

Los Circuitos Alimentarios Alternativos en la Argentina. Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas¹ (1990-2023)

*Alternative Food Circuits in Argentina.
Reflections on its complexities and implications for public policies
(1990-2023)*

Por Carlos Alberto Cattaneo*

Fecha de Recepción: 24 de enero de 2023.

Fecha de Aceptación: 11 de marzo de 2023.

RESUMEN

En la Argentina se asiste a un proceso de expansión de formas de producción y de distribución de alimentos que buscan diferenciarse de las modalidades convencionales, priorizando entre otros aspectos un enfoque de economía social, la perspectiva territorial y el desarrollo de canales propios de comercialización. Estos Circuitos Alimentarios Alternativos (CAA), apuntan a fortalecer aspectos éticos en el intercambio, prácticas productivas respetuosas del ambiente y el acortamiento de

la cadena comercial, presentando una complejidad que se traslada hacia el diseño y la implementación de las políticas públicas que buscan afianzarlos. Este artículo de investigación analiza las manifestaciones de esa complejidad y el desafío que representa para un abordaje más integral desde esas políticas en sus distintos niveles, desde el apoyo específico a iniciativas puntuales y sus instancias de articulación hasta los aportes para la construcción de una “ciudadanía alimentaria” y la promoción de cambios radicales en los modelos de producción y de consumo de la sociedad. Se

1 Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto PICT 2019-2019-02650 –FONCyT/Agencia Nacional de la Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación “La construcción de circuitos alimentarios alternativos: actores sociales y dispositivos”.

* Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Buenos Aires. Estudios de Posgrado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: cattaneo@agro.uba.ar

argumenta que las percepciones y el accionar de los actores privados y públicos relacionados con los Circuitos Alimentarios Alternativos, en la medida en que sólo se focalicen en alguno de estos niveles, terminan acotando los alcances de los esfuerzos de consolidación de estas políticas.

Palabras clave: *Circuitos Alimentarios, Políticas Públicas, Mercados, Territorio, Economía Social.*

ABSTRACT

Argentina is witnessing a process of expansion of forms of food production and distribution that seek to differentiate themselves from conventional modalities. These forms privilege a social economy approach, the territorial perspective and the development of own marketing channels. So, these Alternative Food Circuits (CAA) aim to strengthen ethical aspects in the exchange and environmentally friendly production practices with the shortening of the commercial chain. Given these purposes, these circuits present a marked complexity that is transferred to the design and implementation of the public policies that seek to strengthen them. This work aims to analyze the manifestations of this complexity and the challenge that it represents for a more comprehensive approach from the public policies related to CAA. Thus, the existence of different levels is proposed for its analysis: one of them is related with the support for specific policy initiatives; other, encompasses mechanisms that facilitate their articulation. A third, with focus in the contributions for the construction of a “food citizenship”; and the last, where radical changes in the production and consumption models of society are promoted. It’s argued that the perceptions and actions of the private and public actors related with CAA’s can and its policies limit the scope of the articulation and coordination efforts of these policies to consolidate these circuits, if they are focused only in some of these levels.

Keywords: *Food Circuits, Public Policies, Markets, Territory, Social Economy.*

Introducción

En la Argentina se ha venido consolidando en los últimos años un proceso de expansión de formas de producción y de distribución de alimentos que buscan diferenciarse de las modalidades convencionales, priorizando, entre otros aspectos, un enfoque de economía social, la perspectiva territorial y el desarrollo de canales propios de comercialización. Estas formas asumen diferentes representaciones que muestran su marcada heterogeneidad y que englobamos bajo el concepto de Circuitos Alimentarios Alternativos (CAA). Comprenden de alguna manera tanto a los denominados “circuitos o cadenas cortas de comercialización” como a las “Redes Alimentarias Alternativas”, dos términos que suelen presentados como equivalentes (Craviotti, 2020: 278) en la medida en que comparten un perfil opuesto a las redes globales de abastecimiento alimentario y a las modalidades convencionales de producción y distribución y que propician el acercamiento entre el productor y el consumidor.

Los circuitos cortos se caracterizan por el hecho de que el productor o fabricante vende el producto o servicio directamente al consumidor sin intermediarios. En cambio, en los circuitos largos, se observa la presencia de un número variable de intermediarios (mayoristas, distribuidores, acopiadores, revendedores, comerciantes minoristas, etcétera) ubicados entre el proveedor y el usuario o consumidor final. En realidad, al hablar de circuito “largo” o “corto” no se hace referencia tanto a la distancia física entre productor y consumidor, como al número de intermediarios entre la producción y el consumo: por ejemplo, si un productor conduce un camión a una ciudad para atender un punto de distribución y vender su producto de forma directa en una gran superficie, realiza una venta en circuito corto. Entre estos dos extremos, existen una serie

de alternativas en las que el productor entrega más o menos directamente su producto al consumidor (Francois *et al.*, 2000).

En los últimos años, se asiste a manifestaciones de apoyo creciente para la conformación y consolidación de estos espacios para la comercialización de alimentos, entre las cuales cobran particular importancia las políticas públicas vinculadas a los mismos que, tanto en el orden nacional como provincial y municipal, se formulan e implementan. Estas políticas se han venido desarrollando desde diversos ámbitos institucionales y bajo diversas formas y modalidades, a partir de la visualización del aporte que los CAA pueden realizar para prioritariamente satisfacer las necesidades de una población esencialmente vulnerable (vinculada tanto a la oferta como a la demanda de alimentos en estos circuitos) y, en segundo término, de su utilidad para facilitar el acceso de la población de las ciudades a alimentos más saludables en relación a aquellos que se producen y comercializan bajo las formas más convencionales (producción “industrial” de alimentos y distribución a través de súper e hipermercados, preponderantemente). Desde una perspectiva más amplia relacionada a la economía social debe destacarse también su importancia en términos de generación de empleo, desarrollo de las comunidades e inclusión social (Castelao Caruana, 2016).

Esta expansión de las políticas públicas en la materia pone en el eje de la discusión los alcances y las limitaciones que encontramos a la hora de su implementación, los cuales desde nuestra visión remiten a una interpretación que ubica el origen de las mismas en el carácter polisémico que tiene el propio concepto de CAA, un hecho que termina en mayor o menor medida condicionando el desarrollo de esas políticas.

