

Co-construcción de acciones públicas en circuitos socioeconómicos alimentarios de la Argentina post-pandemia

Rodolfo Pastore

rpastore@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes

Natalia Stein

natalia.stein@docentes.unpaz.edu.ar

Universidad Nacional de José C. Paz

Anahí Monzón

anahilmmonzon@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes

Emanuel Jurado

emanuel.jurado@ffyl.uncu.edu.ar

Universidad Nacional de Cuyo

Co-construcción de acciones públicas en circuitos socioeconómicos alimentarios de la Argentina post-pandemia

Resumen

La crisis alimentaria mundial que afecta actualmente a todo el mundo, se agravó sustancialmente desde el inicio de la presente década, específicamente en regiones periféricas y con alta pobreza como América Latina y el Caribe. En ese contexto, Argentina ha sido uno de los países con mayor crecimiento de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la región en los últimos años. El incremento de los precios alimentarios, las formas precarizadas de trabajo y la insuficiencia en los ingresos laborales, se encuentran entre los principales factores explicativos de esta acuciante situación de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria. Todo ello se agravó aún más de forma dramática desde diciembre de 2023.

Ante ese contexto estructural, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ha propuesto como prioridad avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos, que tiendan a garantizar la alimentación como un derecho, con calidad nutricional y a precios asequibles, en circuitos productivos y comerciales que sean ambiental y socialmente sostenibles. En esa dirección, tanto en Argentina como en otros países de la región, se generaron en los últimos años múltiples experiencias de este tipo, que en este artículo caracterizamos como circuitos socioeconómicos alimentarios, siguiendo otros aportes realizados previamente. Concretamente circuitos productivos y de distribución de alimentos elaborados localmente o de producción agroecológica por parte de la agricultura familiar y campesina, las pequeñas empresas y cooperativas de producción y distribución alimentaria, junto con iniciativas públicas, comunitarias o asociativas orientadas a organizar el acceso a alimentos como un derecho.

El texto realiza en primer lugar una presentación sintética del enfoque de circuitos socioeconómicos, así como el debate y propuestas de co-construcción de políticas y acciones públicas en el campo de la economía popular, social y solidaria, como marco para abordar el ámbito específico de estos circuitos alimentarios. Seguidamente se analizan los resultados de los elementos de diagnóstico y propuestas efectuadas por representantes de más de un centenar de experiencias de este tipo de circuitos en nuestro país, a partir de la sistematización de dos Encuentros Nacionales de la Red de Mercados de Cercanía, realizados en Chapadmalal (Buenos Aires) en 2022 y en Embalse (Córdoba) en 2023, vinculados al programa nacional homónimo que funcionaba por entonces. Por último, concluimos con unas reflexiones finales que recuperan algunas de las cuestiones principales desarrolladas en el texto.

Palabras clave: circuitos socioeconómicos alimentarios; economía popular, social y solidaria; acción pública; políticas públicas co-construcción

1. La cuestión alimentaria, entre la crisis y la catástrofe

La crisis alimentaria mundial se agravó sustancialmente desde el inicio de la presente década, en particular a partir del aumento de los precios mundiales de los alimentos e insumos agrícolas acaecidos, primero, con la pandemia Covid-19 y, luego, con la guerra en Ucrania. Ello implicó el recrudecimiento de una situación social ya crítica de millones de personas en el planeta, particularmente en regiones periféricas y con alta pobreza como América Latina y el Caribe (ALyC). La gravedad de la problemática es tal que fue calificada de “catástrofe” alimentaria mundial¹. Por su parte, FAO (2022) señaló que “el mundo se está moviendo en la dirección equivocada”, en lo que hace a terminar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, fijada por Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En ese sentido, son categóricos los datos que la misma FAO (2023a) indica en su último informe sobre *“El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”*, donde se señala que desde el año previo a la pandemia (2019), las personas que sufren hambre en el mundo aumentaron en más de 122 millones, llegando en 2022 a más de 700 millones. De mayor extensión aún es la inseguridad alimentaria, sea moderada o grave, que alcanza a cerca de 2.400 millones de personas, es decir, en el orden del 30% de la población mundial.

Particularmente en ALyC, la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave aumentó en forma significativa entre 2014 y 2022, alcanzando al 37,5% de la población en la región, mientras que al inicio del período era del 24,6% (FAO, 2023a). En el caso específico de Argentina, a dicha crisis alimentaria internacional se suma una caída significativa de los ingresos reales de la población, ante el aumento inflacionario sostenido en los últimos años, con una mayor repercusión en los precios alimentarios. De allí que se observe el incremento de los niveles de pobreza desde la crisis cambiaria iniciada en 2018 y, en particular, una caída sustancial del poder adquisitivo alimentario para los distintos tipos de trabajadoras/es, mayor aún de quienes no tienen empleo registrado (Pastore 2022). Los datos de FAO (2023b) señalen que entre los períodos 2014-2016 y 2020-2022, Argentina ha sido uno de los países con mayor crecimiento en inseguridad alimentaria moderada o grave en la región, ya que la misma se duplicó, aumentando en dicho lapso del 19,2% al 36,9% de la población, o en términos de cantidad de personas de 8,3 millones a 16,7 millones. Y ello es mucho peor en cuanto a las desigualdades de género, pues en el caso de las mujeres para el mismo período dicho indicador pasó del 22,6% al 42,7% del total, casi diez puntos por arriba que en los hombres.

El incremento de los precios alimentarios, las formas precarizadas de trabajo y la insuficiencia en los ingresos laborales se encuentran entre los principales factores explicativos de esta acuciante situación de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria. Este agravamiento social ocurre inclusive siendo Argentina uno de los principales países productores de alimentos del mundo. Al mismo tiempo, todo ello ocurre a pesar

¹ (2022, 21 de mayo). The coming food catastrophe. The Economist. Recuperado de: <https://www.economist.com/leaders/2022/05/19/the-coming-food-catastrophe>

de que en los últimos años, particularmente desde el 2020, se desplegaron políticas sociales y de acceso alimentario que atienden a millones de personas, pero que a la vez resultan claramente insuficientes. El escenario actual y próximo resulta aún más preocupante, con las medidas anunciadas por la gestión nacional que asumió en diciembre de 2023 y sus previsibles efectos sociales y en la inseguridad alimentaria.

Por su parte, el aumento de los precios relativos alimentarios no significa mejoras de ingresos para los eslabones productivos más pequeños de las cadenas agroalimentarias, tales como las unidades socioeconómicas de la agricultura familiar, las pequeñas empresas o las cooperativas de alimentos. Por el contrario, en el contexto de un sistema alimentario fuertemente concentrado y transnacionalizado, los mayores márgenes son apropiados por los actores económicos y empresas dominantes de la producción, la exportación o la gran distribución alimentaria. En otros trabajos (Pastore 2020 y 2022), hemos señalado que las características estructurales del sistema alimentario dominante están en la base de graves problemáticas que incluye no sólo el aumento de la inseguridad alimentaria y distintas formas de malnutrición, sino también otras cuestiones fundamentales como: preeminencia de dietas pocos saludables y consumo de alimentos ultra-procesados; desalojo, desplazamiento o empeoramiento de las condiciones de vida de pequeños productores rurales y comunidades campesinas; intensificación de tecnologías y formas productivas agroalimentarias con efectos perjudiciales para el ambiente y la salud de la población; presiones al alza del tipo de cambio y de precios de los *commodities* agroalimentarios; apropiaciones oligopólicas de excedentes que son generados a lo largo de las cadenas agroalimentarias; fuga de capitales y remesas al exterior de una parte de esos excedentes en el marco de estrategias globales de acumulación financiarizada.

En ese contexto regional y nacional, FAO (2021 y 2022) ha propuesto como prioridad avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos, que tiendan a garantizar la alimentación como un derecho, con calidad nutricional y a precios asequibles, en circuitos productivos y comerciales que sean ambiental y socialmente sostenibles. En la misma dirección, indica que para el caso de ALyC resulta imperativo la transformación de los sistemas agroalimentarios y su articulación con los sistemas de salud y de protección social, con enfoques sistémicos y multisectoriales, con acciones integrales que desarrollen “cadenas de valor sostenibles que promuevan la nutrición, dinamicen los mercados y el comercio agroalimentario, regulen la promoción y publicidad de los alimentos, y fomenten el desarrollo de entornos alimentarios saludables” (FAO, 2023b:7). Con la misma orientación, Beduschi (2022) señala también que para ello resulta clave el fortalecimiento y desarrollo de la agricultura familiar, las cooperativas y la producción alimentaria local, tal cual sucede en los circuitos de producción y distribución alimentaria de cercanía que consideramos en este trabajo.

