

# Organizaciones de la Economía Popular y municipios conformando circuitos socioeconómicos para la provisión de alimentos.

Quispe Gómez, Tania y Stein, Natalia Soledad.

Cita:

Quispe Gómez, Tania y Stein, Natalia Soledad (2023). *Organizaciones de la Economía Popular y municipios conformando circuitos socioeconómicos para la provisión de alimentos. III Jornadas de Democracia y Desigualdades. UNPAZ, José C. Paz.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/natalia.stein/34>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p0k3/Fp0>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# actas

III JORNADAS

## DEMOCRACIA Y DESIGUALDADES

*Compilación de las ponencias presentadas en el marco de los 27 grupos de trabajo que conformaron la tercera edición de las Jornadas, en las cuales se problematizan desde diversas disciplinas las desigualdades latinoamericanas en contextos situados.*

**15 y 16 de septiembre de 2022**

- Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades
- Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación
- Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales

INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**  
Vicerrectora: **Silvia Storino**  
Secretaria General: **María Soledad Cadierno**  
Secretaria de Ciencia y Tecnología: **Pilar Cuesta Moler**  
Directora del Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades: **Nora Goren**  
Directora del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación: **Ernesto Mattos**  
Director del Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales: **Mauro Benente**  
Compilación y organización del material: **Johanna Maldovan Bonelli y Santiago Milesi**  
Directora General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**  
Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**  
División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**  
Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib**  
Coordinación editorial: **Paula Belén D´Amico**

## comité académico

Dora Barrancos	Gabriel Kessler	Ana Laura Rodríguez Gustá
Oswaldo Battistini	Valeria Llobet	Alicia Ruiz
Jorge Eduardo Douglas Price	Carolina Mera	Laura Santillán
Marisa Herrera	Mario Pecheny	Horacio Corti
	Karina Ramacciotti	

## comité organizador

Adrián Tijonchuk	Johanna Romero	Sandra Lagnado
Aldana Rago	Jorge Cortez	Santiago Milesi
Bárbara Poey	Julieta Serfilippo	Silvina Cataldi
Carolina Calvelo	María Florencia Rodríguez	Sofía Rocha
Emiliano Favini	Mariana Lettieri	Yanina Argañaraz
Ernesto Aguaysol	Micaela Sciani	Rosalyn Ruiz
Graciela Martínez	Natalia Palacio	Paola Parlade
Javier Quispe	Ornella Paez	

## organización general

Johanna Maldovan Bonelli

### III Jornadas Democracia y Desigualdades

Septiembre de 2022

© 2023, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731 -

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires

© 2023, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN 2683-6912

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.

**GT 26**

**HETEROGENEIDADES  
LABORALES Y  
TERRITORIALIDAD  
EN LA PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES\***

**Coordinadores/as:**

**Nicolás Dzembrowski, María Eugenia Goicoechea  
y Johanna Maldovan Bonelli (IESCODE-UNPAZ)**

**\* El nombre completo del GT 26 es "Heterogeneidades laborales y territorialidad en la provincia de Buenos Aires. Empresas, emprendedurismo y organizaciones de la economía popular y solidaria en un contexto de desigualdades".**

# ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y MUNICIPIOS CONFORMANDO CIRCUITOS SOCIOECONÓMICOS PARA LA PROVISIÓN DE ALIMENTOS

Tania Quispe Gómez (UNPAZ) y Natalia Soledad Stein (UNPAZ)  
natalia.stein@docentes.unpaz.edu.ar

## Resumen

---

En el marco de la crisis de hambre sufrida en Argentina desde 2018-19, y frente a las maniobras concentradoras y especuladoras de los grupos tradicionales del sector agroalimentario, resultó estratégica la provisión de alimentos por parte de la Economía Popular, Social y Solidaria, especialmente de la agricultura familiar. Es así que surgieron como fenómeno emergente los llamados “circuitos socio-productivos”, integrando a una diversidad de actores territoriales en la producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos.

El espacio local es el privilegiado para construir espacios de diálogo entre actores, con fuerte participación de los municipios, ya sea que estos asuman el rol de compradores, o bien que intervengan para acercar a productores y consumidores en el marco de la política pública.

El municipio de General San Martín, en el conurbano bonaerense, viene mostrando excelentes resultados en ese proceso, que comienza por la identificación de la heterogeneidad de actores participantes. En la UNPAZ, el proyecto “Economía Popular y Municipios contra el hambre. Fortalecimiento de circuitos socioeconómicos alimentarios co-gestionados” se ha propuesto sistematizar dicha experiencia, en formato de taller, para replicarla luego en otros municipios de su zona de influencia. Este trabajo pretende dar cuenta de sus avances, a partir del relevamiento realizado mediante arqueo documental, entrevistas y observación participante en

los distintos espacios de encuentro e intercambio entre el Municipio y las organizaciones del territorio.