Los Circuitos Alimentarios Alternativos: caracterización y causas de su marcada complejidad

Los CAA presentan desde su propio origen y conformación una marcada complejidad que, sumada a la heterogeneidad a la cual nos refiriéramos en el apartado anterior y la multiplicidad de enfoques que se asocian al término, de alguna manera se terminan trasladando hacia el diseño y la implementación de las políticas públicas que buscan afianzarlos. Partiendo de esta perspectiva, este artículo de investigación tiene por objeto analizar las manifestaciones de esa complejidad y el desafío que esto representa para un abordaje más integral desde las políticas públicas que se dirigen a esos circuitos.

La primera de esas manifestaciones surge al considerar a los CAA como un punto de confluencia de distintas temáticas, que remiten a órdenes o aspectos de índole geográfica, económica y social y que se terminan plasmando en:

- a. El ámbito territorial, especialmente en lo que hace a la dimensión local.
- b. El de los alimentos y sus mercados, concepto este último que a su vez puede ser analizado de distintas maneras: como ámbito para el abastecimiento de productos y como espacio de competencia con otros actores económicos (perspectiva económica), como espacio de encuentro e intercambio de información (perspectiva antropológica) y que tiene además un significado especial y diferente respecto a otros, atento a la dimensión básica para la reproducción cotidiana que representan los alimentos.
- c. El de la población vulnerable como destinataria de estas políticas, ya que en gran parte de los CAA tiene una marcada presencia en los mismos, tanto desde la oferta (productores familiares y formas organizativas de la economía social que operan en esos canales) y en cierta medida desde la

demanda (población con menor poder adquisitivo que los utiliza), más allá de reconocer que la misma excede en gran medida a dicha población y comprende cada vez más a sectores de ingresos medios y altos.

Así, creemos que no sólo resulta posible reconocer la presencia de estos aspectos en forma conjunta, aun con un peso o una importancia diferencial en cada ejemplo de estos circuitos alimentarios alternativos que podamos encontrar, sino también que amerita considerarlos desde una perspectiva holística a la hora de implementar acciones de apoyo a los mismos, más teniendo en cuenta que en el ámbito global —y con las particularidades que asume al tomar en cuenta las especificidades locales—, estamos asistiendo a la manifestación de procesos de transición hacia el objetivo de sistemas de producción agroalimentaria más sustentables (Cagliano *et al.*, 2016; Vilches y Pérez, 2016; Geels, 2018; El Bilali, 2019; Borsellino *et al.*, 2020; Bui *et al.*, 2016, Renting y Wiskerke, 2010) en donde los CAA juegan un rol destacado.

Hay que tener en cuenta además que temas como territorio, alimentos, mercados y población vulnerable y los problemas asociados a ellos son marcadamente complejos por sí mismos y más aún cuando aparecen imbricados en una figura como la de los CAA, lo que obliga a intentar avanzar hacia una interpretación en clave de confluencia de dichos conceptos. Ello implica caracterizar, entender e intervenir en los fenómenos y relaciones sociales que se plasman en cada CAA asumiendo que son en sí mismo construcciones complejas y, por lo tanto, factibles de abordar en lo que hace a su diagnóstico y a las propuestas de intervención desde diversas perspectivas que necesitan confluir. Sin embargo, cada uno de los temas anteriormente expresados posee un *sesgo* propio (que se expresa desde la mirada de los propios actores y desde la de las propias instancias públicas con competencia en ellos) que se traduce en una lógica sobre la que se

sustenta la acción que se manifiesta desde los diagnósticos hasta la selección de alternativas para superar los problemas detectados. Una lógica que además se traslada necesariamente hacia la manera en que, desde los propios actores presentes en cada CAA (pero no necesariamente limitándolos a ellos), se reconocen y hasta se perciben y se asumen cada uno de esos esquemas, una identificación que a partir de ellos procura transmitir a la sociedad cuáles son los aportes más significativos que desde cada CAA se puede hacer para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la misma. Esta situación termina generando así diferentes miradas en términos de problemas, respuestas y abordajes desde la perspectiva de los actores, que trascienden a las ideas que los mismos poseen acerca de cómo organizar y cómo hacer funcionar esos esquemas.

Centrándonos particularmente en los mercados y focalizándonos en los CAA, Beckert (2009) sostiene que el funcionamiento de un mercado y su interacción con otros elementos de la sociedad —cultura, pautas de comprensión, redes y estructuras sociales, instituciones jurídico-estatales— configuran lo que se puede denominar el orden social del mercado (Hernández Aracena, 2017) y hace referencia a tres problemas fundamentales de coordinación: el problema del valor, el de la competencia y el de la cooperación, los que constituyen “un cuadro de comando integral en la coordinación de los problemas en los mercados” (Beckert, 2009: 155). A esta altura de nuestro análisis, podemos ya reconocer lo difícil que resulta encontrar consensos en estos puntos que plantea Beckert tomando en cuenta las perspectivas de enfoque o *sesgos* anteriormente mencionados.

Así, nos encontramos ante la presencia de lógicas que contribuyen a consolidar una visión de los CAA en donde priman algunos de los aspectos anteriormente mencionados (territorio, alimentos y mercados, población vulnerable) y que se expresan al plantear las

acciones dirigidas hacia los CAA (representadas de manera principal, pero no excluyente, por las políticas públicas) y lo que se espera de las mismas. Porque, desde nuestra perspectiva, a partir de privilegiar en las mismas una u otra mirada (la del territorio, la de los mercados, la de la población vulnerable) se corre el riesgo de terminar condicionando la percepción de la utilidad de las iniciativas que busquen apoyar a los CAA en las distintas facetas de su accionar.

Los CAA y una mirada acerca de su abordaje desde las políticas públicas

Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, entendidas estas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997: 281), las iniciativas vinculadas a los CAA surgen en muchos casos en función de las demandas que se plantean por parte de los actores involucrados hacia el Estado en sus distintos ámbitos sectoriales y jurisdiccionales con incidencia en esa/s materia/s y guardan relación directa con los “referenciales” que las sustentan, los cuales “encuentran mayor o menor afinidad en determinadas estructuras estatales (ministerios, secretarías, agencias, departamentos, empresas públicas, etcétera) responsables de gestionar las políticas alimentarias” (Grisa *et al.*, 2021: 66). Tomados como “tipos ideales”, para Grisa *et al.* (2021: 35) el concepto de “referenciales de las políticas alimentarias” implica “la institucionalización de ideas e interpretaciones sobre los problemas alimentarios” y se definen en base a “la identificación de los problemas públicos que enfocan y las soluciones que sugieren para resolverlos; los valores y normas asociados a la creación de estos problemas y soluciones; los eslabones del sistema alimentario en los que intervienen (producción, distribución, consumo) y el tipo de categoría social que se privi-

legia.” De los ocho referenciales que identifican estos autores, consideramos que siete son particularmente relevante para el análisis de las políticas públicas vinculadas a los CAA: el del suministro urbano de alimentos, el productivista (en su subreferencial vinculado a la agricultura familiar), el del sociasistencialismo alimentario, el de la alimentación técnica, el de la soberanía y seguridad alimentaria, el de la alimentación ambientalizada y el integrador.