En este artículo, desde un abordaje crítico y transformador, consideramos clave poner de relevancia las luchas sociales y de reivindicación de derechos a la alimentación y el trabajo por parte de los sujetos sociales afectados. Ello aún es más necesario en el contexto presente y en el futuro inmediato, según presagian los lineamientos de la nueva gestión nacional de desregulación del mercado cambiario,

mayor endeudamiento externo, severo ajuste fiscal y desregulación de mercados alimentarios, con el consecuente mayor incremento de los precios y mayor caída aún de los ingresos reales de la mayoría de las personas trabajadoras, jubiladas o pensionadas.

Al mismo tiempo, desde ese enfoque y práctica académico-territorial en la temática, reivindicamos la pluralidad de formas productivas y prácticas socioeconómicas agroalimentarias llevadas adelante por dichos sujetos para mejorar sus condiciones productivas, de trabajo e ingresos, así como para ampliar el acceso alimentario más justo y saludable para la población en diversidad de territorios.

En este sentido, tanto en Argentina como en otros países de ALyC se generaron en las últimas décadas multiplicidad de experiencias de circuitos de vinculación más directa entre la producción, la distribución y el consumo alimentario organizado. Específicamente se han puesto en marcha circuitos productivos y de distribución de alimentos elaborados localmente o de producción agroecológica por parte de la agricultura familiar y campesina, las pequeñas empresas y cooperativas de producción y distribución alimentaria, junto con iniciativas públicas, comunitarias o asociativas orientadas a organizar el acceso a alimentos como un derecho.

El presente artículo aborda esta cuestión en el caso de Argentina, presentando en particular una sistematización de reflexiones y propuestas de acción pública surgidas de los aportes de más de trescientas personas representantes de centenares de experiencias de este tipo de circuitos alimentarios en múltiples localidades y territorios de nuestro país. Para ello realizamos a continuación una presentación sintética de la noción operativa de *circuitos socioeconómicos alimentarios*, desde la cual realizamos un abordaje analítico y operativo que se propone contribuir al fortalecimiento y proyección estratégica de las experiencias en curso. Posteriormente presentamos el debate y propuestas de co-construcción de políticas y acciones públicas en el campo de la economía popular, social y solidaria (EPSS), como marco para abordar el ámbito específico de los circuitos de producción, distribución y acceso alimentario llevados adelante desde la agricultura familiar, las pequeñas empresas locales y las cooperativas de alimentos. Seguidamente desarrollamos los principales resultados de la sistematización de los dos *Encuentros Nacionales de la Red de Mercados de Cercanía*, vinculados al programa homónimo, y realizados respectivamente en Chapadmalal (Buenos Aires) en 2022 y en Embalse (Córdoba) en 2023². Por último, concluimos con unas reflexiones finales que recuperan algunas de las cuestiones principales desarrolladas en el texto, incluyendo al final un acápite metodológico sobre la sistematización realizada de dichos encuentros.

² En adelante se designarán alternativamente como “Encuentro” o “Encuentro Nacional”.

2. Circuitos socioeconómicos alimentarios

Como hemos señalado, en las últimas décadas hay una notable expansión de experiencias de canales o circuitos alternativos de vinculación socioeconómica más directa entre la producción, la distribución y el consumo alimentario, organizadas en torno a la agricultura familiar, las cooperativas de alimentos y a otras formas organizativas asociativas o comunitarias que actúan en algunas de las fases de dichos circuitos. Las mismas se multiplicaron como respuestas a las problemáticas estructurales del sistema alimentario dominante, así como en relación a diferentes situaciones de crisis alimentarias ocurridas en nuestro país desde fines del siglo pasado. En un primer momento se extendieron en mayor medida las ferias de venta directa desde la agricultura familiar a la población en distintas localidades, en particular desde la impronta de las *Ferías Francas* iniciadas en la provincia de Misiones a mediados de la década de 1990 (Alcoba y Dumrauf, 2011). Posteriormente, y con más vigor en los últimos años, se observa una significativa diversificación de los canales y formas de comercialización alimentaria de nuevas experiencias, adoptando diversidad de otros formatos como compras comunitarias, nodos territoriales de organización del consumo, almacenes populares o autogestivos, mercados regionales o de la EPSS, centros mayoristas o logísticos regionales, etc. Esta expansión hasta ahora se dio de manera diferenciada a la organización más histórica del cooperativismo de consumo, pero en muchos casos adopta la forma cooperativa o mutual. En sus desarrollos específicos hacia adelante, habrá que ver en qué medida se suman nuevos puentes de interacción entre ambos tipos de trayectorias, así como iniciativas de caminos estratégicos en común.

Ante la emergencia social y la inseguridad alimentaria de los últimos años, también aumentaron significativamente las experiencias comunitarias, públicas o de organizaciones sociales de atención al acceso alimentario popular, tales como comedores sociales, escolares o comunitarios, intentando en algunos casos puntuales el abastecimiento directo desde la agricultura familiar y cooperativa a dichos centros de complementación alimentaria.

En nuestra práctica académico-territorial de formación, investigación-acción y vinculación socio-técnica con experiencias de este tipo, venimos considerando a esta diversidad de experiencias bajo la denominación común de *circuitos socioeconómicos alimentarios* (Pastore, 2020; Pastore, Henríquez y Altschuler, 2022). Esta denominación es propuesta como una noción operativa y de proyección estratégica para la construcción social e institucional de sistemas alimentarios más sostenibles e inclusivos, con una participación protagónica de la agricultura familiar, las cooperativas alimentarias (de producción, comercialización o consumo) y otros tipos de organizaciones asociativas o comunitarias vinculadas a la producción y acceso alimentario.

Los circuitos socioeconómicos conllevan impactos positivos en términos sociales, ambientales y territoriales, a diferencia de los efectos adversos de los sistemas alimentarios hegemónicos, estructurados en torno a circuitos de acumulación global y financiarizada.

Por una parte, contribuyen a mejorar el acceso alimentario de la población, en particular de alimentos sanos y locales, incluyendo también propuestas y acciones de organización y re-significación del consumo. En particular estos circuitos vienen dando respuesta a la creciente demanda en distintos contextos de alimentos de elaboración más artesanal, producción local o de proximidad, o de alimentos frescos y de temporada, en particular agroecológicos.

A su vez, dichos circuitos se conforman en torno a redes y tramas de valor entre sujetos y actores vinculados a la producción, la intermediación, la distribución, el consumo o el compra institucional alimentario, apuntalando relaciones de interacción e intercambio más equitativas, de cooperación y dinamización socioeconómica territorial, así como horizontes de acción en torno a la soberanía alimentaria, la agroecología, el comercio justo y el consumo responsable. De allí que resultan de interés para avanzar en procesos de desarrollo territorial hacia la construcción de sistemas alimentarios más sostenibles.

También tienen importancia para el desarrollo meso territorial e inter-regional de la EPSS, en este caso en el ámbito agroalimentario, pues contribuyen a potenciar los factores económicos específicos de estas economías, en particular las capacidades de trabajo, organización y cooperación humana, o en otras palabras los factores trabajo y factor "C" (Razeto, 1994). De igual forma, constituyen espacios de construcción de significaciones e interacciones socioeconómicas con potencialidad para generar dinámicas de acumulación solidaria (Cruz, 2011) y de tramas de valor económico (Caracciolo, 2014 y 2019).

En esa perspectiva operativa y de proyección estratégica, hemos caracterizado de forma analítica tres variantes de circuitos socioeconómicos alimentarios (Pastore, 2022; Pastore, Niño y Arnaiz, 2021): **a)** circuitos socioeconómicos de cercanía; **b)** circuitos socioeconómicos asociados a mercados institucionales; y **c)** circuitos con mayor desarrollo de distribución logística y mayorista inter-regional de alimentos.

Las experiencias que abarca este trabajo se refieren fundamentalmente al primer tipo de circuitos, los circuitos socioeconómicos de cercanía, que implican un vínculo más cercano entre unidades productivas y consumidores. Por lo general reciben la denominación de canales o circuitos cortos de comercialización (Craviotti 2022a; Mosse y Vittar, 2023; Cendón et al., 2023), tanto porque acortan o disminuyen la cantidad de intermediarios (venta directa o un solo eslabón de intermediación), como porque se genera una mayor cercanía geográfica y vincular entre actores y sujetos participantes de los ámbitos de la producción, la intermediación y el consumo alimentario. Otras denominaciones de interés los definen en relación a su carácter de alternativos, sea como *Circuitos Alternativos de Comercialización* (Fernández y Craviotti, 2022; Fernández, 2022), o bien como *Circuitos Alimentarios Alternativos* (Craviotti, 2023; Craviotti y Demicheli, 2023; Cattaneo, 2023). Los mismos permiten acortar la distancia geográfica, económica y social entre dichos actores, visibilizar la procedencia y la calidad de los alimentos, generar impactos positivos para la agricultura familiar y la

producción local, impulsar procesos productivos más cuidadosos del ambiente y proyectar relaciones más equitativas de poder y distribución de valor entre los mismos.