**Palabras clave:** circuitos socioeconómicos alimentarios - economía popular - políticas municipales

## Introducción

En el contexto de la pandemia del COVID-19 se evidenció la capacidad de la organización comunitaria, a través del asociativismo, para enfrentar la situación de crisis y ponerse a disposición de la sociedad, mientras que el sector privado con fin de lucro no encontraba interés en hacerlo. Pero en nuestra interpretación no observaremos dicha disposición de la Economía Popular, Social y Solidaria (EPSS) como reemplazo o rueda de auxilio del Estado, sino que por el contrario, nos interesa aquella situación virtuosa en la que el propio Estado, sin abandonar sus responsabilidades, apoya sus políticas públicas en la capacidad de este sector, a la vez que lo fortalece.

Como antecedente de este trabajo se han estudiado algunas experiencias donde las organizaciones de la EPSS en Argentina se volcaron a la atención de problemas sociales urgentes; en este caso, el hambre producto del ajuste brutal de la economía acontecido entre 2016 y 2019, y la crisis sanitaria provocada por la expansión del COVID-19. Numerosas organizaciones reaccionaron ofreciendo bienes y servicios esenciales a precios populares, tanto al Estado como a las comunidades. Se destacaron primeramente asociaciones de productores que decidían ofrecer alimentos a mejores precios que los grupos concentrados, sumándose a la campaña nacional contra el hambre. Más tarde al desatarse la pandemia, un relevamiento estatal registró cientos de organizaciones dispuestas a la provisión solidaria de insumos médicos. En un nivel de mayor agregación, organizaciones de segundo piso movilizaron capacidades y recursos para proponer respuestas articuladas: promoviendo la idea de que “la Economía Solidaria es la clave para la recuperación”, convocaron a combinar los esfuerzos de las organizaciones de producción y consumo, a nivel federal, para bajar los precios de los alimentos.<sup>1</sup> Esto, en un contexto general en que las licitaciones públicas para la compra de alimentos a ser destinados a la asistencia, quedaban desiertas, o los proveedores pretendían cobrar al Estado por encima de los valores de mercado.

<sup>1</sup> Entre otras acciones, impulsaron: un “Plan Nacional de Desarrollo” del sector, “Aportes y líneas de acción para el Plan Argentina sin Hambre”, “Propuestas de políticas públicas para el abastecimiento popular” y hasta una “Propuesta de abastecimiento nacional de carnes blancas”.

## El contexto reciente

Según la CEPAL, en 2020 nuestra región “se enfrentó a la peor crisis de la que se tenga constancia y a la mayor contracción económica del mundo en desarrollo” (2021), con el PBI reduciéndose un 7,7% y la inversión cayendo un 20%. Más de 2,7 millones de empresas cerraron, y el desempleo alcanzó a más de 44 millones de personas. Así, la pobreza creció del 30,3% al 33,7% de la población total. CEPAL interpreta un retroceso para la región de un decenio, con el PBI a finales de 2020 al mismo nivel que el del 2010.

Simone Cecchini (2020) explica que los sectores más pobres de la población padecen un mayor riesgo de muerte por enfermedades previas, más riesgo de infección debido al hacinamiento, falta de agua y saneamiento, y la imposibilidad de trabajar a distancia o directamente de generar ingresos en el caso de trabajadores informales. Para estas poblaciones era más difícil cumplir el aislamiento social, y sus consecuencias familiares, sociales y económicas fueron peores. Testimonios recogidos en los inicios de la pandemia daban cuenta de deficiencias en la provisión de alimentos y artículos de limpieza, dificultades para obtener atención médica y medicamentos, complicaciones en la situación de adultos mayores, y un agravamiento de la violencia de género y/o familiar. En relación a la alimentación, la pérdida de ingresos dificultó el acceso a los alimentos, se evidenciaron problemas de abastecimiento (por falta de mercados cercanos o por la no reposición de los comercios de proximidad), aumentos abusivos de precios y asistencia alimentaria deficiente por parte de los gobiernos locales (Instituto del Conurbano, 2020a).

Esta crisis de hambre empeoró con la llegada de la pandemia, pero en Argentina se había desencadenado antes, como corolario de un proceso de contracción de la economía provocado por las políticas de ajuste y fuga de capitales implementadas durante el último ciclo neoliberal, entre 2016 y 2019. En ese marco, quedaron al descubierto la especulación e intermediación en la oferta de alimentos, propiciadas por la concentración del “agronegocio” y de las cadenas de acopio y distribución, lo que motivó una amplia organización comunitaria para dar respuesta, así como la reacción del Estado para articular el abastecimiento desde la política pública. Se evidenció así el rol estratégico de los circuitos alternativos de producción y distribución de alimentos, lo que se inserta en un proceso histórico de lucha y reivindicación de los movimientos de la agricultura familiar, campesina e indígena en toda la región, pero que la crisis ayudó a instalar en la agenda de la discusión pública.

