferentes de primera venta de la fruta en fresco, son denominados regionalmente como “chacareros”; sin embargo, de acuerdo con la superficie en producción que poseen, podemos diferenciar entre productores familiares, con superficies de 15 a 20 ha y que constituyen la gran mayoría de los productores y también productores empresariales, de mayor superficie que pueden llegar a cultivar superficies de más de 100 ha con manzana y pera.

Por otro lado, desde el sector empresarial del empaque y comercialización se ha avanzado en la integración con la producción primaria. Hoy se calcula que alrededor del 50% de la superficie plantada corresponde a empresas integradas tanto en la producción primaria como en el empaque, conservación y comercialización. Otros actores compradores de fruta directamente a los productores y también a las empresas de empaque y comercialización son las denominadas jugueras que compran la fruta de descarte, no apta por su baja calidad para la venta en fresco,

para la elaboración de jugos concentrados. La cantidad de fruta de descarte puede representar hasta un 30 o 40% de la cosecha total. La mano de obra, tanto en la producción primaria como en el sector del empaque, se compone de una base de trabajadores permanentes y de una proporción muy importante de trabajadores temporarios, estos últimos en gran parte migrantes de otras provincias del país. Al complejo agroexportador en su conjunto, se incorporan otros eslabones intervinientes, como son los viveros, las empresas proveedoras de materiales de empaque, las certificadoras y las empresas proveedoras de insumos y maquinarias.

En este grupo de actores se mantiene desde los orígenes de la actividad el posicionamiento privilegiado de un conjunto de empresas integradas que, como indican Landriscini y Preiss (2007), “muestran capacidades diferenciales de inversión, apropiación del ingreso e innovación tecnológica y varietal con respecto al segmento de pequeños y medianos productores”. Esta asimetría estructural reproduce permanentemente la diferenciación entre ambos grupos de sujetos y genera la subordinación del sujeto chacarero al sector comercializador.

La categoría “chacareros”, según Bendini y Tsakoumagkos (2004):

... designa al tipo de productor familiar capitalizado, quien se inicia generacionalmente como colono, combina la propiedad de un pequeño o mediano monte frutal (que se ubica en los estratos de entre 0,5 y 25 ha), el trabajo familiar y el empleo de trabajadores transitorios, predominantemente de tipo estacional y/o, según los casos, trabajo asalariado permanente.

Alvaro (2013) agrega a esta definición que “denota un productor que participa con trabajos concretos en la producción en la parcela, pero es también un organizador de trabajos de terceros, familiar y no familiar, aunque con distinto peso en la composición social del trabajo en uno y en otros”. Orienta su práctica productiva a la acumulación de capital a través del fin último de generación de excedente (Archetti y Stölen, 1975; Álvarez et al., 1994).

Estos parámetros referidos al nivel de capitalización y relación con los medios de producción resultan imprescindibles en cualquier análisis, pero son elementos

**Cuadro 1.**  
Variación en la cantidad de productores/as por estrato de superficie (ha) en la norpatagonia

Estrato por superficie neta	2009	2021	Variación en cantidad de productorxs 19/09	Variación (%)	Contribución a la variación del total (%)
	superficie neta	superficie neta			
1-9 ha	1 519	852	-667	-44	70,96
10-19 ha	621	449	-172	-28	18,3
20-29 ha	229	176	-53	-23	5,64
30-39 ha	122	90	-32	-26	3,40
40-49 ha	49	37	-12	-24	1,28
50-59 ha	29	24	-5	-17	0,53
60-69 ha	23	24	1	4	-0,11
70 -79 ha	8	10	2	25	-0,21
80-89 ha	12	9	-3	-25	0,32
90-99 ha	5	12	7	140	-0,74
más 100 ha	50	44	-6	-12	0,64
Totales	2 667	1 727	-940	-30	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes anuarios de Senasa (2010, 2022)

que a veces aparecen como insuficientes para llevar a cabo la tarea de entender los comportamientos en la estructura productiva. Podemos incorporar dimensiones “identitarias y culturales en su relación con otros elementos, como la relación que los sujetos establecen entre sí, con los medios de producción, con la propiedad de la tierra o la valoración de su fuerza de trabajo en cada contexto temporal y espacial” (Muzlera, 2013). En esta zona productiva el chacarero se corresponde con “el sujeto social histórico que inicialmente facilitó el desarrollo de la fruticultura, pero a medida que el proceso de modernización avanza, se encuentra limitado en sus opciones de expansión” (Bendini y Tsakoumagkos, 2004).