Un punto de interés de este tipo de circuitos hace a mejorar las condiciones de acceso a alimentos más saludables y sostenibles, constatándose un mejoramiento de sus precios relativos. En tal sentido, los estudios comparativos que se vienen realizando desde la pandemia sobre la evolución de los precios de las canastas básicas alimentarias entre estos circuitos de cercanía y los canales de supermercado en la región metropolitana de Buenos Aires, muestran una diferencial creciente a favor de los consumidores por parte de los primeros. En efecto, los informes trimestrales del Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (CESO) sobre los precios en la EPSS muestran de manera recurrente un menor valor relativo de dicha canasta en estos circuitos para el periodo 2020-2023 (ver: <https://www.ceso.com.ar/secciones/economia-popular-y-trabajo>).

Al mismo tiempo, los circuitos socioeconómicos de cercanía son de interés para fortalecer la agricultura familiar, en particular local y periurbana; así como para contribuir a ampliar el consumo de frutas y verduras agroecológicas o con menos agroquímicos, hacia una alimentación más saludable y sostenible (Pastore, Niño y Arnaiz, 2021). En este sentido, Craviotti y Soleno Wilches (2015) han señalado, a partir de dos estudios de caso, que más allá de su heterogeneidad y diferencias organizativas, este tipo de circuitos promueven prácticas productivas con menor uso de agroquímicos, mejoran los ingresos de las unidades de la agricultura familiar, favorecen su afincamiento territorial y facilitan el desarrollo de las capacidades de las mismas.

De allí que contribuyen a mejorar las condiciones de producción, trabajo e ingresos de la agricultura familiar y campesina, y también de las pequeñas empresas locales y las cooperativas alimentarias vinculadas a los mismos. En la práctica, para estas pequeñas y medianas unidades productivas significan mejores condiciones económicas, por ejemplo, al acceder a una mayor proporción sobre el valor final en que se intercambian sus productos (Pastore, Niño y Arnaiz, 2021; Fernández, 2022), tanto por la disminución de los eslabones de intermediación como por las lógicas no oligopólicas ni especulativas que se dan en los mismos.

En definitiva, más allá de la diversidad de casos y denominaciones, estos circuitos contribuyen a dinamizar las economías locales y regionales, dando impulso a la producción local y a la circulación territorial de los ingresos y excedentes. Asimismo, resalta su potencial aporte en el camino por construir transformaciones más sostenibles y estructurales, por ejemplo, en los procesos de transición agroecológica o potenciando las capacidades locales y la soberanía alimentaria.

Por todo ello resulta clave el desarrollo de políticas públicas que promuevan e impulsen los mismos. De allí que, antes de pasar a la síntesis de la sistematización de las experiencias analizadas, realizamos a continuación una presentación sintética de algunos elementos relevantes sobre la co-construcción de políticas públicas en EPSS, de interés particular para el abordaje de los circuitos socioeconómicos alimentarios impulsados a partir del *Programa Mercados de Cercanía* (2019-2023), en articulación con

la red de organizaciones vinculada al mismo y a los dos *Encuentros Nacionales* que se organizaron entre 2022 y 2023.

3. Acción pública y co-construcción de políticas en EPSS

Como hemos adelantado, desde 2018 se observó un incremento significativo de la inseguridad alimentaria en nuestro país, llegando a declarar el Congreso Nacional la “emergencia alimentaria” en diciembre de 2019.

Poco después, el gobierno nacional entrante creó el “Plan Argentina contra el Hambre” (PACH), con la finalidad de “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población”. Para ello se propuso tres objetivos específicos:

- a)** mejorar las condiciones de acceso alimentario de los sectores más necesitados, mediante un complemento de ingresos y con el reforzamiento de las prestaciones alimentarias de las jurisdicciones, comedores y organizaciones sociales;
- b)** favorecer la participación de las familias, comunidades y redes comunitarias;
- c)** y de particular importancia para este texto, promover “sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía popular, el cooperativismo y la agricultura familiar”.

En la práctica, la implementación del programa terminó focalizándose en el primer punto, referido a la asistencia alimentaria masiva para la población más necesitada, ante el aumento de la emergencia y escala de la problemática que se agravó tanto inicialmente con el COVID como a lo largo de todo el periodo 2020-2023 con el aumento sostenido de los precios alimentarios. En particular con la Tarjeta Alimentar que implica la distribución de un monto mensual para compra de alimentos según cantidad de hijas/os de las familias destinatarias. La tarjeta alcanzó dimensiones masivas, con 2,32 millones de titulares, más de un 90% mujeres, así como 3,89 millones de destinatarias/os, casi todas/os menores de 14 años. Ello significó que el destino de estas partidas alcance el 86% del presupuesto del Programa, según el análisis realizado en el primer tiempo de su implementación (Craviotti, 2022b).

Por ello, más allá de algunos intentos puntuales, su ejecución no conllevó canalizar una parte de la demanda alimentaria generada por el propio Programa, hacia una alimentación más saludable provista desde “la economía popular, el cooperativismo y la agricultura familiar”, según el tercer objetivo que el Programa se proponía fortalecer.

No obstante, otros programas complementarios se propusieron desarrollar capacidades productivas y comerciales de estas economías, de los cuales han sido destacados tres en particular (Craviotti, 2022b): el *Programa PROTAAL* (Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local), del por entonces Ministerio de Agricultura; el *Programa Sembrar Soberanía Alimentaria*, del Ministerio de Desarrollo Social; y en la misma cartera, el *Programa Mercados de Cercanía*. Este trabajo considera

este último caso y su impulso a la *Red Nacional de Mercados de Cercanía*, como desarrollaremos seguidamente.

Antes de pasar a ello, también queremos resaltar una iniciativa de inversión pública para la EPSS que por primera vez se desarrolló desde la cartera de Obras Públicas de la Nación. Se trata del *Programa de Infraestructura de Entramados Productivos Regionales*, de la por entonces Unidad de Integración Interjurisdiccional de la Obra Pública. Dicha Unidad fue creada en febrero de 2022 (RESOL-2022-28-APN-MOP) y en poco menos de dos años avanzó de manera significativa en su objetivo de proyectar y ejecutar obras de infraestructura para fortalecer los entramados productivos regionales de la EPSS y la agricultura familiar, en particular de los circuitos de producción y comercialización alimentaria vinculados a las mismas. El mismo contempló cinco líneas programáticas³: **a)** propiamente la de *entramados productivos regionales*, como espacios de producción y/o comercialización con más de 148 proyectos aprobados; **b)** 14 *espacios de promoción de la producción autogestiva de alimentos*; **c)** 59 equipamientos estandarizados de comercialización—denominados *Pequeños Nodos Solidarios de Alimentos (DESPENSAS)*; y los *Nodos Estratégicos de Abastecimiento Regional (NEAR)*, que contemplaban 12 galpones de acopio y distribución en centros logísticos en distintas regiones del país; y **d)** 15 proyectos de espacios formativos para la EPSS en Universidades Nacionales. Además de estos resultados, nos parece importante destacar la propuesta de gestión compartida con que se propuso su implementación, impulsando espacios de toma de decisiones conjuntas entre los actores y las instancias gubernamentales locales involucradas, respecto a ideas, recursos o decisiones sobre la gestión de dicha infraestructura. En esa dirección se avanzó también en la conformación de redes federales de dichos Entramados Productivos, por ejemplo en los *NEARs* y en las *Despensas*, motorizando encuentros y jornadas de intercambio, reflexión o capacitación, con la intención de que los mismos se proyecten más allá de la vigencia del mismo Programa. De igual forma, se propuso una acción decidida en lo que hace a la articulación con otras instancias jurisdiccionales nacionales, entre ellas con el *Programa Mercado de Cercanía*.

En el caso de este último Programa, la gestación del mismo proviene de una trayectoria de iniciativa social previa vinculada a movimientos sociales y organizaciones de la EPSS, que impulsaron experiencias de circuitos socioeconómicos alimentarios como los que hemos comentado previamente. Entre sus principales objetivos se propuso: fortalecer las experiencias territoriales de estos mercados y circuitos; aportar a la organización del sector, generando espacios de intercambio y redes; y contribuir a la construcción de datos para visibilizar al sector. Para ello se plantearon dos estrategias centrales de acción: **a)** el financiamiento de proyectos de mercados y cadenas productivas; **b)** la conformación de la Red de mercados de cercanía, para aportar a la organización, intercambio y visibilidad del sector. En la primera estrategia de acción, *Mercados de Cercanía* se abocó a la promoción de ferias, almacenes

³ Según Informe sobre el Plan de Infraestructura para Entramados Productivos Regionales, presentado en los talleres de “Capacitación para el Fortalecimiento de la Red Federal de Despensas”, realizado el 21/9/2023.

populares, nodos o círculos de consumo organizado y otros tipos de mercados de cercanía, desplegando distintas líneas de subsidios orientadas a apoyar el inicio, fortalecimiento o ampliación de estas experiencias. Según un informe de cierre realizado al final de la gestión⁴, el Programa logró financiar 180 proyectos, que incluyeron una mayor cantidad de acciones entre las que se cuentan el apoyo a 158 mercados nuevos, el fortalecimiento de otros 269 mercados pre-existentes, así como la capacitación para la creación de 50 tiendas virtuales mediante la utilización software libre de comercio electrónico de la EPSS "Chasqui".