En línea con la característica que le asigna Repetto (2010) a las políticas sociales en general, las dirigidas a los CAA tampoco tienen un límite preciso y constituyen también “un campo en permanente construcción y/o reconfiguración” (Repetto, 2010: 54), sumado al hecho que se torna más dificultoso identificarlas como un subconjunto de políticas públicas. Y de manera similar a lo que plantea para los problemas sociales, hay que tener en cuenta también que todo análisis de los CAA desde una perspectiva de políticas públicas debe partir del reconocimiento que, como quedó reflejado en el párrafo anterior, se trata de una cuestión “transversal” que excede sobremanera los enfoques y las competencias sectoriales. En temáticas de este tipo, sostiene este autor, los principales problemas que se deben abordar son de carácter multidimensional, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles y expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole (Repetto, 2010: 66). En consecuencia, se manifiestan “cada vez más complejos” y con “causalidades interrelacionadas” y, por lo tanto, no resulta posible enfrentarlos exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial basadas en “compartimentos estancos” (Repetto, 2010: 57).

Partiendo de esto y teniendo en cuenta además las complejidades propias del andamiaje de las estructuras administrativas en el ámbito público, resulta de alguna manera inevitable que ese “sesgo originario” que planteamos en el apartado anterior y sus derivaciones se terminen trasladando a esas políticas

públicas que inciden de manera directa o indirecta sobre los mismos. En consecuencia, en el caso de los CAA, a partir de la necesidad de ensamblar las múltiples representaciones de la complejidad expresada, que se plasma en la multiplicidad de áreas sectoriales de la gestión pública que abarcan los mismos (desarrollo social, agricultura, comercio, etcétera), cada una con su lógica y su justificación en función de sus competencias establecidas, se puede llegar a entender porqué se manifiestan déficits en materia de coordinación y articulación. Tales déficits suelen ser visualizados desde la perspectiva de los que deberían ser las y los destinatarios de esas políticas como una limitación significativa, más allá de las justificaciones que puedan encontrarse desde una mirada de los propios actores involucrados en el diseño e implementación de esa política.

Por otra parte, la aplicación de un enfoque secuencial en el caso específico de los CAA nos brinda la posibilidad de ir un paso más allá del clásico enfoque procesal de la política pública, también denominado *modelo de fases* o *etapas* de las políticas y cuyos lineamientos fueran establecidos por Harold Laswell en los años '50 y enriquecidos con el aporte de otros autores en las décadas posteriores (Jaime *et al.*, 2013; Howlett *et al.*, 2015; Corbett y Noyes, 2008; Tamayo Sáez, 1997; Fernández, 2021). Ese paso más allá implica considerar una secuencia de etapas que está basada en gran parte en esos aportes, pero que se complementa con una mirada particular en función de las características específicas que presenta nuestro objeto de análisis. Básicamente, esas etapas abarcan, en líneas generales, la definición del problema, la elección de alternativas para su solución dentro de un marco de opciones y la implementación y evaluación de una determinada política.

En el caso de los CAA, constituye a nuestro entender una simplificación excesiva asumir una linealidad en dicha trayectoria si tenemos en cuenta que ya desde el origen de esa

secuencia, en la definición del problema, nos enfrentamos a varios a la vez o, en el mejor de los casos, a un problema que se desagrega en distintos componentes y que no posee el mismo significado para todos los actores sociales involucrados (Fernández, 2021: 187). Así, la forma en que se define desde la política pública el problema que el CAA aspira a solucionar está también directamente relacionada a la triple dimensión –territorios, mercados de alimentos, población vulnerable– a la que hicieramos referencia en el apartado anterior. Tal como postulan Jaime *et al.* (2013: 59), “toda política pública implica una teoría causal respecto a cómo resolver o mitigar el problema que la política viene a atender”. Y señalan además que

los problemas públicos, al ser construcciones sociales y no realidades objetivas, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contrastación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetivos) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad (2013: 92).

Criterios de deseabilidad que son necesariamente múltiples, así como la forma en que se construye la realidad debido a “la multitud de agentes sociales involucrados, lo que implica la coexistencia de visiones diferentes y en conflicto, la postulación de relaciones causales no consensuadas y la movilización de recursos en competencia” (Jaime *et al.*, 2013: 92).

En base a lo anteriormente expuesto, podemos en consecuencia asumir que *el problema* que viene a resolver un CAA tiene distintas representaciones (la de orden territorial; la del abastecimiento de alimentos a la población a precios accesibles, la de atender a una población vulnerable, tanto en la esfera de los productores como en la de los consumidores) y al priorizar a algunas de ellas, se corre el riesgo de trazar trayectorias paralelas en pos de su resolución en sucesivos modelos secuenciales. Si el

primer hito, la definición del problema, tiene representaciones diferentes y las líneas de acción que se derivan en función de ello asumen trayectorias específicas, la necesidad de articularlas y coordinarlas se presenta como esencial ya desde una etapa temprana.

Como en toda política, para que se afirme necesitamos además su *asentamiento* y *consolidación*, dos rasgos que se asocian con una idea de permanencia en el tiempo y que implicaría, en el caso de los CAA, ir más allá de una visión de los mismos como meras respuestas coyunturales a situaciones de crisis para transformarse en algo más estable y permanente. Y debe también pasar a ser menos dependiente de las circunstancias políticas que en determinadas coyunturas puedan resultar favorables o no para ese asentamiento. A su vez, las condiciones adicionales a aquellas identificadas para la instalación que se necesitan para afirmar una política son la continuidad en la dotación de recursos (económicos, humanos, etcétera) para implementarla y la posibilidad de desarrollar distintas capacidades (técnicas, operativas, etcétera) a las que debemos agregar un determinado nivel de *receptividad* por parte de los sujetos a los que se destina la política y un primer nivel de coordinación y articulación con otras iniciativas que pueden complementarla.