15

La principal expresión de la crisis en la fruticultura está dada por la persistente desaparición de una proporción muy importante de los productores familiares, denominados chacareros. En los últimos doce años, según datos pertenecientes al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa),<sup>2</sup> la cantidad de

<sup>2</sup> Este organismo utiliza como información censal el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA).

productores ha disminuido de 2667 en el año 2009 a 1727 en el año 2021. Una disminución de un 35 %, lo que significa novecientos cuarenta productores menos en el período.

Del total de productores que han desaparecido, el 89,26 % corresponde al estrato de menos de 20 hectáreas. Lo que confirma que los sujetos más subordinados de la cadena son los principales perjudicados y desplazados de la actividad, en los últimos doce años. Lo cual da cuenta de una fuerte modificación en la estructura agraria con un constante y sistemático proceso de concentración. Para observar en qué estrato productivo se distribuye esta disminución de hectáreas implantadas nos detenemos en el cuadro 2.

Los productores de menos de 20 ha (los primeros dos estratos) representan el 75% del total de establecimientos y ocupan solo el 28,16% de la superficie implan-

**Cuadro 2.**  
Variación en la superficie neta implantada con frutales de pepita y carozo por estrato de establecimiento

Estrato por superficie neta	2009	2021	Variación absoluta	Contribución a la variación del total (%)
	superficie neta	superficie neta		
1-9 ha	8 230	4 554	-3 676	27,56
10-19 ha	8 656	6 350	-2 306	17,3
20-29 ha	5 650	4 276	-1 374	10,30
30-39 ha	4 234	3 064	-1 170	8,77
40-49 ha	2 176	1 672	-504	3,78
50-59 ha	1 607	1 283	-324	2,43
60-69 ha	1 505	1 542	37	-0,28
70-79 ha	590	667	77	-0,58
80-89 ha	1 020	748	-272	2,04
90-99 ha	462	1 127	666	-4,99
más 100 ha	17 927	13 436	-4 491	33,67
<b>Totales</b>	<b>52 056</b>	<b>38 719</b>	<b>-13 337</b>	<b>100,00</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes anuarios de Senasa (2010, 2022)



tada. Casi el 45% de la superficie que disminuyó se da en estos dos estratos, lo cual se correlaciona con la disminución importante de la cantidad de productores. En el otro extremo, los productores de más de 90 ha (los últimos dos estratos), representan el 2,5% y ocupan el 37,6% de la superficie implantada. En este estrato también hay una disminución de alrededor de 5000 ha, pero no hay disminución relevante en la cantidad de productores. La disminución de la superficie en los estratos mayores se corresponde centralmente con la eliminación de las plantaciones obsoletas y ya no rentables.

En estos últimos años también se evidenciaron cambios en el sector del capital más concentrado, el otro extremo del complejo exportador valletano. Durante la década de 2000 el espectro de las primeras firmas productoras-exportadoras estaba conformado por un grupo de empresas trasnacionales integradas, como el caso de Expofrut (de capital italiano perteneciente al Grupo Boscchi), Salentein Fruit (capitales holandeses), Moño Azul (capitales europeos) y una empresa exportadora no integrada de capitales estadounidenses, Dole; también un conjunto de empresas integradas nacionales y los denominados *traders*, asociaciones de empresas integradas regionales para la exportación (Brizzio, Taranda y Tiscornia, 2019).