En relación a la segunda línea estratégica, con la conformación de la *Red de Mercados de Cercanía* se propuso fortalecer las vinculaciones entre dichas experiencias de mercados, para promover el encuentro, intercambio, visibilidad, formación y desarrollo entre las mismas. En tal sentido es de destacar el tipo de vínculo generado con los actores de la EPSS asociados a dichas experiencias, conformando ámbitos de participación, diálogo y co-construcción para el fortalecimiento y desarrollo de mercados y circuitos socioeconómicos alimentarios. En esa dirección, a la par de la Red se conformó un espacio consultivo de gobernanza participativa, el "*Consejo de la Red de Mercados de Cercanía*", que contó con la participación de representantes de organizaciones de la Red en tanto interlocutores relevantes en el diseño y seguimiento de las estrategias y acciones de política pública.

En relación a esta cuestión, resulta de interés presentar algunas referencias al debate sobre la importancia y características de la gestión pública participativa, vinculada en particular a la EPSS, como marco para sistematizar y recuperar procesos complejos como el que inspira a este artículo. En el actual contexto de dificultades y políticas restrictivas de derechos que se perfilan, cobran más relevancia aún dentro de ese debate las reflexiones y propuestas sobre los procesos multiactorales de acción colectiva de iniciativas de mayor escala y desarrollo estratégico. En el plano de la política pública, ello se puede vincular a la generación de iniciativas relacionadas con la *acción pública*, que puede definirse como el conjunto de relaciones, prácticas y representaciones que concurren a la producción políticamente legitimada de modos de regulación de las relaciones sociales (Dubois, 2009) y de acciones colectivas más amplias sobre una tarea en común entre distintos colectivos. Según Silva (2018), la noción de "acción pública" representa un giro ontológico en la comprensión de las políticas públicas, pasando de una práctica estatal unipolar (aunque se tenga en cuenta a los actores que se involucran en el "ciclo de las políticas públicas"), a otra de tipo más multi-polar, en la que el Estado sigue siendo un actor destacado, pero en el marco de una red más amplia que incluye actores clave, entidades asociativas, organizaciones y movimientos sociales vinculados a la temática en cuestión.

⁴ Dicho Informe se presentó como "Balance de políticas públicas en Mercados de Cercanía", en el marco del encuentro "Mercados de Cercanía. Políticas públicas, perspectivas del sector y de las universidades públicas". Véase: <https://observatorioess.org.ar/2023/12/01/encuentro-de-balance-de-politicas-publicas-en-mercados-de-cercania-participacion-de-dos-proyectos-interuniversitarios-de-ct-en-circuitos-socioeconomicos-uno-de-ellos-coordinado-por-la-unq/>

Por su parte Susana Hintze (2014) señala la importancia de una gestión estatal más flexible y participativa desde el diseño a la implementación de políticas públicas en EPSS, propugnando por un abordaje integral y sistémico que ponga de relieve los atributos de transversalidad, intersectorialidad, territorialidad y participación activa de los sujetos involucrados. En relación a esto último, Belmonte (2017) distingue cuatro niveles posibles de participación social en la gestión pública: **a)** informativa; **b)** consultiva; **c)** en la toma de decisión; y **d)** en la gestión. De allí que, para referirse a la participación social en diferentes niveles de responsabilidad de gestión y ejercicio del poder, otros enfoques hablen de cogestión, gestión asociada o gestión compartida, significaciones que como hemos visto han sido de uso concreto en algunos programas públicos.

En tal sentido, Oszlak (2009) distingue tres momentos en que se puede manifestar dicha participación: en la gestación de las políticas públicas; en la ejecución de las respectivas decisiones; o en el seguimiento y evaluación de las mismas. El momento de la ejecución es el que Vaillancourt (2011) refiere como co-producción de la política pública, mientras que la co-construcción alude de manera más integral a la que se inicia desde el mismo diseño. En lo que hace a la co-producción, Ostrom (1996) ha desarrollado ampliamente esta noción con énfasis en la provisión de bienes típicamente públicos, como educación, salud e infraestructura, que en nuestro caso se puede relacionar con la alimentación como derecho humano elemental. Por su parte, en lo referente a la co-construcción Vaillancourt (2011) propone abordar la participación en los distintos momentos de la política pública para la EPSS desde una perspectiva de democratización de la agenda pública, orientada a ampliar la política democrática y el alcance inclusivo de la misma, a la vez que a potenciar la acción pública en el trabajo asociado con los sectores organizados del sector social de la economía.

En vinculación con la acción pública y la co-construcción, resulta de interés la perspectiva de gestión asociada o gestión compartida ya señalada. La misma se propone desde una posición ético-política orientada a la generación de ámbitos en los cuales “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” (Poggiuese y Francioni, 1993:13). En ese sentido, en su orientación se aboga por la generación de espacios co-gestionados interdisciplinarios, intersectoriales y pluri-partidarios, promoviendo una dinámica abierta y pluralista en la que los actores se articulan asumiendo diferentes tipos de responsabilidad y compromiso mutuos, para formular metodologías y planes de trabajo y gestionar capacidades humanas y recursos financieros, “ampliando la base en la toma de decisiones, es decir colaborando en la profundización del sistema democrático” (Poggiuese, 2000).

Al mismo tiempo, es claro que la participación también involucra gestionar dificultades y tiranteces, así como la validación de representaciones simbólicas e intereses específicos (singulares, diferenciales o en conflicto), dando como resultado procesos y dinámicas de tensión-sinergia entre funcionarios gubernamentales y

diversidad de representaciones colectivas, en el caso que nos ocupa de organizaciones del campo de la EPSS.

En el caso de los circuitos socioeconómicos alimentarios, los procesos de co-construcción están atravesados también por tensiones vinculadas a la complejidad misma de la problemática alimentaria como cuestión social, en particular en lo que hace a este artículo a los procesos y dinámicas de este tipo de circuitos. En nuestro caso venimos planteando que los mismos, al igual que en los procesos de desarrollo socioeconómico territorial, “implican construcciones sociales complejas, que incluyen como horizonte de acción, posibilidades y dinámicas de interacción, diálogo y acuerdos amplios en torno a objetivos compartidos, pero que también están surcados por relaciones de fuerza, lucha o disputa (material y simbólica) entre distintos tipos de actores, con diversas lógicas de acción, que actúan en estructuras y dinámicas de poder atravesadas por tensiones, conflictos o asimetrías” (Pastore, 2021:21). Asimismo, dicha complejidad suma a esa condición multi-actoral de acuerdo y tensión, al menos otras cuatro características importantes (ibídem):

- *pluri-dimensionalidad*, en tanto procesos que involucran diversidad de dimensiones de acción y significación en torno a lo económico, y por tanto diferentes ámbitos disciplinares interrelacionados, pero también en tensión;
- *inter-temporalidad*, en tanto abordajes que van desde lo más urgente y prioritario a las cuestiones más estructurales, cuyas dinámicas de transformación e inversión conllevan temporalidades más de mediano y largo plazo;
- *multi-escalaridad*, implicando procesos y estructuras que van desde lo micro organizativo y espacial, a lo meso territorial (organizativo e interinstitucional), atravesado también por tendencias y dinámicas macrosociales;
- *inter-jurisdiccionalidad*, como terreno de decisión, intervención y dinámicas de poder entre diferentes niveles, ámbitos y agentes de las políticas públicas.

En cuanto a la pluri-dimensionalidad, Cattaneo (2023) destaca tres dimensiones de importancia en estos circuitos: la territorial; los mercados y el abastecimiento alimentario; y la necesidad de atender la vulnerabilidad social, tanto del lado de la producción como del consumo, más aún en contextos de emergencia social. Asimismo, entre los niveles presentes en distinto grado en lo que hace a la articulación y coordinación de políticas públicas para estos circuitos, incluye las políticas que apoyan a iniciativas puntuales de este tipo, y a otras que promueven la articulación entre experiencias de circuitos, dentro del cual ubica al Programa *Mercados de Cercanía* que consideramos en este texto.