Una tercera etapa podría ser denominada de *consolidación*, en la cual a los elementos anteriormente mencionados debemos agregar la existencia y la verificación de resultados junto a la necesidad de pasar en el caso de las y los destinatarios desde la *receptividad* a lo que llamaríamos una *apropiación* por parte de los mismos. Si bien limitarnos a la *receptividad* puede resultar más apropiado en los casos de políticas que se diseñan e implementan sin que respondan a una demanda manifiesta y explícita de las y los destinatarios de la misma, no ocurre lo mismo en el ámbito de la economía social, donde muchas de las políticas se originan a partir de las demandas de los actores que

son tenidas en cuenta por el Estado. De allí que creamos conveniente hablar de distintos niveles de *apropiación*.

En lo que respecta a la coordinación y articulación con otras iniciativas, no sólo sigue siendo necesario, sino que debe hacerse a niveles jerárquicos y competenciales que estén por encima de lo establecido en la etapa de la *afirmación*. En el caso particular de los CAA, desde nuestra perspectiva se observan en los últimos años interesantes avances en la *instalación* y en la *afirmación*, pero subsisten limitaciones en el tercer aspecto (*consolidación*) que es nuestra intención contribuir a identificar y avanzar en relación al análisis de sus causas en este artículo de investigación.

Otro aspecto a considerar surge al tener en cuenta el carácter polisémico en función de lo hasta aquí expresado del propio concepto de CAA, lo que lo hace difícil de encuadrar en los términos convencionales de la definición del objeto/sujeto de la política pública. Hacemos esta salvedad más allá de marcar la utilidad que tiene definir el objeto de las políticas y/o de caracterizar los sujetos hacia las cuales están dirigidas (por ejemplo, definir en una reglamentación o resolución qué se considera un CAA, quienes participan de los mismos y/o quienes estarían en condiciones de acceder a los beneficios que dicho instrumento plantea) en tanto contribuye sin duda a su focalización y posterior implementación, siendo este un aspecto necesario en un contexto de múltiples demandas y recursos que no alcanzan a cubrirlas.

Pero dada la complejidad que manifiestan los CAA y sus diversas perspectivas de análisis, no sólo puede llegar a resultar sumamente difícil alcanzar un consenso entre los distintos actores involucrados acerca de *qué se incluye* y *qué se excluye* en esa definición, sino que, aun cuando esto se logre, es posible que queden fuera del objetivo a apoyar elementos que, en una realidad tan plástica como la que concierne a los mercados de productos alimenticios,

pueden ser en algún momento un aporte de utilidad para la consolidación de los CAA. Siguiendo esta línea de análisis, cabría preguntarse en qué medida una asociación unívoca de forma permanente de los CAA a la esfera de la “Economía social”, o al ámbito de los “programas de desarrollo agropecuario”, o hasta de la propia “agricultura familiar”, en términos de lo que sería una focalización, puede terminar representando un “trampolín” para acceder a mayores recursos y capacidades operativas e institucionales o un *corset* que delimita el alcance de los mismos y los circunscribe a operatorias exclusivamente en esos marcos, dejando afuera muchos otros aspectos que podrían resultar de interés en algunos casos, como por ejemplo el acceso a determinadas líneas de crédito por parte de entidades financieras o a incentivos destinados a sujetos económicos más allá de los que abarca la Economía Social.

Debemos asumir que la respuesta a este interrogante no es simple, más allá de las ventajas y desventajas que podamos encontrar en uno y otro caso. Además, la misma está condicionada por la manera en que consideremos la incidencia de contextos económicos, sociales y políticos que se expresan a nivel macro sobre el accionar de los CAA. Es por ello que nos inclinamos a pensar que, en un contexto de crisis como el que se está atravesando en la Argentina en función de la delicada situación socioeconómica que ya existía al inicio de la pandemia del COVID-19 y que se agravó como consecuencia de la misma, la adscripción de los CAA a algunos de esos ítems termina, al menos en esta coyuntura, siendo funcional para considerar a los actores que forman parte de los mismos como sujeto de políticas de promoción.

Políticas públicas para los CAA en sus distintos niveles y etapas

En función de lo hasta aquí expuesto, desde nuestra perspectiva de análisis consideramos que la necesaria articulación y coordinación

entre las políticas dirigidas a los CAA se plasma en un escenario marcado por la existencia de distintos niveles que se complementan y en cierta medida se yuxtaponen:

- a. Un primer nivel, representado por aquel donde encontramos las políticas que apoyan específicamente a iniciativas puntuales en materia de CAA.
- b. Un segundo nivel, que comprende a los mecanismos que facilitan la articulación entre los mismos.
- c. Un tercero, de carácter más indirecto en relación a los CAA, que se vincula a todos aquellos aspectos e iniciativas que contribuyen a la construcción de lo que se denomina una *ciudadanía alimentaria* a través del “consumo responsable” de alimentos (Fontanet, 2021: 47).
- d. Un cuarto nivel, desde el cual se interpreta que las políticas públicas deben promover cambios significativos en los modelos de producción y consumo de la sociedad.

Los cuatro niveles enunciados pueden hallarse presentes, de manera implícita o tácita en las diversas políticas relacionadas con los CAA, tanto en aquellas que inciden de manera directa como en las que, ubicadas fundamentalmente en el tercer nivel, actúan de manera indirecta sobre los mismos. En función de ello, en estos cuatro niveles asistimos a la existencia de planteos no siempre resueltos en términos de lo ya expresado acerca de la definición del objeto/sujeto en relación a los CAA, sino también en materia del ¿qué y cómo hacerlo?, junto con la manera en que se traduce y corporiza la necesidad de coordinación y de articulación de las distintas iniciativas de políticas en relación al tema.

A continuación, pasaremos a caracterizar cada uno de esos niveles indicando sus aspectos sustantivos, particularmente en términos de los objetivos de las políticas que situamos en los mismos, las y los destinatarios y la relación “sujeto-objeto” de las políticas y las instancias responsables en términos de su for-

mulación y ejecución, especificando además algunos ejemplos dentro del vasto escenario que muestran actualmente los CAA y las políticas vinculadas a los mismos en la Argentina.