A partir de la década de 2010 se producen cambios sustanciales en el sector de las principales empresas exportadoras. La principal empresa exportadora, Expofrut, comienza un proceso de ventas de sus activos y prácticamente se retira de la actividad comercial frutícola. La empresa Salentein Fruit, de capitales de origen holandés, se retira de la actividad frutícola y vende sus activos, que son adquiridos por la empresa local Kleppe SA. La empresa Moño Azul, que había sido adquirida por capitales europeos, vende sus activos a la empresa Patagonia Fruits (de capitales nacionales). Esta última empresa es la que lidera el ranking en cuanto a volumen exportado por ultramar. Así, en la década del 2000 se estimaba que el proceso de transnacionalización se profundizaría, sin embargo, se revirtió casi por completo. Solamente se mantiene una empresa transnacional de origen estadounidense, la empresa Standard Fruit Argentina SA (perteneciente a la Dole Company), que actualmente estaría disminuyendo su participación en el mercado, en el año 2019 figura con un 5,81% del volumen total exportado a ultramar. Es necesario

**Cuadro 3.**  
Volumen exportado por ultramar (Tn.) de peras y manzanas por empresa y representación del total exportado, en porcentaje. Año 2019

Exportador	Tn.	% exportado	% acumulado	País
Pat. Fruits Trade SA	41 840	24,65	24,65	Argentina
Pai SA	35 269	20,78	45,43	
Moño Azul SA	19 855	11,7	57,13	
Standard Fruit SA	9 867	5,81	62,94	Estados Unidos
Tres Ases SA	9 056	5,34	68,28	Argentina
Battaglio Arg. SA	7 680	4,52	72,8	
Ecofrut SA	6 538	3,85	76,66	
Kleppe SA	6 436	3,79	80,45	
Boschi Hnos. SA	6 372	3,75	84,2	
Emelka SA	5 042	2,97	87,17	
Total del año	169 728			

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos disponibles en la página web de Patagonia Norte. Terminal de Servicios Portuarios ([www.patagonia-norte.com.ar/](http://www.patagonia-norte.com.ar/))

aclarar que este ranking es solo de las exportaciones a ultramar y no contempla las exportaciones a países de Latinoamérica.

Se puede observar que estas diez empresas exportadoras concentran el 87,17% del total de las exportaciones. Se destaca el predominio de capitales nacionales no solo en la cantidad, sino también en la participación en el volumen exportado. Patagonian Fruits Trade SA y Moño Azul son del mismo grupo propietario de capitales nacionales, Grupo Prima, que compró los activos de las transnacionales Expofrut y Moño Azul y se constituyó en el principal exportador, concentrando el 36,35% del total de las exportaciones a ultramar. El retiro de los capitales transnacionales se debe a cambios en los mercados europeos centralmente y, también, a las modificaciones en las condiciones económicas estructurales en la Argentina que hacen que ya no sea viable la estrategia de integración de las cadenas de los comercializadores europeos con los países de áreas de producción de contraestación (Landriscini y Preiss, 2007). Las condiciones de ganancias extraordinarias que justificaban la inversión en la producción y comercialización local han disminuido sustancialmente

y por lo tanto sobrevino el retiro de los capitales europeos de la producción y comercialización en nuestra región.

Por su parte, las empresas que lideran el ranking de volumen exportado, al ser empresas totalmente integradas y manejar la producción primaria con tierra propia y/o alquilada, han modificado sus estrategias en estos últimos diez años. En este sentido, podemos reconocer que la rentabilidad de los eslabones en una cadena no es estática, sino que está sujeta a constantes transformaciones: “las firmas tienen rutinas productivas que pueden ir cambiando por medio del aprendizaje (*know-how* y *know-why*)” (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). De este modo, empresas que se especializaban en un eslabón, al detectar mayor rentabilidad en otro, van construyendo capacidades que les permitan generar condiciones para avanzar en esos eslabones. Esta situación se presenta en la fruticultura con empresas que, de practicar una estrategia fuerte de compra de materia prima –manzanas y peras–, han avanzado hacia el eslabón de producción primaria, disminuyendo el porcentaje de fruta comprado a los productores independientes. Con este comportamiento, se destacan las firmas Cervi y Kleppe SA que actualmente comercializan solamente fruta de producción propia, abandonando la estrategia de captación de ganancias a partir de la compra a productores. Cada una de estas empresas contaría con cerca de 2000 hectáreas plantadas con peras y manzanas. Esto representa un 11% del total de la superficie plantada en la región. La única empresa que mantiene la estrategia de compra de materia prima y solamente administra la clasificación, el empaque y la comercialización es la firma Standard Fruit Argentina, que no incursiona en la inmovilización de capital en la producción primaria.