En este sentido, mientras la articulación a nivel nacional tiene mayor escala y potencialidad en el impacto, su instrumentación puede ser compleja y no concretarse a la velocidad requerida. Por eso el espacio local es señalado como el privilegiado para construir espacios de diálogo entre actores, con fuerte participación de los municipios. Como ejemplo se encuentra el municipio de General San Martín, en el conurbano bonaerense, que viene mostrando excelentes resultados en ese proceso. Se considera que estas experiencias exitosas deben ser replicadas, tomándolas como casos de “buenas prácticas” y sistematizando sus aprendizajes para poder ser transferidos y aplicados en diversidad de contextos. En esa línea, la Universidad

Nacional de José C. Paz se propuso sistematizar dicha experiencia, para replicarla luego en otros municipios de su zona de influencia. Se busca así contribuir a la soberanía alimentaria en el territorio, procurando garantizar no solo el acceso a alimentos saludables, sino generar la discusión acerca de quiénes los producen.

La presente ponencia expondrá el contexto general en que se enmarcan dichas acciones, los desarrollos recientes de este tipo de experiencias en Argentina, y algunos avances de esta línea de trabajo en la universidad. Como metodología empleada para tal fin, se realiza un abordaje cualitativo a partir del acceso directo y diálogo con sus participantes y los/as referentes de la política pública a nivel local, a través de entrevistas y observación participante.

### Consideraciones conceptuales

Primeramente, conviene precisar algunas acepciones que se emplean en este trabajo sin distinción sino de forma ampliada: esto es, la denominación de Economía Popular, Social y Solidaria para referirnos a ese sector de la actividad económica y social. Hasta hace unos años era frecuente, en estas latitudes, la interpretación de la Economía Social y Solidaria (ESS) como un campo con tres dimensiones: a) una conceptual, como cuerpo teórico diferenciado de la economía más convencional; b) una política, que involucra los debates y propuestas en relación a los proyectos y modelos de sociedad; y c) una empírica, referida al conjunto heterogéneo de trayectorias y experiencias, que comparten atributos comunes como su finalidad social, valores solidarios y gestión asociativa y democrática (Pastore, 2006). Esta doble adjetivación como “social y solidaria” buscaba, a su vez, integrar en un espacio compartido a las experiencias más históricas e institucionalizadas (asociaciones, cooperativas y mutuales), con las iniciativas más novedosas (como empresas recuperadas por sus trabajadorxs, formas asociativas de comercialización, experiencias de monedas sociales, prácticas de consumo responsable, finanzas solidarias, empresas sociales e iniciativas comunitarias de hábitat y servicios colectivos, prácticas asociativas de la agricultura familiar, y otras) (Pastore, 2010). Pero más recientemente se ha evidenciado en el discurso académico y gubernamental una referencia creciente a la Economía Popular como parte del mismo espacio, lo que responde a la voluntad de reconocer y visibilizar a un movimiento que, a la par que la ESS, ha ganado mayor presencia en la agenda pública. Si bien estos actores representan un conjunto de experiencias con significativos puntos en común con la ESS en su dimensión empírica, no se identifican necesariamente en ella, por lo que el discurso oficial juzga necesario “nombrarla” aunque esto no implique con claridad “diferenciarla de” ni tampoco “agruparla con” las otras. Su conceptualización sin embargo no es nueva; ya hace tres décadas Coraggio la describía como una matriz de actividades económicas cuyos agentes son lxs trabajadorxs del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales; incluyendo a las economías domésticas –unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas– cuyo objetivo es lograr la reproducción de la vida. Asegura también que se trata de una propuesta abierta, pues esta perspectiva no prefigura de manera

definitiva qué actividades, qué relaciones, o qué valores, constituyen esa economía popular (1993). Lejos de definir “otra economía”, desde la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE) la caracterizan como un sector de la clase trabajadora sin derechos laborales ni patrón, que constituye una expresión de una economía global de mercado con la que tiene múltiples puntos de conexión (Pérsico y Grabois, 2014).<sup>2</sup>

Por otro lado, al referirnos a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena hacemos alusión al conjunto de pequeños productores, minifundistas, campesinxs, chacarerxs, colonxs, productorxs familiares y también campesinxs sin tierra, así como las comunidades de pueblos originarios (Foro Nacional de la Agricultura Familiar, 2006). En este tipo de producción, la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, lxs productorxs residen en la explotación o en una localidad cercana, y la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo y la gestión de la producción, cuyo destino puede ser el autoconsumo o el mercado (INTA, 2014). Suelen padecer un grado de subordinación en la cadena comercial y dificultades en el acceso al financiamiento, lo que limita la producción (Cieza, 2012).