4a) El Nivel 1: Las políticas de promoción y apoyo directo a los CAA

En este nivel ubicamos a las iniciativas de apoyo puntual a grupos de productores que conforman algún tipo de CAA, las cuales apelan a instrumentos y mecanismos que ya son tradicionales en el ámbito de los programas y proyectos de desarrollo rural, y en forma especial en aquellos que cuentan con financiamiento multilateral a partir de fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), entre otros organismos. Estos instrumentos, a través de los cuales se canaliza un trabajo orientado a la mejora de la oferta productiva y comercial de los grupos de productores son básicamente:

- La asistencia técnica.
- La asistencia financiera, destinada según los casos a infraestructura y/o capital circulante y que puede ser reembolsable (créditos-microcréditos) o no reembolsable (subsidijs, Aportes no Reembolsables –ANR–, etcétera).
- La capacitación y la difusión.

Particularmente en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) –que pasó a tener rango de Secretaría dependiente del Ministerio de Economía en agosto del 2022– y bajo diferentes nombres, siglas, encuadres institucionales y estructuras y recursos humanos de gestión y administración, estos Programas han tenido una relativa continuidad desde los años '90, más allá que en muchos períodos se han visto afectados por restricciones de índole presupuestaria. Muchos de esos Programas funcionaron en la órbita de la Secretaría de Agricultura Familiar y eran ejecutados a través de la Dirección Ge-

neral de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), área que continuó en gran medida con las modalidades consolidadas (en términos de esquemas de funcionamiento y recursos humanos calificados) en los años de vigencia del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Esto genera sin duda ventajas: entre las principales, podemos señalar el hecho de contar con un perfil experto en la interrelación con los organismos financiadores y en el armado de proyectos en función de las líneas de financiamiento disponibles en el ámbito multilateral; un circuito operativo fluido, más allá de que pueda haber subejecución de fondos en determinados programas en algunos momentos; contactos sólidos y frecuentes con las instancias ejecutoras a nivel provincial; una gran capacidad para adecuar los programas en términos de componentes, actividades y de reorientar las acciones frente a cambios de gestión.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), cabe destacar entre otros al Programa “Sembrar Soberanía Alimentaria”, que apunta al abastecimiento local para población vulnerable de comunidades rurales y de áreas urbanas y periurbanas. A nivel provincial, en el caso de Buenos Aires se cuenta con el Programa Alimentos Bonaerenses, en Santa Fe funcionan el Programa de Producción Sustentable de Alimentos Periurbanos y de Agroindustria Familiar (PAF) y en Córdoba los Programas de Fortalecimiento Institucional, Cosechando para mi Familia y el Consejo Consultivo de Alimentos (Fontanet, 2021).

Entre las limitaciones de estas políticas, podemos señalar una creciente tendencia a la “proyectificación” (Munck af Rosenschold, 2019:2) que puede llegar a traducirse en rigideces para operar en escenarios sumamente complejos como son los inherentes a los CAA. Algunas autoras destacaron también la existencia de una débil articulación con programas e iniciativas que se implementan fuera de su ámbito (Nogueira, 2016) y la falta de

abordajes integrales a partir del uso de “herramientas parcializadas” (Deux Marzi, 2020: 417). Más allá de esto, creemos que son las políticas ubicadas en este nivel las más frecuentes y habituales que se han implementado en las últimas décadas para apoyar a los productores primarios de la agricultura familiar y otras modalidades organizativas vinculadas a la economía social, tales como cooperativas, fábricas recuperadas, etcétera. En función de ello, nos atrevemos a afirmar que la visión de las políticas para los CAA como una acumulación de diversos instrumentos de intervención y programas ubicados en este nivel parece estar muy enraizada no sólo en la perspectiva de los propios actores destinatarios de la misma, sino también en la de muchos profesionales vinculados a la gestión y hasta en numerosos investigadores que han venido analizando estos temas.

En términos de resultados, el accionar de estos programas en el caso de los CAA parece haber resultado más favorable en aquellos mercados que no estén sobreofertados y en los que no se registre mucha competencia (tanto dentro del sector que conforman los actores de los CAA como más allá de los mismos, en relación a los productos de la economía convencional). Un aspecto a seguir explorando en estos casos es en qué medida se verifica lo que postula Hernández Aracena (2017) al sostener que los mecanismos de autorregulación (expresados en los CAA en reglamentos, estatutos, etcétera) disminuyen los incentivos y oportunidades para la entrada de nuevos participantes en los mismos.

El apoyo que se brinda permite además en muchos casos consolidar a esos CAA, arribando en materia comercial a una posición más ventajosa que la original, la cual, en la medida que satisfaga las expectativas de las y los destinatarios (y también de los responsables técnicos de la implementación desde los propios programas) termina dando respuesta a ellas, pero puede llegar a restringir un mayor alcan-

ce en cuanto a objetivos en materia comercial. Esta posición luciría a todas vistas razonable en situaciones donde los CAA no estén expuestos a una marcada dinámica competitiva, tanto de carácter externa como interna. Pero hay que tener en cuenta que “la existencia de un mercado implica considerar su relación con otros mercados” (Craviotti y Cattaneo, 2010: 62). De allí que el crecimiento de un mercado se relaciona así con la posibilidad de incursionar en otros mercados de mayor alcance, que en muchos casos trascienden el ámbito en el que se inserta el original.

Como señaláramos anteriormente, consideramos que gran parte de los apoyos a las CAA provenientes de estos programas en los últimos años los encontramos en este nivel de políticas de promoción. No obstante, también se observan algunos avances interesantes en algunos casos del ex MAGyP y del MDS hacia lo que denominamos el *nivel 2*, que implica una mayor articulación entre distintos CAA a través de las políticas dirigidas hacia ellos.

4b) El Nivel 2: Las políticas de articulación entre CAA

Actualmente se observa en líneas generales un mayor desarrollo de este nivel de políticas de promoción, las cuales ponen énfasis en la búsqueda de articulaciones, complementaciones y economías de escala entre diferentes CAA, buscando una ampliación de la oferta, la canalización de los excedentes de unos hacia otros y la llegada a mercados más amplios que los propios de cada uno de ellos. Se apoyan en el desarrollo de estrategias de vinculación entre distintos CAA, materializadas a través de acuerdos y asociaciones entre los mismos, que son motorizados desde los propios CAA, desde las organizaciones que los promueven o a partir de los instrumentos o áreas de políticas que brindan apoyo a los mismos. En los dos primeros casos juegan un rol preponderante los responsables/organizadores/técnicos de los CAA y las llamadas “comercializadoras”,

mientras que en el tercero cabe destacar la importancia que le puedan asignar a esta articulación las y los funcionarios encargados de dichas políticas. En todos los casos, se procura que los CAA cuenten con una perspectiva más amplia en términos de sustentabilidad y que el alcance sea mayor a la mera complementación de instrumentos que puede darse en el primer nivel. El trabajo que se lleva a cabo en estos casos apunta a *ampliar y colocar* la oferta productiva y comercial más allá del circuito original, dando lugar a fenómenos interesantes, como el de las Redes.