Esta breve descripción trata de reflejar lo que se entiende por *territorio*, en palabras de Manzanal (2006): “es el espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico”.

## La experiencia de la compra estatal

En el valle frutícola los sujetos que llevan adelante la economía agraria se encuentran organizados colectivamente en diferentes espacios: por un lado, las em-

presas integradas poseen su espacio de representación gremial en la Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI) que surge en 1987 a partir de la unión de la Corporación Frutícola Argentina, creada en 1934, y de la entidad Empacadores y Frigoríficos de Frutas Asociados de Río Negro y Neuquén. La Cámara está actualmente integrada por treinta y un empresas. Por otro lado, los productores primarios, los chacareros, se encuentran organizados gremialmente en la Federación, la cual es una organización de segundo grado que agrupa a las entidades gremiales de los productores que son las cámaras de productores de las distintas localidades.

En el contexto de concentración, expulsión de la actividad de los pequeños y medianos productores y profundización de la dependencia de las empresas comercializadoras que se evidencia en la fruticultura, la Federación se ha propuesto abordar en el interior de la organización dos cuestiones en paralelo que se encuentran vinculadas. Por un lado, aparece la preocupación por la distribución de costos en la cadena de comercialización y, en esa misma línea, la preocupación por los canales de comercialización habituales para la pera y la manzana.

Como se dijo anteriormente, la polarización en dos sectores, los productores primarios y las empresas empacadoras/comercializadoras, genera una disputa de intereses por el asimétrico poder de negociación que implica una constante transferencia de ganancias del sector primario al sector de comercialización. Esta puja se ha expresado con distintos grados en estos años y a partir de diversas acciones colectivas locales de protesta que han tomado estado público, tales como movilizaciones y tractorazos. En paralelo a estas medidas, desde la Federación se fue gestando la necesidad de instalar sus reclamos en la agenda de las políticas nacionales, principalmente durante el gobierno de Mauricio Macri. A partir de este panorama, podríamos decir, en los términos de términos de O'Donnell y Oszlak (1995), que los chacareros desde su organización colectiva intentaban “problematizar” sus necesidades y demandas, a fin de promover su inclusión en la agenda de los “problemas socialmente vigentes” y alcanzar, como proponen estos autores, el estatus de cuestión.

De este modo, el 23 de agosto de 2016 se concreta una medida de protesta en Plaza de Mayo que consistió en la entrega gratuita de 10.000 kg de peras y manzanas a cientos de personas que se acercaron y aguardaron en largas filas la fruta. En ese momento, el presidente de la Federación denunciaba que “mientras que el productor recibe 2,80 pesos por kilo de peras y 3 pesos por kilo de manzanas, en los grandes supermercados esa fruta se vende a 40 o 50 pesos el kilo” y reclamaba por un “mayor control estatal sobre la cadena de comercialización”.<sup>3</sup> Se trató de una medida organizada regionalmente y con el objetivo de instalar la problemática a nivel nacional.

El 23 de abril de 2019 la Federación se organiza nuevamente, unos cincuenta productores de distintas localidades se movilizaron y llevaron 20.000 kg de fruta a Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), concretando lo que llamó como el “frutazo”.<sup>4</sup> De nuevo, miles de personas se congregaban en Plaza de Mayo para buscar la fruta que se estaba entregando gratis. En esta oportunidad, se le presentó al gobierno nacional un paquete de medidas bajo el lema de “Rentabilidad para los productores primarios”.

En simultáneo con los debates suscitados respecto de estas medidas, la Federación mantenía audiencias y reuniones de negociación con los representantes de la provincia de Río Negro, la entidad no solo jugó un rol de tipo gremial y reivindicativo de las necesidades, sino que elaboró una propuesta de compra pública de frutas que presentó a fines de 2019 al gobierno de la Provincia de Río Negro. Esta propuesta de comercialización tuvo como antecedente una acotada experiencia en la que la entidad logró establecer, en 2018, la venta directa de peras y manzanas en ferias barriales de CABA, experiencia que permitió que la Federación precise y ajuste aspectos específicos y pueda convencerse de la necesidad de fortalecer canales de comercialización con reducción de intermediarios en la cadena comercial.