## Los circuitos socioeconómicos alimentarios co-gestionados

Cuando hablamos de participación ciudadana en la gestión pública, Oszlak (2009) ubica tres momentos en que esta puede manifestarse: en la gestación de las políticas públicas; en la ejecución de las respectivas decisiones; y en la evaluación de la gestión pública. Señala asimismo que la participación en la gestación y en la evaluación es en nuestra región la más frecuente y presenta mayores avances, en desmedro de aquella donde se comparte la ejecución del presente, como puede ser la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios, complementando o suplantando al Estado o al mercado. Este “momento” de ejecución es el que Vaillancourt (2011) refiere como co-producción de la política pública, a diferencia de la co-construcción, que aludiría al diseño. Poggiese y Francioni aportan un marco explicativo cuando describen a la Gestión Asociada como “un ámbito en el cual se desarrollan acciones conjuntas entre la comunidad y el estado, donde los canales de participación dan lugar a la elaboración de acuerdos, negociaciones o concertaciones a partir del reconocimiento de los conflictos, diseñando propuestas y acciones que integran visiones e intereses contrapuestos” (1993:13). Los espacios co-gestionados entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, no son exclusivamente gubernamentales (como lo sería un Consejo Asesor) ni exclusivamente no gubernamentales (como sería un Consejo Comunitario). Son espacios interdisciplinarios e intersectoriales que utilizan una mecánica abierta y pluralista, en la que los actores se articulan asumiendo diferentes grados de responsabilidad y compromiso mutuos, para formular metodologías y planes de trabajo, y gestionar recursos humanos y financieros. La distribución del poder económico, técnico y político al interior de estos ám-

<sup>2</sup> Ver el trabajo de Pastore “La Economía social y solidaria, una construcción colectiva y plural” (2014), que se detiene en los entrecruzamientos entre la Economía Social y Solidaria y la Economía Popular.

bitos es desigual, por lo que debe priorizarse el fortalecimiento de los actores más débiles, cooperando con su desarrollo y capacitación (Poggiese y Francioni, 1993).

En este caso aplicamos la noción de Gestión Asociada para referirnos a la co-gestión de los circuitos socioeconómicos para el abastecimiento de alimentos. Ello tiene la ventaja sinérgica de resolver necesidades de consumo a la vez que se incentiva la producción, con un efecto desconcentrador de la economía y democratizador del acceso a mercados. Estos circuitos involucran a la producción, distribución y comercialización, pero también al financiamiento y al sistema científico técnico universitario (Pastore, 2020b). Su irrupción en la agenda pública debe ser comprendida como parte de un proceso, y como fruto de un contexto determinado que atañe a las formas de organización productiva del sector agropecuario y su respectiva cadena de intermediación.

Zain El Din et al. (2015) explican que en la década del '80 inició su penetración en el país una modalidad global de explotación, consistente en oligopolios de producción, distribución y comercialización alimentaria, dedicados principalmente a la exportación e influenciados por ritmos y tasas de ganancia basadas en lógicas financieras. Durante la década de los '90 este esquema alcanzó picos de concentración y transnacionalización, viéndose favorecido por marcos macroeconómicos globales y condicionamientos transnacionales que, bajo el paradigma del libre mercado, propugnaban la apertura y desregulación económica, desestructuraban los organismos de apoyo al sector, y propiciaban la pauperización de los recursos públicos con baja o nula inversión en infraestructura y equipamiento. La acción concentradora, especuladora y desestabilizadora del complejo agroexportador es también destacada por Pastore (2020a), cuando invita a observar las relaciones de poder que se dan en el sistema agroalimentario así como el proceso de concentración y extranjerización de la industria, desarticulándose el entramado de empresas nacionales en la década de los '90. El mismo proceso habría afectado a las cadenas de distribución y al sector primario: de la mano de la transformación productiva, llegaron los paquetes tecnológicos agrícolas, los agroquímicos, los productos ultraprocesados, contribuyendo a ofrecer todo lo contrario de alimentos saludables. En el ordenamiento territorial esto implicó una mayor concentración de la propiedad y el desplazamiento de comunidades, con el consiguiente perjuicio para los pequeños productores y el medio ambiente. A su vez, los precios que más aumentan en los índices de inflación son los de los alimentos, sin que esto tenga un correlato en lo que perciben los pequeños productores. Los acopiadores e intermediarios aprovechan su posición ventajosa y pagan a los productores con precios muy por debajo de una retribución justa.

Resulta evidente que la solución implica transformaciones estructurales: es cuando cobra fuerza el concepto de soberanía alimentaria. En oposición a –o si se prefiere, como complemento de– la noción de seguridad alimentaria impuesta por los organismos internacionales, el foco no se pone aquí en la disponibilidad de alimentos, sino en la organización misma del sistema agroalimentario, buscando recuperar la capacidad de los pueblos para definir sus propias políticas sobre el asunto. En este sentido, la agricultura familiar se convierte en una oportunidad y una herramienta concreta para contrarrestar este comportamiento especulati-

vo y concentrador (Zain El Din et al., 2015), propio de la agricultura corporativa (RIPESS, 2020). Como resume Pastore (2020b), al democratizar los circuitos de producción y distribución se mejoran las condiciones de vida de los principales actores perjudicados por la concentración: lxs trabajadorxs que producen y lxs trabajadorxs que consumen. Desde el Instituto para la Producción Popular proponen rediseñar la relación entre los pequeños productores y lxs consumidores, asignándoles desde el Estado la responsabilidad compartida de desconcentrar el mercado (Martínez, en INTA, 2020b).