En la esfera del MDS, uno de los programas desde los cuales se promueve este tipo de articulación es Mercados de Cercanía, que se compone de una Red de Mercados por una parte y una línea más convencional de proyectos o subsidios por la otra. En palabras de su responsable, quien cuenta con una vasta experiencia de trabajo en el ámbito de la comercialización en las organizaciones sociales y se encuentra a cargo actualmente del área de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas del MDS, la Red es a su vez “un registro y un espacio de articulación entre distintos espacios de comercialización” (Mutuberría Lazarini, 2021: 37), los cuales se procura visibilizar a través del trabajo de la coordinación del Programa. También desempeñan en el mismo un rol clave los llamados “intermediarios solidarios”, que son organizaciones que buscan vincular la producción con el consumo, generando puestos de trabajo en las tareas propias de la comercialización.

En el ámbito del ex MAGyP, cabe destacar el rol que tiene en el Programa “Acercar Alimentos”, que busca contribuir a la soberanía alimentaria y a la integración de las economías regionales y comunitarias. Para ello, se conformó una mesa de articulación interministerial con la participación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, Desarrollo Social, Desarrollo Productivo y del Interior;

los organismos descentralizados-autárquicos del MAGyP (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA–, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA–, Instituto Nacional de Semillas –INASE–) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). El objetivo es el de 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. Desde el ámbito del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) también se han venido impulsando las Mesas de Asociativismo y la Economía Social a nivel de los territorios para articular distintas iniciativas de CAA.

Este tipo de *Mesas de Articulación* o *Mesas de Trabajo* se han conformado en los últimos años a través de diversas instancias (públicas y privadas) que procuran articular iniciativas de representantes de la Sociedad Civil, políticos, administradores, promotores, investigadores y científicos. Poseen como denominador común la presencia de una multiplicidad de actores a distintos alcances (nacional, regional, local), de transectorialidad y de esquemas de partenariatado entre el sector público y las diversas representaciones de la sociedad civil. Más allá del formato que se adopte, se busca la coordinación entre diversas áreas, organismos e instituciones cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a problemas originados en múltiples causas, como es el caso de los CAA. Su establecimiento y sus operatorias se visualizan como posibles respuestas para superar las limitaciones que se plantearon en el anterior nivel de políticas y en lo que respecta a los CAA creemos que se necesita aun un mayor desarrollo de las mismas para estar en condiciones de evaluar su efectividad. Más allá de ello, la experiencia obtenida en la generación y la trayectoria seguida por muchas de estas instancias en temáticas vinculadas a los CAA

y más allá de los mismos indican que han representado un avance en función de superar las limitaciones que plantea el desarrollo de alternativas en exceso *individualistas*.

Desde la perspectiva de este trabajo, nos interesa destacar un aspecto clave para el adecuado funcionamiento de estas instancias: el de los perfiles de los agentes y/o representantes que participan en ellas. Loreto Salvador Benítez y González López (2016: 266) señalan al respecto las crisis y transformaciones de las identidades profesionales, identificando además las “resistencias del orden anímico-personal al trabajo colaborativo, en grupo y equipo”. Por su parte, Repetto (2010: 78) destaca que

los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de soportes técnicos altamente sofisticados, entre otras razones porque la intersectorialidad, que es tan propia de los retos de integralidad, implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector x o y, debe adicionar conocimientos de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular.

Además señala que “contar con recursos humanos con ese perfil parece resultar un tema pendiente a nivel latinoamericano” (Repetto, 2010: 79).

El logro de mejores resultados en el accionar de estas instancias depende también, entre otros factores, de que no adolezcan de una gobernanza difusa, de que no se verifique un desigual o inconstante grado de participación de los organismos y actores que la conforman, de que se garantice una adecuada representatividad (en términos de jerarquía y poder de decisión) de los participantes (un hecho que se termina reflejando en la mayor o menor autonomía que tengan para convalidar y llevar adelante los acuerdos que surjan en la Mesa), de que se genere y comparta información des-

de las mismas y que no tiendan a replicarse y superponerse en su accionar en los mismos ámbitos territoriales. También deben superarse dificultades que surgen habitualmente en términos del establecimiento y cumplimiento de una agenda y un cronograma de trabajo con metas y objetivos a cumplir en plazos específicos.

4c) El Nivel 3: Políticas para la construcción de una “ciudadanía alimentaria”

Las políticas que ubicamos en este nivel persiguen, entre otros fines, el de contribuir a generar una mayor demanda social orientada al consumo responsable (Fontanet, 2021) y operan apoyando en algunos casos (muchas veces de manera indirecta) a los CAA, promoviendo el consumo de algunos tipos de alimentos que se comercializan en ellos y/o limitando la expansión del consumo de alimentos comercializados a través de canales convencionales. Se basan principalmente en una intervención sobre la demanda de los productos que se comercializan en los CAA, aunque no de manera excluyente y son básicamente, como la mayor parte de las relacionadas con los mercados, políticas intrínsecamente regulatorias. En ese carácter, y como sostienen Jaime *et al.* (2013: 63) “generan arenas de conflicto y negociación entre grupos de interés que tienen intereses o preferencias distintas, conflictivas entre sí en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a desplegar sus recursos (poder) para lograr que sus preferencias sean bien atendidas por las políticas. Al respecto, cabe destacar que el rol del Estado y de las políticas públicas en la construcción de la demanda de un mercado fue señalado por Bourdieu al destacar que en el mercado el Estado no es únicamente el regulador encargado de mantener el orden y la confianza y el árbitro encargado de controlar las empresas y sus interacciones que habitualmente vemos en él, sino que contribuye de manera decisiva a la construc-

ción de la demanda y de la oferta”. La oferta, sostiene Bourdieu, por estar estructurada (en especial debido a la intervención del Estado) puede satisfacer y explotar “la demanda, también diferenciada y estructurada”, que en parte contribuyó a crear” (Bourdieu, 2001:38). Por otra parte, Blind (2004) entiende a la regulación como el resultado de una conjunción de mecanismos de ajuste asociados con una configuración de formas institucionales, siendo esta una alternativa a la idea de regulación como un equilibrio estático. En su trabajo se establece una taxonomía de regulaciones en el mercado de productos que abarca los campos de relaciones entre los oferentes y los demandantes del producto, de relaciones “externas” a los oferentes del producto, y de relaciones entre las organizaciones en el ámbito de la oferta de productos.