La propuesta presentada al gobierno de Río Negro contenía un elemento superador, la Federación quería que se concrete la compra pública para abastecer de

---

<sup>3</sup> Ver: *Reuters staff* (23 de agosto de 2016).

<sup>4</sup> Ver: *Diario Río Negro staff* (23 de abril de 2019) y *Perfil staff* (23 de abril de 2019).

pera y manzanas a las escuelas de la provincia, con el objetivo de reducir la intermediación en beneficio del productor, garantizándole el cobro de un precio por kilogramo que cubra el costo de producción más una utilidad. El programa que se llevó adelante se conoció como Programa de Comercialización para los Pequeños y Medianos Productores, y, junto con la Federación, participó de este programa la Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (Funbapa), que realiza un aporte en cuestiones administrativas, logísticas y de personal profesional, tanto para la etapa de empaque como la de transporte.

Finalmente, a comienzos de 2020 se firma un acuerdo entre la Federación y el Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro. La meta inicial fue proveer 621.000 kg de frutas y hortalizas para ser consumidas durante el ciclo lectivo por los alumnos de doscientas setenta y seis escuelas rionegrinas distribuidas en Bariloche, General Roca, Cipolletti y Viedma.

Desde la firma del convenio y hasta que se declaró el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) por la pandemia de covid-19 se concertaron dos entregas. A partir de las medidas sanitarias y la suspensión de las actividades presenciales en las escuelas, la Federación propuso (a fin de mantener el convenio) la entrega de módulos de frutas y hortalizas para las escuelas de la provincia con jornada extendida que cuenten con comedores y cuyos estudiantes almuercen en la escuela. Esta propuesta se amalgamaba con un problema del gobierno de la provincia, ya que a los sectores más castigados por las medidas del ASPO y las restricciones laborales se les sumaba en varias localidades la necesidad de las familias de que los chicos accedieran a los comedores. El gobierno tenía mucha presión también del sindicato docente provincial, ya que eran los receptores de primera mano de las necesidades de los niños/as y familias por el cierre de los comedores escolares. Así es que en abril de 2020 se realizó una adenda que establecía la provisión a las escuelas de jornada extendida de Río Negro de módulos de 10 kg de frutas y verduras. Se concretaron siete entregas desde junio hasta diciembre con un total de 93.240 módulos con productos frutihortícolas que las familias retiraban en las escuelas para consumir en los hogares.

En 2021 se firmó el segundo convenio con el Ministerio de Educación de Río Negro para proveer frutas y verduras a los comedores escolares, con entregas que fueron de mayo a diciembre de este año, sumando en su conjunto 25.000 módulos alimentarios mensuales, un total de 932.000 kg de productos frutihortícolas para alcanzar ciento treinta y cinco escuelas de la provincia.

El Programa de Comercialización en estos años creció no solo en cantidad de productores sino en kilos comercializados. Este año participaron treinta productores, de los cuales el 70% corresponde a chacareros de menos de 25 ha. En cuanto a los kilos vendidos, se pasó de 960.000 kg a 1.600.000 kg, aproximadamente.

Esta experiencia de compra pública o compra estatal, que lleva adelante la Federación, es una experiencia incipiente, pero por los antecedentes recopilados, resulta de carácter único en el país. De esta manera, hacemos énfasis en el rasgo sobresaliente, acordando con Hintza (2010), que tiene este tipo de acciones cuya característica es la de una política de construcción colectiva por la cual un movimiento social instala en la agenda pública su propia problemática y logra impulsar una nueva institucionalidad. En la Argentina no existen experiencias de magnitud que sirvan de antecedente para la política de compra pública, quizás la más representativa sea la compra de semillas por parte del Programa ProHuerta (Dumrauff, Moricz y Zain El Din, 2015). Por su parte, Caimmi (2021) identifica otro posible antecedente en la propuesta de compra pública que surgió en Misiones con el Programa de Recuperación Nutricional Hambre Cero, “que entrega tickets a sus usuaries para realizar compras en las Ferias Francas de la agricultura familiar”.