Así, la intervención del Estado se prefigura como central en dicha articulación; ya sea que el mismo asuma el rol de comprador, o bien que intervenga para acercar a productores y consumidores en el marco de una política pública. Con un gran porcentaje de población en la pobreza, una enorme masa de recursos públicos dispuestos para la asistencia alimentaria, y los sectores concentrados del agronegocio especulando en el mercado, resta direccionar ese consumo hacia la EPSS; en este caso la agricultura familiar, campesina e indígena como proveedora de alimentos saludables y a precios justos.

En ese proceso, quedan en evidencia los problemas que históricamente impidieron un mayor grado de avance en este sentido: la pequeña producción no puede dar un salto inmediato en su escala, principalmente por limitaciones financieras y logísticas. Por otra parte, los requisitos para convertirse en proveedor del Estado, ya sea en el ordenamiento jurídico y contable de las organizaciones como en habilitaciones técnicas de sus productos, resultan restrictivos para la mayor parte de los productores. En cuanto a la venta al público que pueda capturar los recursos que transfiere el Estado a lxs consumidores, el sistema de asistencia alimentaria funciona a través de tarjetas de débito, lo que requiere que los productores tengan terminales de cobro asociadas a cuentas bancarias. El alto grado de informalidad del sector dista de brindarles esta posibilidad.

Durante la pandemia, además, se sumaron problemas particulares: obstáculos en la distribución y comercialización debido al cierre de locales de venta al público, la suspensión de ferias y mercados, y dificultades para distribuir los alimentos directamente a las familias consumidoras, al no estar afianzadas previamente las actividades de reparto a domicilio (Hintze y Deux Marzi, 2020). La resolución de estos problemas demandó mayor diálogo entre los actores, a fin de perfeccionar los mecanismos de articulación.

La asistencia alimentaria asumió en ese entonces formas variadas, combinando lo estatal y lo comunitario: “ollas y comedores barriales y comunitarios, viandas para la tercera edad repartidas por las organizaciones, bolsones de alimentos en escuelas públicas y en locales municipales, viandas escolares, comedores y ollas organizadas por las iglesias y hasta por el ejército en algunos barrios y localidades o incluso por la solidaridad de jóvenes de otros sectores sociales”. (Instituto del Conurbano, 2020b). En cuanto a la política pública, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanzó en diciembre de 2019 el Plan Argentina contra el Hambre, cuyo componente de seguridad alimentaria busca garantizar a las familias más vulnerables el acceso a los alimentos, a través de prestaciones para comedores escolares, prestaciones para

merenderos y comedores comunitarios, y la “Tarjeta Alimentar”, que es un medio de pago electrónico entregado a las familias, en las que regularmente el Estado acredita fondos para la compra de alimentos.

Pero el gasto público asociado a estas políticas terminaba siendo destinado a los mercados concentradores, sea por parte de lxs destinatarios o a través de la compra pública. El desafío para la EPSS fue en ese sentido, insertarse en la articulación de dichos recursos (Martínez, en INTA, 2020b; Pastore 2020a). Y para el Estado, favorecer este proceso, que si se realiza de manera estratégica, consiste en la construcción de circuitos cortos entre productores y consumidores. Como efectos, se reduce el costo y el impacto ambiental asociados al transporte, se genera trabajo local, se garantiza alimentación saludable a la población, y se contribuye a desconcentrar los mercados. La clave es la coordinación y articulación entre organismos, regulaciones y políticas de promoción. Diferentes estamentos de alcance nacional, provincial y/o local han comenzado ese proceso, destacándose especialmente algunos casos de gestión municipal.