En el fondo, las políticas ubicadas en este nivel estarían remitiendo, desde una perspectiva de mercado, a una especie de *juego de suma cero*, asumiendo tal vez de una manera excesivamente lineal que el producto que se compra en un CAA no se adquiere en un canal convencional. Se encuentran reflejadas en normativas de disímil alcance y nivel jerárquico y jurisdiccional, que apuntan a uno u otro de los objetivos anteriores (promoción o limitación de uno u otro tipo de consumo), sirviendo la existencia e implementación de estas normas como estímulo o freno para su compra. Entre los ejemplos de este nivel de política, encontramos entre otras a:

- a. El Plan Argentina contra el Hambre (Res. 2020-8-APN-MDS), uno de cuyos componentes es de apoyo a la producción y comercialización de alimentos, que tiene como objetivo favorecer la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar, para lo cual incluye, entre otras actividades, la creación y el fortalecimiento de mercados populares. Otro componente es la Tarjeta Alimentar (TA), que llega a fines del año 2021 a más de 4.000.000 de destinatarios/as en todo el país.
- b. La Ley 27.545 (Ley de Góndolas), a través de la cual se destina un espacio del 5 % de las góndolas en los supermercados para los productos originados en la agricultura familiar.
- c. La Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable, que impone el etiquetado frontal con advertencias para los consumidores en aquellos productos con exceso de azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías.
- d. La Ley 26.355, de Marcas Colectivas, que brinda la posibilidad de contar con un signo de identidad comercial a los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social.
- e. La 26.117 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, que establece la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren en el cumplimiento de las políticas sociales.
- f. El Programa de desarrollo de proveedores de alimentos de la Economía Popular, que opera en el ámbito del MDS y que tiene por objetivo facilitar progresivamente el acceso de los productos de la economía popular a las góndolas de los supermercados y almacenes. Para ello, se busca fortalecer y desarrollar cadenas productivas regionales de la Economía Popular, que permitan a los microemprendedores incorporar sus productos en los centros comerciales.
- g. Normas de compra estatal en sus distintos niveles jurisdiccionales (dirigidas a esos productos/mercados). Incluye a los sistemas de compras públicas de alimentos en ámbitos urbanos.

h. Campañas de concientización para el consumo de alimentos saludables, como el Programa “5 al día” que promueve la ingesta diaria de 5 porciones de frutas y hortalizas (Winograd, 2006).

También cabe destacar la existencia de estas políticas a nivel provincial, como en el caso del Programa de Recuperación Nutricional Hambre Cero en la provincia de Misiones, que entrega *tickets* para compra de productos en las ferias francas localizadas en la provincia y a nivel municipal, la restricción para la instalación de supermercados que rige en el partido de Berazategui (Provincia de Buenos Aires).

Se visualiza *a priori* un potencial muy grande para articular políticas y experiencias en estos temas, partiendo de iniciativas que han mostrado resultados favorables en otros contextos, como en el caso del Programa Hambre Cero de Brasil, introducido por el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva en 2003 con el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza extrema en el país. Un aspecto a indagar en torno a estas políticas es cómo se relacionan con los aspectos territoriales. En principio, en muchas de ellas, por sus características y objetivos, la mirada territorial no aparecería suficientemente priorizada. Fontanet (2021: 52) señala también que las compras desde los municipios “conlleva enormes desafíos y potencialidades para el entramado organizacional de cada territorio” y que “requiere de ordenanzas específicas que establezcan criterios para equiparar las oportunidades de las cooperativas frente a otras empresas”. Otro problema es la necesidad de escala que se necesita habitualmente para poder proveer al Estado, lo que termina favoreciendo la adquisición de los productos “convencionales” elaborados y comercializados por las grandes empresas del sector alimentario.

Creemos que en lo que respecta a los CAA el impacto de este nivel de política sobre las anteriores es aun débil, pudiendo potenciarse su alcance si hubiera una mayor imbricación y

articulación de este nivel con los anteriores y si se avanzara aun más en la conformación de mecanismos de gobernanza que contemplen la participación de las y los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil. Cabe preguntarse en qué nivel jerárquico y jurisdiccional de las autoridades deben recaer éstas y si a nivel de las estructuras administrativas que existen se cuenta con suficientes perfiles profesionales preparados para llevar adelante estas acciones de articulación.

4d) El Nivel 4: La propuesta de políticas que promuevan la instauración de “sistemas alternativos” de producción, comercialización y/o de configuración política de la sociedad

A diferencia de los tres niveles anteriores, hablamos en este caso de propuestas porque básicamente aparecen expresadas de esta manera en un plano más de las ideas y de las visiones políticas que en el de una implementación concreta en términos de gestión, al menos desde un abordaje integral. Son planteos que se inscriben en una “visión macropolítica de la economía solidaria” (Castelao Caruana, 2016: 355) a través de la cual se impulsan transformaciones sociopolíticas que permitan, entre otros aspectos, modificar las relaciones de propiedad, de producción y de intercambio, siendo uno de los vehículos para ello el desarrollo de estructuras productivas “contrapuestas a la lógica del capital, capaces de autosustentarse y crear nuevas relaciones sociales” (Hopp, 2017: 24).

Particularmente en lo que respecta a nuestro objeto de estudio, promueven cambios más radicales, tendientes a la instauración de “sistemas alternativos” de producción, comercialización y/o de configuración política de la sociedad y buscan ir más allá de una contribución coyuntural a la creación de empleo y de generación de ingresos para la población

vulnerable. Este enfoque es puesto en discusión en tanto restringe la efectividad de las políticas públicas para incidir de manera estructural en las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias y limitan su rol como componente central de “un proyecto de transformación político, económico y social” (Castelao Caruana, 2016: 350).