Si revisamos las experiencias de compra pública en el nivel de los Estados nacionales en Latinoamérica, existen diferentes experiencias y con distinto grado de desarrollo, pero efectivamente la delantera la tiene Brasil. En este país existen tres programas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) y Compras Institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos. El PAA se desarrolló en el marco de la estrategia de “Hambre Cero” en el año 2003, durante el primer gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, y se basó en la preocupación acerca de la seguridad alimentaria y nutricional, “no solo se mira a los consumidores, sino que también se considera a los productores

y la relación consumidor-productor” (Siliprandi, 2014). En este programa los productos a la agricultura familiar conseguían sus fondos del Estado nacional. Por su parte, el PNAE tiene más de treinta años de existencia, con distintas oscilaciones en cuanto al carácter de los proveedores de alimentos y las perspectivas políticas del programa. A partir de 2009, se logró una modificación de la ley de compra pública de alimentos por la que se establece un mínimo del 30% para las compras estatales de alimentos escolares pertenecientes a la agricultura familiar y sus organizaciones. Por último, la modalidad de “compras institucionales”, ligada al PAA, se crea en 2013 como una política de acceso al alimento que tiene por objetivo proveer a los municipios, hospitales y funcionarios de la administración pública de alimentos provenientes de la agricultura familiar (antes de esta modalidad, los alimentos se compraban a las grandes empresas). Bajo la consideración de las políticas públicas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión”, intervenciones que “afectarán el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la *cuestión*” (O’Donnell y Oszlak, 1995), sin ahondar en el análisis de estas experiencias brasileñas, entendemos que estos programas son claros ejemplos de un camino alternativo ya transitado por otro país latinoamericano al que prestarle atención.

En el caso de la Argentina, a la problemática se le suma la ausencia de un marco normativo específico respecto de las compras públicas a la agricultura familiar o a la pequeña y mediana producción agropecuaria. Pero contamos con un puntapié interesante para explorar entre los ámbitos académicos, vinculado con las organizaciones de la agricultura familiar, en la Ley 27.118 de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina. Allí, se estipula que

24

La compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) tendrá prioridad absoluta en las contrataciones directas que realice el Estado nacional para la provisión de alimentos en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, fuerzas armadas y demás instituciones públicas de-



pendientes del Estado nacional. A tal fin se deberán suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar metas y objetivos a cumplir. (Art. 22, inc. 3).

## Conclusiones

Frente al análisis de los indicadores que presentamos sobre la prolongada crisis que atraviesa un sector de la fruticultura regional, que se expresa en la fuerte disminución de la cantidad de productores intervinientes y de la superficie plantada, el acorralamiento de la urbanización desorganizada y el avance de las actividades extractivas en suelos fértiles, esta experiencia de comercialización desarrollada por la Federación de Frutos de Río Negro y Neuquén nos ofrece potencialidades y debates a desarrollar y promover. La propia Federación, en las entrevistas realizadas a sus dirigentes, señala, como aspectos a mejorar, la necesidad de conseguir que los productores se apropien de la propuesta y se avance en la mejora de los mecanismos de control de calidad de la producción.

Por otro lado, el actual programa de compra estatal de frutos de Río Negro, no solo tiene un impacto importante en la ayuda a la pequeña producción que sufre un contexto desigual de poderes de negociación en la cadena frutícola, sino que también empalma con la necesaria y saludable promoción del consumo de fruta fresca en los niños y adolescentes. Su posibilidad de expansión muestra quizá lo insuficiente de poner el eje centralmente en cambiar los hábitos de consumo a nivel individual, máxime cuando existe una necesidad de cambios de hábitos del consumo alimenticio y en un contexto de agudización de la pobreza, y enfatiza la importancia de profundizar este tipo de políticas estatales a fin de ver su impacto sobre las pautas de consumo.

En un plano económico y de escala, nos preguntamos por el tipo de desarrollo que debería alcanzar esta experiencia para que se configure como una opción viable y perdurable para los pequeños y medianos productores frutícolas. A su vez, si quisiéramos ampliar su envergadura a un plano nacional, ¿qué articulación interstatal (municipal, provincial y nacional) se requeriría a fin de avanzar en una

compra pública de parte del Estado nacional, pensando en el acceso de niños/as a frutas frescas en las escuelas de otras provincias?