## **El municipio de General San Martín, en la provincia de Buenos Aires**

Desde la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio desarrollaron una estrategia de organización del consumo (Minteguía, en INTA, 2020a), que puede tener alto impacto si consideramos que, con 500 mil habitantes en 50 km<sup>2</sup>, se trata de la tercera ciudad más densamente poblada del país. La entrega de la Tarjeta Alimentar permitió poner en juego una construcción que se venía impulsando ya durante la última década: espacios de gestión compartida entre distintos actores, como la Mesa de Empresas Recuperadas, el Consejo de la Economía Popular, la asociación de feriantes, y otros. En los operativos de entrega de las 11 mil tarjetas, se articuló con las cuatro organizaciones de comercialización y consumo solidario con las que se venía trabajando: Mercado de Consumo Popular (Me.Co.Po.) del Frente Popular Darío Santillán; Buen Vivir del Movimiento Popular La Dignidad; Vía Campesina, junto al Movimiento Evita; y Alimentos Cooperativos. La estrategia conjunta con el Municipio fue instalar “almacenes de consumo popular”, en formato de feria, a la salida del punto de entrega de las tarjetas, lo que se insertaba en un plan que ya estaba en marcha: fortalecer el abastecimiento popular apuntando a la soberanía alimentaria, discutiendo cómo se alimentan las familias y a quién le compran. Coinciden en que este esquema contribuye a direccionar parte de los recursos que el Estado nacional aporta a las familias de sectores empobrecidos, en el formato de Tarjeta Alimentar, Asignación Universal por Hijo, Salario Social Complementario o el Programa Hacemos Futuro. Sólo entre los dos últimos, representaron para lxs habitantes del municipio un ingreso total mensual de 120 millones de pesos en 2019, pero que era absorbido por el dispositivo de comercialización y distribución concentrado. Se buscó entonces capturar parte de ese recurso y reorientarlo hacia los productores de la EPSS (Minteguía, en INTA, 2020a), en un proceso de visibilización y reconocimiento a la agricultura familiar y la economía popular desde la política pública.

En relación a la compra pública, junto a la Mesa de Empresas Recuperadas sancionaron en 2013 la Ordenanza Nro. 11835, que permitió orientar el poder de compra del Municipio hacia este sector. En 2019 compraron 30 millones de pesos a 28 cooperativas que ofrecen bienes y servicios de todo tipo, del mismo municipio pero también algunas del resto del país. Del aporte excepcional que recibió el Municipio, entre otros, por parte del Estado nacional en el contexto de pandemia, un 38% fue destinado a compras de alimentos de la agricultura familiar, empresas recuperadas y cooperativas, gracias a las comercializadoras que aportan la logística. Entre 2020 y 2021 el Municipio destinó 200 millones de pesos a la compra a cooperativas.

Aseguran que el rol del Estado es fundamental, pero sobre todo cuando conoce y respeta a los actores organizados y se propone fortalecer esos recorridos previos, con su historia de autogestión. Señalan que un Estado dedicado durante 200 años a garantizar la reproducción del capital en lugar de la reproducción de la vida, debe reaprender esa lógica (Minteguía, en INTA, 2020a).

En síntesis, desde el Municipio destacan cómo la pandemia fue la oportunidad para poner en sintonía los dos momentos de la actividad económica: trabajadorxs produciendo riqueza, y esos mismos trabajadorxs y la población en general, consumiéndola. Señalan que los recursos del Estado nacional deben encontrar a la comunidad organizada que pueda aprovecharlos lo máximo posible. En pos de articular estos recursos, se busca entonces la alianza entre familias productoras y familias que necesitan consumir, con miras a fortalecer un tejido que permita construir una comunidad diferente (Minteguía, en INTA, 2020a).

### Sus políticas de apoyo a la comercialización

Las acciones tendientes a fortalecer la comercialización de alimentos por parte de la EPSS son emprendidas desde diferentes áreas dentro de la gestión municipal. La Dirección de Comercialización Asociativa coordina la organización de la feria “Manos de San Martín” y las políticas de acompañamiento a manteros y a las ferias barriales. La Dirección de Producción y Consumo Popular administra la distribución de semillas –con el apoyo de talleres–, y coordina el Mercado Popular Itinerante (MPI), que se realiza los días jueves en la plaza principal del municipio y los días viernes en el barrio de José León Suárez. Por otra parte, la Dirección de Organizaciones Autogestivas está vinculada con el espacio de incubadoras de empresas sociales y brinda un espacio para la “Tienda Solidaria”, que es cogestionada junto a la organización U.E.A., surgida de la experiencia de la feria Manos de San Martín.

En el Mercado Popular Itinerante confluyen varias estrategias, ya que una vez a la semana se cruza este dispositivo en la Plaza San Martín con la feria Manos de San Martín, y desde este espacio se articula además con líneas y programas de la Provincia de Buenos Aires, como “Mercados Bonaerenses” y “Mercado de Productores Familiares” que dependen del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. Esta articulación permite incorporar también lácteos, carnes,

verduras y pescado a la feria municipal, que en principio no cuenta con productores locales en estos rubros.

A su vez, se articula con algunos programas del Estado Nacional, como “Mercados de Cercanía” y “Sembrar Soberanía Alimentaria”, que permiten reforzar el estatus itinerante de los distintos dispositivos, equipando al Municipio con los soportes logísticos necesarios y contribuyendo al despliegue de nuevos puntos fijos de venta. Se planifica también lograr el desarrollo de nuevas unidades productivas: un espacio para fragmentación de legumbres, que pueda abastecer toda la red de mercados cooperativos, y una fábrica de fideos que pueda abastecer con precios populares a todos los puntos de comercialización.