Otra cuestión a destacar, se vincula con la diversidad y heterogeneidad de sujetos y experiencias involucradas en los circuitos de la EPSS a lo largo de las fases de producción, comercialización y consumo alimentario.

Asimismo, la complejidad del abordaje de estos circuitos también viene dada por la diversidad de instituciones y normativas intervinientes. Al respecto, al comienzo de esta década se contabilizaban más de 25 instituciones con competencias en los

diferentes aspectos de la producción y comercialización de alimentos (INTA, 2020). En ese contexto, las limitaciones en la articulación estratégica y operativa entre distintas áreas institucionales y niveles jurisdiccionales no resulta algo menor, más aún cuando existen diversas representaciones simbólicas, sociales y de intereses específicos. Aún sin desconocer esas limitaciones, es importante resaltar algunas iniciativas de articulación que resultaron de interés, como el caso de la *Mesa de Articulación Ministerial "Acercar Alimentos de Productores a Consumidores"*, promovida por el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Nacional, e integrada por el Programa Mercados de Cercanías, junto con otros programas y organismos en la materia de distintas dependencias ministeriales, como por ejemplo el INTA, el INAES o SENASA. Este espacio de articulación institucional se propuso "fortalecer los circuitos cortos de comercialización, mediante acciones concretas organizadas y coordinadas, integrando al comercio tradicional nuevas formas de comercialización comunitaria, para contribuir con la seguridad y soberanía alimentaria" (ver: <https://magyp.gob.ar/acercaralimentos>).

Como veremos en el próximo acápite, los participantes en los *Encuentros Nacionales de la Red de Mercados de Cercanía* resaltaron la importancia y necesidad de una mayor coordinación y articulación entre organismos, regulaciones y políticas de promoción, que desde una perspectiva integral pongan atención a los circuitos de producción, circulación, distribución y consumo alimentario, incluyendo también dimensiones vinculadas al financiamiento crediticio y al acompañamiento y desarrollo tecnológico, logístico, de infraestructura o de visibilidad.

En lo que hace específicamente al desarrollo estratégico de acción pública para el fortalecimiento de estos circuitos, desde la dirección del Programa, en conjunto con el *Consejo de la Red*, se propuso la organización de dichos *Encuentros*, como espacios de co-construcción de diagnósticos y diseño de propuestas de políticas públicas y acción colectiva en la temática. En los mismos también participamos equipos académicos de universidades públicas con trabajo territorial de acompañamiento al desarrollo de estos circuitos, incluyendo quienes escribimos este trabajo. A continuación, presentamos los aspectos más relevantes de la sistematización que realizamos dichos equipos, a partir del trabajo colectivo llevado a cabo en los talleres grupales de los dos *Encuentros Nacionales de la Red de Mercados de Cercanía*.

4. Sistematización de los Encuentros de la Red de Mercados de Cercanía: principales resultados

Los dos *Encuentros Nacionales* congregaron a una multiplicidad de experiencias de comercialización y circuitos socioeconómicos alimentarios de la EPSS de todo el país, con una participación entre 300 y 400 personas en cada uno, en representación de más de 150 experiencias provenientes de unas veinte provincias. Estas experiencias son llevadas adelante por organizaciones con una amplia trayectoria de trabajo territorial y de generación de circuitos y estrategias de comercialización. De allí la importancia de los *Encuentros Nacionales* como espacios de reconocimiento, reflexión y proyección de ese amplio conjunto de experiencias, que cotidianamente construyen en diversidad de

territorios formas económicas y de comercialización alimentaria orientadas a garantizar el derecho a la alimentación, al trabajo y a un ambiente saludable.

Entre los objetivos de estos *Encuentros* estuvo favorecer la visibilidad del sector, el fomento de vínculos y de redes regionales y la elaboración de un documento que recogiera las principales propuestas para potenciar al mismo. Para avanzar en dichos objetivos, se definieron tres ejes temáticos: **a)** comercialización y agregado de valor; **b)** identidad y comunicación; y **c)** redes y corredores.

Estos ejes fueron trabajados de manera participativa en los talleres que fueron coordinados en ambos *Encuentros* por parte de un equipo de sistematización, conformado por integrantes del Programa, de diversas organizaciones y en particular de equipos universitarios que coordinamos el mismo, del cual, como hemos dicho, formamos parte quienes escribimos este texto.

Esta metodología participativa fue resaltada como uno de los logros de importancia de los *Encuentros*, al contribuir a visibilizar, auto-reconocerse en común y afianzar el sentido de pertenencia a un sector clave en el desarrollo de circuitos socioeconómicos de alimentos. De igual forma, los talleres participativos contribuyeron a fomentar la interacción y los vínculos entre quienes participaron, lo que facilitó el tratamiento de desafíos relacionados con la construcción de redes regionales y de propuestas compartidas de acción colectiva y de políticas públicas para su fortalecimiento.

A continuación se presentan de manera resumida los resultados de ese trabajo compartido, sintetizando los principales elementos de diagnóstico y propuestas tendientes a fortalecer esta diversidad de experiencias de circuitos alimentarios, de acuerdo a los tres ejes temáticos indicados - puede verse una síntesis de la metodología utilizada en el *Apéndice* de esta nota⁵.

4.1 Fortalezas y Dificultades

En primer lugar, en el cuadro que sigue resumimos el trabajo grupal sobre las fortalezas y dificultades señaladas por las y los protagonistas de dichas experiencias.

⁵ La síntesis incluida en los apartados que siguen toma de referencia dos documentos previos. Por una parte, un documento de sistematización del primer Encuentro Nacional (Chapadmalal), que elaboramos como insumo para el segundo Encuentro Nacional, realizado en este caso en Embalse en mayo de 2023. Por otra parte, un capítulo de sistematización de ambos Encuentros, elaborado como parte de una publicación del propio Programa, que se encuentra en prensa al momento de redacción del presente artículo.

	Fortalezas	Dificultades
Comercialización	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad de los alimentos y mejoramiento en la diversidad regional de la oferta disponible. - Crecimiento y diversificación de los puntos de venta. - Redes y vinculación directa entre el consumo organizado y la intermediación solidaria. - Mejoramiento en la cooperación social entre los actores de los circuitos. - Desarrollo de capacidades de trabajo en la intermediación solidaria. - Identidad compartida y mayor reconocimiento de las experiencias de comercialización solidaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidades de infraestructuras de acopio y de financiamiento comercial, más en un contexto de alta inflación. - Escaso desarrollo de corredores logísticos y centros regionales de distribución. - Insuficiente políticas marco para el desarrollo del sector y de adecuaciones normativas apropiadas. - Competencia oligopólica agroalimentaria.
Identidad y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad y narrativa común, principios y valores de la EPSS. - Importancia de los vínculos: con las/os consumidores y entre las organizaciones. - Mayor reconocimiento como sector. 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa visibilidad del sector. - Necesidad de reforzar la claridad en la comunicación, síntesis en el mensaje. - Problemáticas de un cambio cultural de más largo plazo. - Falta de capacitación en comunicación.
Redes y Corredores	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de aprendizajes, saberes y experiencias, trabajo cooperativo (en equipo, inclusivo) y confianza entre actores. - Mejoras en procesos de asistencia técnica, capacitación y vinculación universitaria. - Territorialidad, mesas regionales y territoriales (trabajo próximo entre organizaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos financieros para infraestructura, rodados y otros medios materiales. - Costos de logística y transporte. - Políticas marco y políticas públicas integradas-articuladas de circuitos. - Organización del trabajo y coordinación.

Una de las principales cuestiones resaltadas como fortaleza, se refiere a la calidad y variedad de los alimentos que se distribuyen, indicadas como alimentos sanos, agroecológicos, regionales y cooperativos. Como hemos visto, este es un elemento que distingue a este tipo de circuito según distintos estudios, destacado también como un acervo común por parte de las y los protagonistas de los *Encuentros*.

Asimismo, se valoró la expansión y diversidad de espacios de venta y de canales de comercialización solidaria (nodos, almacenes, ferias, mercados, etc.), así como los avances en la organización del acopio y distribución a nivel local-territorial.

También se reconoció la experiencia, aprendizajes y saberes acumulados en organización y gestión de este tipo de circuitos socioeconómicos alimentarios. En la misma línea, se valoraron los avances en los procesos de cooperación, trabajo en red y confianza entre actores de la producción, la comercialización y la organización del consumo, así como las vinculaciones con programas estatales o con equipos técnicos y universitarios. Se señaló que todo ello contribuye al intercambio de experiencias, aprendizajes y saberes, sobre todo en la medida en que se dan espacios de reunión, reflexión e intercambio, entre los que se valoraron en particular estos *Encuentros* nacionales. Finalmente, en lo comunicacional se reconoció la existencia de una identidad y narrativa común, basada en principios y valores entre los que se destacaron solidaridad, autogestión, horizontalidad, compromiso, centralidad de las personas y el trabajo, responsabilidad, cuidados, soberanía alimentaria, consumo responsable o precio justo.