Esta experiencia nos muestra también las ambigüedades del Estado, en este caso a nivel provincial, cuando, por un lado, los pequeños productores y organizaciones de la agricultura familiar consiguen formar parte de la compra estatal, pero, por otro lado, desde el Estado se promueve, facilita y desregula el cambio del uso del suelo fértil para la especulación inmobiliaria y las actividades extractivas. ¿Qué configuraciones sociales, colectivas y políticas y qué condiciones económicas deben conjugarse con el fin de tensionar estas ambigüedades y torcer su rumbo?

## Bibliografía

Álvarez, G., Bandieri, S., de Jong, G., Nievas, I. y Tiscornia, L. (1994). *El minifundio en el Alto Valle del Río Negro: estrategias de adaptación*. Neuquén: UNCo.

Alvaro, M. B. (2013). *Estrategias de reproducción social en la producción familiar capitalizada. Los chacareros del Alto Valle de Río Negro*. Buenos Aires: La Colmena.

Archetti, E. P. y Stölen, K. A. (1975). *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bendini, M. y Tsakoumagkos, P. (2004). "Consideraciones generales sobre los chacareros de la cuenca del río Negro". En Alemany, C. y Bendini, M. (coords.), *Crianceros y chacareros de la Patagonia*. Buenos Aires: La Colmena.

Brizzio J. J., Taranda, N. y Tiscornia, L. (2019). "Cambios en el capital concentrado de la fruticultura del Alto Valle de Río Negro y Neuquén". Presentado en las *XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, 5 al 8 de noviembre. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

- Caimmi, N. (2021). “Las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar. Aproximación en clave comparativa entre Brasil y Argentina”. *Escenarios*, n° 33.
- Dumrauff, S., Moricz, M. y Zain El Din, E. (2015). *Potenciando las compras públicas a la agricultura familiar en el marco de la economía plural*. Famaillá, Tucumán: INTA Ediciones.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (2022). Informes técnicos. Vol. 6, n° 134. Comercio exterior. Cifras estimadas de junio de 2022. Buenos Aires: INDEC.
- Landriscini, G. y Preiss, O. (2007). “La concentración económica en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro”. En Radonich, M. y Steimbregger, N. (comps.), *Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias*, pp. 41-56. Buenos Aires: La Colmena
- Manzanal, M. (2006). “Regiones, Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural”. En Lattuada, M., Manzanal, M. y Neiman, G. (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, pp. 21-50. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS).
- Muzlera, J. (2013). *La modernidad tardía en el agro pampeano: Sujetos agrarios y estructura productiva*. Cap. V “Tipología de sujetos agrarios”. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- O’Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia 1995. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, vol. 2, n° 4, pp. 99-128.
- Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2017). “Cadenas globales de valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 4, n° 7, pp. 99-129.

Rofman, A. B. (1997). “Economías regionales extrapampeanas y exclusión social en el marco del ajuste”. *EURE*, vol. 23, n° 70, pp. 19-37.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa) (2010). *Anuario Estadístico 2009*. Centro Regional Patagonia Norte. Argentina: Senasa.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa) (2022). *Anuario Estadístico 2021*. Centro Regional Patagonia Norte. Argentina: Senasa.

Siliprandi, E. (2014). “Los programas de compras públicas de Brasil: escuelas y circuitos cortos”. En CEPAL, *Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición*. Santiago de Chile: CEPAL.

### Notas periodísticas

Diario Río Negro staff (23 de abril de 2019). “Cientos de personas acompañaron el ‘frutazo’ en Plaza de Mayo”. *Diario Río Negro*. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/empezo-el-frutazo-con-largas-filas-en-plaza-de-mayo-958923/>.

Perfil staff (23 de abril de 2019). “Frutazo: regalan 20.000 kilos en Plaza de Mayo para protestar por la crisis del sector”. *Perfil*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/frutazo-plaza-mayo-regalan-30000-kilos-frutas-para-protestar-cri-sis-argentina.phtml>.

Reuters staff (23 de agosto de 2016). “Productores argentinos regalan 10.000 kilos de frutas en Buenos Aires como protesta”. *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/economia-argentina-productores-idLTAKCN10Y1JZ>.