Todas estas acciones se articulan con una fuerte política de financiamiento a las unidades productivas a través de microcréditos, mediante esquemas individuales o de “grupos solidarios”. Esto se financia mediante un sistema de fondos rotatorios, conformado por fondos propios y otros fondeos. Para apoyar la producción y provisión de servicios, por ejemplo, se articula con la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). Esto demuestra además el criterio de integralidad de las políticas públicas que sostiene el Municipio, donde las acciones de apoyo a la producción y comercialización, por ejemplo, son acompañadas con capacitación y acompañamiento, además de financiamiento.

En cuanto a la asistencia alimentaria, durante la pandemia se profundizó el esquema que ya se venía sosteniendo y se llegaron a entregar dos mil bolsas de alimentos semanales a las familias que lo necesitaban. Dichos bolsones están conformados por lo producido por cooperativas y organizaciones de la EPSS y la agricultura familiar, a las que el Municipio puede financiar en caso de que estas lo necesiten para convertirse en proveedoras. Este esquema de financiamiento fue montado exclusivamente para la compra pública: al momento de emitir la orden de trabajo se le otorga al proveedor un crédito a tasa cero, a modo de adelanto de la factura, lo que le permite contar con los fondos necesarios para iniciar o sostener su ciclo productivo hasta tanto cobre efectivamente su trabajo.

Junto al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) se montó un esquema de transferencia de recursos donde este, a través de la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA), financia al Municipio para sostener la estructura de financiamiento mencionada. Tanto INAES como las distintas federaciones de cooperativas mostraron una buena recepción, señalando el potencial que tendría la replicabilidad del esquema. En este caso, el Municipio destaca que es la confianza y el trabajo previo con las organizaciones lo que hace posible este esquema de créditos a tasa cero, construyéndose un sistema de uso co-responsable de los fondos.

Los mecanismos por los cuales el Municipio instrumenta su compra pública es la compra directa y la intermediación de las comercializadoras solidarias: Me.Co.Po. y Alimentos Cooperativos. Dado que el abastecimiento local es limitado –principalmente mediante pequeñas cooperativas que se ubican en la zona–, el Municipio debe acudir a esta intermediación para abastecerse de los productos que completan la canasta: la harina proviene de Saladillo; la yer-

ba del litoral; la verdura de articulaciones con la Federación de Trabajadores de la Economía Social (FETRAES) y la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Tierra (UTT); y las carnes y lácteos de la articulación con los programas de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente se trabaja en un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para acercar un mercado de frutas y verduras que provea de 14 mil kilos por semana.

## Conclusiones

La experiencia descrita, junto a otras similares en el conurbano bonaerense, pretende resolver el acceso por parte de la producción de la EPSS a los mercados locales. Esto es coherente con el diagnóstico, especialmente en el diseño y planificación de la política pública, de que el principal problema y cuello de botella para este sector de la economía, una vez consolidadas las capacidades de producción, es la comercialización; es decir, la llegada a los mercados y a los consumidores. Teniendo en cuenta el contexto descrito, esto se logra a través de la conexión de estos sectores productivos con la capacidad de consumo no solo tradicional, sino desde la compra pública/institucional y de las personas titulares de los diversos programas estatales de transferencia de ingresos.

Se logra atender así a un problema doble: por un lado, la necesidad de las organizaciones de la EPSS que producen alimentos, de acceder a los mercados, ya que normalmente estos están concentrados en pocas manos o restringidos por los actores intermediarios de acopio y distribución. Por otro lado, se atiende al menos en parte, la necesidad de la población en general, y aquella en situación de vulnerabilidad en particular, de acceder a alimentos saludables a precios justos. Ambas resultan en una necesidad de articular la producción con el consumo, lo que fue identificado, en el marco del trabajo impulsado en la Universidad Nacional de José C. Paz, como una necesidad de la gestión pública, que requiere adquirir dichas capacidades de articulación. Coincidimos con Boaventura de Sousa Santos (2020) cuando llama a informalizar el Estado, señalando que un Estado burocrático no puede responder ante contextos como el actual, puesto que su estructura administrativa boicotea los intentos de acercarse al pueblo, incluso en gobiernos populares.

Son las organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria, con el apoyo del Estado, las que ofrecen la red de contención frente a la adversa situación económica y social, pero su potencial, como se ha visto, trasciende el auxilio. Los modos en que satisfacen necesidades, aspiraciones y deseos son el motor de otra forma posible de desarrollo, construyendo infraestructuras autogestivas y conduciendo los espacios que se hacen cargo de la alimentación y el cuidado de las comunidades (Azzati et al., 2020). Hay posibilidad de consolidación de estos entramados siempre que el Estado continúe identificando y priorizando el potencial de los circuitos socioeconómicos co-gestionados para el abastecimiento de alimentos, en el objetivo de desconcentrar la economía y promover relaciones más justas y equitativas.