En definitiva, se señalaron significativos avances y fortalezas en lo que hace a la expansión de experiencias, los valores de identidad común, el trabajo colaborativo y en red, así como los espacios de intercambios y aprendizajes compartidos.

Por su parte, entre las principales dificultades que se detectaron en el eje redes y comercialización se relacionan con la necesidad de desarrollo logístico, vehículos, equipamientos, infraestructuras de acopio y centros regionales de distribución, con dificultades específicas asociadas a los costos del transporte, los volúmenes de compra requeridos o la falta de espacios comunes de acopio, que limitan las posibilidades intercambiar entre regiones y consolidar entramados de mayor escala. También fue señalada como problemática la necesidad de financiamiento para atender el ciclo mercantil en un contexto de alta inflación. En lo que hace a política pública, además de la carencia de un adecuado financiamiento en clave de inversión productiva, se marcó sobre todo la insuficiencia de políticas marco, de normativas y de procedimientos apropiados para potenciar al sector. En sintonía con lo planteado en el apartado anterior, en los talleres también se resaltó la falta de políticas integradas para el fortalecimiento y expansión de estos circuitos. En particular en este caso se identificaron dificultades para la articulación entre los programas sociales de distribución de alimentos, con las acciones orientadas a la inclusión social con trabajo, al apoyo a las unidades familiares y cooperativas o al arraigo, desarrollo territorial y cuidados del ambiente.

Por último, en lo comunicacional sobresalieron dificultades referidas a la escasa visibilidad social del sector, en la medida que implica procesos contra-hegemónicos de cambios culturales de magnitud y profundidad en la sociedad. De allí la necesidad de reforzar las estrategias y dispositivos comunicacionales del sector, incluyendo en particular acciones públicas de apoyo para facilitar espacios y/o canales de comunicación, así como para aportar capacitación y acompañamiento técnico en este campo.

4.2 Propuestas de Acción Pública: política pública y acción colectiva

Teniendo en cuenta las fortalezas y dificultades que se señalaron previamente, las propuestas de políticas públicas y de acción colectiva pueden concebirse como orientaciones para atender las necesidades o potenciar las capacidades diagnosticadas colectivamente.

1) Propuestas de política pública

En el eje de comercialización y agregado de valor, sobresalen como ideas fuerza un amplio conjunto de propuestas de políticas públicas, entre las que se visibilizaba por entonces como posibilidad de impulsar el compra público al sector de forma sostenida y en mayor escala, en particular en vinculación con las políticas y programas de acceso y distribución alimentaria. Ello incluye el desarrollo de pertinentes adecuaciones normativas y de procedimientos administrativos, así como una mayor coordinación y articulación entre programas públicos de competencia. En esa dirección, en este mismo eje como también en el de corredores y redes, se señaló la necesidad de mejorar la integralidad de las acciones públicas entre programas, áreas y jurisdicciones, para fortalecer y ampliar estos circuitos productivos y socioeconómicos alimentarios más justos, saludables y sostenibles. Al respecto, también se planteó la necesidad de avanzar hacia sistemas de finanzas solidarias más integrales que contribuyan a escalar y ampliar estos circuitos, con una participación de fondos públicos de mayor dimensión operativa.

Específicamente en el eje corredores y redes se consideró la importancia de contribuir desde las políticas públicas a la generación y gestión de información de relevancia sobre y para el sector. Pero especialmente se destacan las propuestas de desarrollo de nodos de acopio, centros regionales y corredores de distribución inter-regional, proyectados de forma asociativa entre los actores que impulsan estos circuitos alimentarios. Un ejemplo de programas públicos que avanzaron en esa dirección es el caso de *Entramados Productivos* del Ministerio de Obras Públicas ya comentado.

Por su parte, en el eje comunicación, teniendo en cuenta el horizonte de política pública previamente existente, se planteó la necesidad de acompañar el desarrollo de una campaña nacional de posicionamiento del sector, con la posibilidad de una mayor iniciativa estatal en medios públicos, uso de pauta oficial, campañas alimentarias y de precios justos, etc. Ello, a su vez, se desprende de las principales dificultades identificadas en comunicación, planteadas entonces como posibilidad de acciones públicas que contribuyeran a mejorar y reforzar el desarrollo de dispositivos y plataformas comunicacionales más amplias.

ii) Propuestas de acción colectiva

Una cuestión clave trabajada en los *Encuentros* que va resultar de importancia en los tiempos presentes y venideros, se refiere a las propuestas e iniciativas de *acción colectiva* o en común, de tipo más estratégico, que permitan avanzar en mayores grados de confluencia organizativa por parte de las propias organizaciones del sector. Al respecto, en los talleres se evidenció una intención definida de potenciar la cooperación social organizada para el desarrollo de iniciativas de mayor envergadura y escala en la construcción de estos circuitos, que también se reflejó en la presentación de los paneles de los *Encuentros* de algunas experiencias de significación y referencia que ya están en curso en diversos territorios.

Una de las principales líneas de acción propuestas hace a fortalecer y ampliar la generación de redes e integración asociativa a lo largo de los circuitos de producción, comercialización y consumo, lo que permite asumir desafíos de mayor escala, agregación de valor y ampliación de destinatarios del acceso alimentario. Ello abarca a las distintas fases y organizaciones involucradas en la producción agroalimentaria local y cooperativa, la comercialización e intermediación solidaria, y la organización del consumo y del acceso a alimentos sanos, justos y sostenibles. Asimismo, involucra también el desarrollo de tramas no sólo verticales entre sujetos económicos de las distintas etapas desde la producción al consumo, sino también horizontales entre pares del mismo tipo, etapa o ámbito, así como en diagonal con la vinculación tecnológica y universitaria, o con las finanzas solidarias (Caracciolo, 2014 y 2019)

En ese sentido, fortalecer estrategias de articulación y cooperación en red se destacó específicamente en el eje comercialización y agregado de valor. En particular se subrayó la importancia de seguir desarrollando comunidades de aprendizaje y de experiencias en la construcción de estos circuitos alimentarios de la EPSS, afianzando el reconocimiento mutuo y la confianza recíproca. En esa dirección se propuso la celebración de *Encuentros* como los dos realizados, pero en una escala territorial más cercana en lo regional o local, que permitan intercambiar saberes, pero también productos, servicios y capacidades en el camino de ampliación de las vinculaciones y tramas socioeconómicas regionales. También se coincidió en la importancia de profundizar las relaciones entre las organizaciones del sector y equipos académicos, técnicos y profesionales de universidades y otras entidades educativas y científico-técnicas, lo que favorecería el desarrollo de proyectos e iniciativas compartidas que contribuyan a mejorar las condiciones técnicas, las innovaciones y las capacidades productivas y organizativas de los circuitos. Por último, en este eje se planteó el desafío de cómo crear cooperativas de logística y transporte, así como la articulación estratégica con empresas en este rubro, que permitan mejorar los costos de transacción desde la producción al consumo. En el mismo sentido, también estuvo presente como un desafío compartido la visión de proyectar y construir centros regionales de acopio y distribución alimentaria de mayor escala, desarrollo logístico e impacto territorial e interregional.

Propuestas de Acción colectiva
Eje Comercialización y Agregado de valor

Objetivo del eje:
Fortalecimiento orgánico de la comercialización productiva de la EPSS

Se destacan propuestas vinculadas a:

- *Articulación y cooperación en red*
- *Desarrollo y gestión en logística, finanzas solidarias y entramados productivos*

TRABAJO EN RED, ASOCIATIVO Y COLABORATIVO

- **Construcción de comunidades de aprendizajes y experiencias**
- **Encuentros y reuniones locales y regionales**, para construir agendas compartidas y generar propuestas en común
- **Proyectos asociativos compartidos** entre más de una organización, junto a *Universidades e instituciones de CyT*
- **Propuestas en común para mejorar la logística**: centros regionales de acopio y distribución, estrategias de logística colectiva, articular con empresas de logística, desarrollar cooperativas de logística y transporte
- **Programas asociativos de finanzas solidarias**: micro y meso créditos, fondos rotatorios, etc; desarrollo de monedas sociales
- **Desarrollo de encadenamientos productivos**

Fuerte: Elaboración propia

Por su parte en el eje comunicacional, también se propusieron acciones colectivas para ampliar y afianzar el mensaje del sector, vinculado a los principios y valores compartidos. Para ello, se propuso el desarrollo de estrategias y acciones en términos de campañas regionales de comunicación, que permitan hacia futuro proyectar la confluencia hacia una campaña federal de impacto y significación, acordando contenidos, canales y dispositivos de comunicación a utilizar. Se propuso profundizar los acuerdos de cooperación con otros actores que puedan apoyar la producción y difusión de contenidos, tales como cooperativas y profesionales de comunicación, redes y federaciones del sector, y equipos universitarios de diseño y comunicación.

Propuestas de Acción colectiva
Eje Identidad y comunicación

Objetivo del eje:
Hacia una campaña federal de posicionamiento

Se destacan propuestas vinculadas a:

- *Desarrollo de la dimensión simbólica*: identidad y valores
- *Instancias de cooperación interna* y comisiones de trabajo
- *Cooperación con otros actores*: capacitación, mapeos y catálogos

Visibilidad y comunicación compartida

- **Hacia la construcción de una campaña federal de comunicación y visibilidad** articulada desde campañas regionales
- Mensaje claro sobre **identidad, principios y valores**
- **Cooperación y acuerdos sobre**: mensajes, contenidos, canales agenda de acciones, eventos
- Instancias de **capacitación y profesionalización en comunicación**
- **Desarrollo de la comunicación interna** de la Red: repositorio de materiales y herramientas útiles
- **Acuerdos con otros actores** para apoyar la producción y difusión de contenidos: profesionales y cooperativas de comunicación; redes y federaciones; *Universidades*
- **Sistematización y construcción de información**: mapeos y catálogos

Fuerte: Elaboración propia

En el eje de corredores y redes, se puso en valor un proceso de consolidación, paulatino pero importante de un entramado socioeconómico y organizativo a nivel local y regional, que incluye estrategias y acciones de trabajo con unidades productivas de la agricultura familiar, emprendimientos locales y cooperativas de alimentos de diferentes regiones. En línea con los otros ejes, se expresó la necesidad de creación de nodos logísticos o centros de acopio regional, así como la posibilidad de impulsar cooperativas de logística o acuerdos más estratégicos con empresas del sector. También se consideró la posibilidad de avanzar hacia instancias de diálogo e intercambio más inter-regional, en articulación con otras redes ya existentes o en construcción, así como con equipos universitarios y de entidades educativas y científico-técnicas.

Propuestas de Acción colectiva
Eje Redes y Corredores

Objetivo del eje:
Fomentar vínculos y redes regionales, hacia relaciones ampliadas de producción comercialización y consumo saludable, justo y soberano

Se destacan propuestas vinculadas a:

- Gestión técnico-organizacional y desarrollo de nodos regionales
- Mesas regionales para compartir agenda y socializar información
- Sistematización de oferta y demanda regional

Hacia la construcción de estrategias territoriales

- **Cooperativas logísticas, nodos y centros de abastecimiento corredores logísticos regionales.**
- **Mesas de trabajo locales y regionales:** compras comunes; logística compartida; rondas de negocios, posicionamiento colectivo.
- **Generar instancias de diálogo e intercambio inter-regional:** encuentros y reuniones, compartir información, grupos virtuales, etc.
- **Articulación con otras redes territoriales y con Universidades**
- **Compartir propuestas e información** sobre:
 - Oferta y demanda de productos
 - Capacitación y consultas
 - Soluciones a problemas comunes
 - Acceso a financiamiento
 - Recursos y herramientas, trámites, habilitaciones, permisos
 - Bases de datos, mapeos y catálogos

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, en los *Encuentros* se planteó una tarea clave que consiste en el fortalecimiento de la comercialización popular e intermediación solidaria como sector en sí, en el marco de la construcción de circuitos socioeconómicos de la EPSS, reconociéndose como un sector de importancia para contribuir a mejorar el acceso alimentario, en la lucha contra la malnutrición y la inseguridad alimentaria, a la vez que para dinamizar la pequeña producción, el trabajo y las economías locales.

5. Reflexiones finales

Uno de los elementos que nos propusimos destacar en este texto es la estrategia y lineamiento de acción trazada desde el Programa Mercados de Cercanía, para generar espacios de gestión participativa y co-construcción de políticas públicas con las organizaciones y experiencias que vienen desarrollando circuitos socioeconómicos alimentarios en nuestro país. Desde la *Coordinación del Programa* y el *Consejo de la Red de Mercados de Cercanía* gestado en ese marco, se divisó como cuestión clave el camino de confluencia estratégica y la profundización de la identidad compartida de un amplio y diverso conjunto de experiencias basadas en una alimentación sana, justa, sostenible y soberana como parte de la EPSS.

En base a ello surge la propuesta de organizar los dos *Encuentros Nacionales* y su sistematización, como ámbitos participativos de las y los protagonistas para favorecer el reconocimiento mutuo y la visibilidad de dichas experiencias, así como la reflexión compartida sobre el estado de situación de las mismas y la proyección de necesidades y lineamientos de propuestas de políticas públicas y de acción colectiva en la cuestión. De allí también la dinámica dialógica y de intercambio de los talleres, que a su vez facilitó la interacción y vinculación entre las y los participantes para plantearse en común cuestiones y desafíos de importancia como los que hemos trabajado en este texto.

En tal sentido, una vez identificadas participativamente las dificultades y capacidades existentes, se visibilizó como un desafío compartido afianzar y ampliar la articulación y las tramas de valor en común, entre sí y con los demás actores involucrados y asociados a los circuitos socioeconómicos alimentarios en los que estas experiencias participan. Para ello, entre las líneas de acción propuestas sobresale la profundización de los entramados asociativos de cooperación y agregación de valor; así como la creación y fortalecimiento de corredores y redes de logística, transporte y sistemas de acopio territorial. También se destacó desde la dimensión simbólica, el impulso de campañas de comunicación en espacios regionales que alimenten una estrategia más amplia de difusión federal y contribuyan a la consolidación del sector y su referencia en el debate público.

Para ello, en el plano de la acción pública se planteó el desafío de continuar contribuyendo al mejoramiento del acceso alimentario, impulsando estrategias y acciones de cooperación social que permitan lograr el objetivo de precios accesibles y la contribución a pautas de consumo saludable, responsable y sostenible. Entre algunas acciones señaladas que son de interés para indagar y proyectar hacia adelante, se visualiza una mayor articulación con mercados institucionales, no sólo de compra público, sino también de otras entidades asociativas como sindicatos, federaciones, organizaciones sociales o comunitarias. También la profundización de los entramados asociativos de cooperación y agregación de valor al interior de los circuitos, entre sí y entre territorios y regiones.

Para poder darle curso a estas acciones –con el Estado y más allá del Estado–, se planteó impulsar mesas de trabajo regionales para consolidar los entramados más

territoriales, el intercambio intra e interregional, a la vez que para compartir información y capacidades entre las mismas organizaciones.

Teniendo en cuenta el alcance territorial de las experiencias involucradas, esas reflexiones colectivas representan un activo social considerable para la construcción de entramados más complejos, en el camino estratégico de fortalecer la confianza, las vinculaciones y el reconocimiento mutuo entre las personas y las organizaciones participantes.

Como una pieza más en ese entramado, desde el equipo multi-actoral de coordinación y sistematización de los *Encuentros*, nos propusimos contribuir a la puesta en común de la agenda de trabajo surgida de esta formidable construcción colectiva y participativa de diagnóstico y de líneas viables de acción pública y colectiva. Pues creemos en definitiva que, en tiempos difíciles y complejos como los que estamos atravesando, resulta también imprescindible seguir construyendo memoria en común de los logros alcanzados y de los desafíos compartidos. Para seguir fortaleciendo la organización popular en el camino de garantizar y ampliar derechos, como en este caso el derecho a la alimentación, la producción y el trabajo digno para todas y todos.