## Referencias bibliográficas

- Azzati, S., Bernal, M., Bustos, A. J., Castillo, V. M., Castronovo, A., Cielo, C., Durand, A., Gago, V., García-Sojo, M., Giraldo, C., Morales, A. M., Pineda, E., Ramírez, Y., Reyes-Díaz, I., Tzul Tzul, G., Roig, A., y Vargas, H. (2020) *Economías populares en la pandemia. Cartografía provisoria en tiempos de aislamiento y crisis global*. GT CLACSO: Economía popular, mapeo teórico y práctico. Tomado el 05/10/21 de [https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/07/InformeClacso\\_FINAL-FINAL.pdf](https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/07/InformeClacso_FINAL-FINAL.pdf)
- Cecchini, S. (2020, 4 de agosto). El desafío social en tiempos del COVID-19. *El desafío social en tiempos de pandemia. ¿Cambios estructurales en los regímenes de bienestar? 3º Encuentro*. Ciclo de CLACSO. [Video] [www.facebook.com/CLACSO.Oficial/videos/727315331169807](http://www.facebook.com/CLACSO.Oficial/videos/727315331169807)
- Cieza, R. (2012) Financiamiento y comercialización de la agricultura familiar en el Gran La Plata: Estudio en el marco de un proyecto de Desarrollo Territorial. *Mundo agrario: Revista de estudios rurales*, 12(24).
- Coraggio, J. L. (1993). Del sector informal a la economía popular. Alternativas populares de desarrollo social. *Nueva Sociedad*, 131, 118-131.
- CEPAL (2021). *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después*. Informe especial COVID-19 N° 10. Tomado el 05/10/21 de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064_es.pdf)
- de Sousa Santos, B. (2020, 15 de mayo). *La cruel pedagogía del virus*. [Video] <https://youtu.be/3SEducajT3>
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2003). *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*.
- Hintze, S., y Deux Marzi, M. V. (2020) La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19. En Observatorio del Conurbano Bonaerense (Ed.), *2da serie especial COVID-19. AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Instituto del Conurbano (2020a). *El conurbano en la cuarentena. Breve informe a partir del relevamiento del Instituto del Conurbano*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Tomado 05/10/21 [www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/El-conurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf](http://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/El-conurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf)
- Instituto del Conurbano (2020b). *El conurbano en la cuarentena II. Informe del segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto del aislamiento social obligatorio. 22 al 26 de abril de 2020*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Tomado el 05/10/21 de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>
- INTA. (2014). *Cambio Rural II, Innovación e Inversión. Manual Operativo*. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- INTA. (2020a, 5 de junio) La agricultura familiar en el marco del Plan Argentina contra el Hambre. *Ciclo de encuentros virtuales: La agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos en el contexto de pandemia y la emergencia alimentaria*. [Video] <https://youtu.be/CXKxyn-SsZ0>
- INTA. (2020b, 3 de julio) Infraestructura y logística participativa. *Ciclo de encuentros virtuales: La agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos en el contexto de pandemia y la emergencia alimentaria*. [Video] <https://youtu.be/iSzSROcmZRY>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (Ed.), *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, 2. Fundación CIPPEC.
- Pastore, R. (2006). *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social*. Documento N° 54. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Universidad de Buenos Aires.

- Pastore, R. (2010). *Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina*. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18), 47-74.
- Pastore, R. (2014). *La Economía social y solidaria, una construcción colectiva y plural*. *Treinta Años de Democracia en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pastore, R. (2020a, 21 de julio). *Soberanía alimentaria*. *Ciclo de charlas ADIUNQ*. [Video] [www.facebook.com/adiunqgremio/videos/3182471411806230/](https://www.facebook.com/adiunqgremio/videos/3182471411806230/)
- Pastore, R. (2020b, 24 de julio). *Participación en Comercialización y producción popular: organización comunitaria y Estado presente*. *Ciclo de charlas virtuales*. Consejo Provincial de Economía Popular, Social y Solidaria. [Video] [www.facebook.com/economiapopular.pba/videos/600175764269929](https://www.facebook.com/economiapopular.pba/videos/600175764269929)
- Pérsico, E., y Grabois, J. (2014). *Cuaderno de formación N° 1, Organización y economía popular: nuestra realidad*. Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Poggiuese, H., y Francioni, M. d. C. (1993). *Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad*. Bs. As.: FLACSO. Tomado 05/10/21 de [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no18\\_Poggiuese.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no18_Poggiuese.pdf)
- RIPESS. (2020) *Más allá de la emergencia de COVID19: La soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación*. Tomado el 05/10/21 de <http://www.ripess.org/articulo-mas-alla-de-emergencia-de-covid19-soberania-alimentaria-y-el-derecho-a-alimentacion/?lang=es>
- Vaillancourt, Y. (2011). *La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas*. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (3), 31-68. Tomado 05/10/21 [ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/513](https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/513)
- Zain El Din, E., Dumrauf, S., y Moricz, M. (2015). *Potenciando las compras públicas a la Agricultura Familiar en el marco de la economía plural*. INTA. Tomado 05/10/21 de [inta.gob.ar/sites/default/files/potenciando\\_las\\_compras\\_publicas.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/potenciando_las_compras_publicas.pdf)