Bibliografía

- Alcoba, D., y Dumrauf, S. (comps.) (2011). *Del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. Buenos Aires: INTA. Recuperado de: https://repositorio.inta.gob.ar/bitstream/handle/20.500.12123/16008/INTA_CIPAF_IPAF_Alcoba_D_Productor_consumidor_Apuntes_analisis_ferias.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Beduschi, L. (2022). Las cooperativas y su rol clave en la transformación de los sistemas agroalimentarios. FAO. Recuperado de: <https://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/es/c/1601197>
- Belmonte, A. (2017). Instrumentos de Participación Ciudadana. UNCUYO. Recuperado de: www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf
- Caracciolo, M. (2014). Construcción de tramas de valor y mercados solidarios. En: A. García (comp.), *Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI*. CEUR/CONICET.
- Caracciolo, M. (2019). Espacios comerciales alternativos de la agricultura familiar: criterios para su análisis y diferenciación. En: M. L. Viteri, M. Moricz, y S. Dumrauf (comps.), *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo*. INTA.
- Cattaneo C. (2023). Los Circuitos Alimentarios Alternativos en la Argentina. Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas (1990-2023). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 20. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1685129870_209-227.pdf
- Cendón, M., Bruno, M., Lacaze, M., Molpeceres, M., y Zulaica, M. (2023). La conceptualización de los canales cortos de comercialización. *Debates En Sociología*, (57). <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202302.011>
- Craviotti, C. (2022a). Circuitos cortos de comercialización: (Argentina, 2000-2019). En: A. Salomón(comp.), *Diccionario del agro iberoamericano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Muzlera.
- Craviotti, C. (2022b). El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos. *Temas y Debates*, (44), 137-157. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi44.599>
- Craviotti, C. (2023). La transformación del sistema agroalimentario y los circuitos alternativos en América Latina: aportes para su análisis y discusión. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 8 (15). <https://ojs.ceil-conicet.gov.ar/index.php/revistaalasru/article/view/1145>
- Craviotti, C., y Demicheli, J. C. (2023). Circuitos alternativos de alimentos: Prácticas y discursos en el abastecimiento mayorista de productos agroecológicos y orgánicos. *Mundo Agrario*, 24 (55). <https://doi.org/10.24215/15155994e201>
- Craviotti, C., y Soleno Wilches, R. (2015). Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: Un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada en Argentina. *Mundo Agrario*, 16 (33). https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7108/pr.7108.pdf
- Costa, G. B., y Silva, A. S. da (2012). A Democracia e os Desafios da Participação Política. En: M. B. de Almeida, A. S. da Silva, y F. Corrêa (orgs.), *Psicologia Política: Debates e embates de um campo interdisciplinar*. 149-176. Editorial EACH.
- Cruz, A. (2011). La acumulación solidaria: los retos de la economía asociativa bajo la mundialización del capital. *Revista de Estudios Cooperativos*, (16). PROCOAS.

- FAO. (2017). Reflexiones sobre el sistema alimentario en América Latina y el Caribe y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.fao.org/3/i7053s/i7053s.pdf>
- FAO. (2021). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos. Recuperado de: <https://www.fao.org/documents/card/es/c/cb4474es>
- FAO. (2022). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles. Recuperado de: <https://www.fao.org/documents/card/es/c/cc0639es>
- FAO. (2023a). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Recuperado de: <https://www.fao.org/3/cc6550es/cc6550es.pdf>
- FAO. (2023b). América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: Estadísticas y tendencias. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://doi.org/10.4060/cc8514es>
- Fernández, L. (2022). Dinámicas de valuación en circuitos alternativos de comercialización. Estudio de caso de los bolsones de hortalizas en La Plata (Buenos Aires, Argentina), 2015-2022. *Mundo Agrario*, 23 (53). <https://doi.org/10.24215/15155994e193>
- Fernández, L., y Craviotti, C. (2022). Circuitos alternativos de comercialización en pandemia. Actores, dispositivos y procesos de adaptación. El caso de La Plata (Argentina). *Papeles de Trabajo*, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, (43). <https://doi.org/10.35305/revista.vi43.210>
- Hintze, S. (2014). Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital*. IEPS-MIES.
- INTA. (2020, 17 de julio). Políticas de abastecimiento de alimentos, propuestas desde los movimientos sociales. Ciclo de encuentros virtuales: La agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos en el contexto de pandemia y la emergencia alimentaria. [Video] YouTube. <https://youtu.be/U9byXoJPBys>
- Mosse, L. y Vittar, M. C. (coord.) (2023). *Circuitos cortos comerciales de la agricultura familiar, campesina e indígena en Argentina y su contribución al desarrollo territorial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Huvaití.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24 (6), 1073-1087.
- 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. (2020). Circuitos socioeconómicos y emergencia alimentaria. Una agenda transformadora y democrática para el desarrollo popular y solidario. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(37). Universidad Nacional de Quilmes.

Pastore, R. (2021). Pandemia, crisis estructural y después ¿qué? Debates sobre desarrollo socioeconómico, territorio y economías alternativas. *Cooperativismo & Desarrollo*, 29 (119), 1-31. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2021.01.10>

Pastore, R. (2022). Crisis alimentaria y circuitos socioeconómicos de la economía popular, social y solidaria. *Otra Economía*, 15 (28), 146-165.

Pastore, R., Henríquez Acosta, M., y Altschuler, B. (2022). Presentación del Dossier Circuitos Socioeconómicos Alimentarios. *Otra Economía*, 15 (28), 142-145.

Pastore R., Niño L., y Arnaiz, C. (2021). Intermediación solidaria y circuitos socioeconómicos frutihortícolas. *Revista MDA*, 2(3). Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires.

Poggiuese, H. (2000). La Gestión Asociada: Una Utopía Realista. CEDEAL. Recuperado de: https://ceadel.org.ar/wp-content/uploads/cuadernos/Cuad_37_La-gesti%C3%B3n-asociada.pdf

Poggiuese, H., y Francioni, M. d. C. (1993). Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad. FLACSO. Recuperado de: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no18_Poggiuese.pdf

Razeto, L. (1994). *Economía de solidaridad y mercado democrático. Fundamentos de una teoría económica comprensiva*. Ediciones PET.

Silva, A. S. da (2018). Acción Pública: otra mirada al Estado, la sociedad y las políticas públicas. *Gestão & Políticas Públicas*, 8(1).

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.

Vuotto, M. (coord.) (2007). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Prometeo Libros.

Apéndice metodológico

Los *Encuentros Nacionales* congregaron a una multiplicidad de experiencias de comercialización y circuitos socioeconómicos de la EPSS. En términos concretos, en el 1º *Encuentro* participaron 400 personas (trabajadoras, referentes o coordinadoras), provenientes de 21 provincias de distintas regiones de nuestro país, en representación de 165 experiencias de comercialización y circuitos de la EPSS. En el caso del 2º *Encuentro* participaron 300 personas, en representación de 150 experiencias, correspondientes a 17 provincias del territorio nacional. El nivel de representación de cada *Encuentro* ha sido significativo, si se considera que en total son 236 organizaciones inscriptas en el registro nacional vinculado a dicha Red.⁶

El procesamiento de lo trabajado en cada *Encuentro* se realizó con un mismo enfoque y abordaje, pero realizando al mismo tiempo un tratamiento analítico singular

⁶ Se tomó nota de la información sobre organizaciones inscriptas en la Red y puntos de venta tanto en el encuentro de balance el Programa indicado en la nota al pie anterior, como en el encuentro previo del *Consejo de la Red de Mercados de Cercanía* (18/11/2022). Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=6i5L3yoCHSY&>

en cada caso. En el 1° Encuentro se realizó una sistematización de las reflexiones e intercambios desde una metodología y procesamiento cuanti-cualitativo a partir de los registros tomados en los talleres, permitiendo una clasificación de los registros a partir de las dimensiones de análisis ya comentadas. En base a esa clasificación, en el 2° Encuentro se sistematizó lo trabajado en los talleres a partir de un análisis de tipo más cualitativo.

Para llevar adelante los talleres y su posterior sistematización, se conformó un equipo de trabajo de unas treinta personas, que incluyó integrantes de las propias organizaciones, de equipos académicos de universidades públicas y de trabajadoras/es del Programa Mercados de Cercanía. Este equipo formuló una propuesta metodológica específica, que fue consensuada y trabajada grupalmente en varias reuniones previas a la realización de cada *Encuentro*. La misma se basó en la definición de tres ejes temáticos: comercialización y agregado de valor; identidad y comunicación; y redes y corredores. A partir de la conformación de grupos de debate, se abordaron estos tres ejes, compartiendo intercambios y reflexiones de manera participativa sobre el estado de situación actual y las propuestas de fortalecimiento, en base a tres dimensiones de análisis para la acción: a) fortalezas; b) dificultades y; c) propuestas de políticas públicas y de acción colectiva estratégica.

El equipo de trabajo realizó la coordinación y animación del trabajo grupal, así como el registro y posterior sistematización de las reflexiones y aportes compartidos en las mismas. En la coordinación de cada comisión participaron dos integrantes del equipo: una persona con responsabilidad primaria en la coordinación del trabajo grupal; y la otra en el registro y sistematización de los aportes e ideas principales. A su vez, a partir del conjunto de registros provenientes de cada taller, como se dijo se agruparon los mismos en grandes categorías de análisis, de acuerdo a la afinidad de contenidos de las ideas expresadas. Esta construcción de categorías partió de los emergentes grupales, catalogando las mismas según cuestiones en común, complementariamente a elementos o factores que se consideran pertinentes al fortalecimiento o desarrollo de la EPSS. A su vez, las categorías se desagregaron en una serie de descriptores específicos, para facilitar el análisis correspondiente. Como se indicó en la nota al pie N° 5, se produjeron dos Informes de sistematización, cuyos principales resultados se sintetizan en el presente artículo.