En el fondo, más que fortalecer una oferta consolidada y con perspectivas de expansión de los CAA a los mercados ya existentes, se busca conformar un nuevo tipo de mercado (Gandulfo y Rofman, 2020) sustancialmente diferente al convencional, con una “democrática conformación de relaciones sociales de cooperación entre productores y consumidores que aseguren la reproducción del espacio de construcción social colectivo” que reemplaza los criterios de competencia convencional propios del sistema capitalista (Rofman, 2020: 29). Son expresadas muchas veces como un objetivo en sí mismo y en otros como un requisito para que los anteriores niveles de políticas en la materia se traduzcan en resultados concretos y más favorables. Representarían un menor nivel de gradualismo/reformismo y una demanda de cambios más radicales y sobrepasarían a nuestro entender lo que consideramos una política de regulación. La satisfacción a estas demandas de cambio excede claramente las facultades que disponen los propios sistemas administrativos estatales, requiriendo en principio de los consensos necesarios en las instancias legislativas de los diferentes ámbitos jurisdiccionales para avanzar en la sanción de normas que reflejen de manera acabada esas ideas.

La articulación y coordinación de políticas públicas para los CAA: su necesidad y los desafíos para alcanzarlas

La necesidad de una mayor coordinación y articulación de las políticas en materia social –en donde sin duda el tema de los CAA está in-

serto– y las dificultades para alcanzarla ya han sido muy bien analizadas por diversos autores; así, Castelao Caruana (2016), destaca, entre otros aspectos, la coexistencia de diferentes enfoques con ideas heterogéneas sobre el alcance de la economía social y solidaria, el hecho de poseer una marcada visión instrumental sobre la misma, su aplicación de manera fragmentada y la ausencia de transversalidad. A nivel de la gestión pública, Repetto (2010) señala los límites que presenta un Estado organizado sectorialmente para intervenir en el campo de lo social de modo tal de generar sinergias entre las distintas iniciativas a nivel ministerial, de políticas y de programas y la dispersión de esfuerzos que se verifica en la práctica. Existen además limitaciones en términos presupuestarios y de perfiles técnico-profesionales para profundizar estos roles de articulación, sumado a déficits en lo que Bertranou (2015: 48) denomina “la calidad del aparato burocrático en términos del personal, los sistemas de información y de gestión y los medios a su disposición”. En particular, la división funcional preponderante en los organigramas de los ámbitos estatales termina limitando un mayor desarrollo de capacidades y perfiles más aptos para el trabajo de articulación. También su trabajo pone el acento en otras cuestiones que influyen en el alcance de las mismas: la descentralización y la territorialidad y en el papel preponderante que en la conformación de una política social desempeñan los esfuerzos de coordinación.

En un trabajo reciente, más focalizado en la producción y comercialización de la agricultura familiar, Fontanet (2021) pone énfasis en la tensión existente entre el imperativo de las transformaciones estructurales *versus* la necesidad de dar respuesta a las situaciones de hambre que padece parte de la población argentina. Y en lo que respecta a la integración de políticas alimentarias, Candel y Pereira (2017) sostienen que, debido a la multiplicidad de escenarios y dimensiones involucradas, las

conceptualizaciones y priorizaciones resultan diferentes entre los actores involucrados, lo que contribuye a la configuración de un “problema retorcido” (en inglés, *wicked problem*), concepto que sirve para describir una cuestión que es difícil o imposible de resolver dado que presenta aspectos incompletos, contradictorios y/o cambiantes que en muchos casos hasta resulta difícil de reconocer.

Nos encontramos también en el caso de los CAA con un escenario en donde, como plantea Metcalfe (1999: 57) predominan contextos de fuerte interdependencia, en los cuales “el comportamiento y la eficacia de cualquier organización están supeditados en gran medida a la manera en que se combinan sus actividades con las de las otras” y en donde “hay macroproblemas pero no hay macrocompetencias para intentar resolverlos”: un espacio en donde, además, se requiere profundizar el avance en “la formulación de respuestas integradas en lo sustantivo y articuladas en lo operativo” (Leyton *et al.*, 2017: 2).

Dada la complejidad de nuestro objeto de análisis, los CAA, creemos también que la articulación y coordinación debe ir más allá de una visión instrumental o meramente operativa, siendo nuestra intención que este trabajo pueda constituir también un aporte en este sentido. Otro aspecto a destacar es que en muchos casos los niveles de políticas analizados aparecen “mezclados” en las propias demandas de los actores (pequeños productores, actores de la economía social, etcétera). Esto se traduce en una “falta de correspondencia” entre lo que el actor social demanda y lo que la política específica puede ofrecer, lo que hace que se la vea como insuficiente o de alcance muy parcial para consolidar a los CAA.

Hay que partir de la base, tal como sostiene Fernández (2021: 180), que “el aparato institucional del Estado condensa tensiones y contradicciones” y que además

(e)l Estado es un actor que se desagrega en una pluralidad de actores, que pueden encontrarse más o menos coordinados entre sí, cada uno de ellos con distintas dotaciones de recursos (de todo tipo) y con objetivos diferentes o incluso contradictorios, y que tienen la capacidad para desplegar esos en función a sus propios intereses y preferencias (Jaime *et al.*, 2013: 68).

Más allá de ello, existen sin duda limitaciones a nivel de las capacidades estatales (fragmentación en la gestión, restricciones financieras, etcétera) y también de las propias organizaciones que trabajan en el marco de los CAA (adscripciones políticas, diferentes territorialidades, consideraciones subjetivas y de orden personal, acceso a recursos financieros, dificultades para compartir información, etcétera) para avanzar más rápidamente en esa articulación. Por otra parte, tal como destaca Fontanet (2021: 45), “el alcance de las políticas públicas nacionales encuentra tensiones en la articulación con las políticas públicas locales” y al analizar las estrategias provinciales dirigidas a la agricultura familiar señala que “muchas veces, estas contemplan la idiosincrasia propia de cada territorio, atravesada por procesos históricos, sociales y territoriales”. Cada territorio, sostiene este autor, constituye un escenario en donde diferentes fuerzas encuentran consensos y disensos y “las experiencias de participación social alrededor de cuestiones sociales y específicas de cada territorio permiten problematizar la compleja relación entre las políticas públicas, el Estado, la organización y la territorialidad (Fontanet, 2021: 46). A su vez, Hinrichs (2003) destaca el hecho de que existen diferentes interpretaciones del concepto de “local” en relación a los sistemas alimentarios, que varían en cuanto a los vínculos y a las relaciones del mismo con el espacio “no local”.

A partir de este trabajo, intentamos aportar una mirada acerca de la pertinencia de la focalización sobre los CAA como ámbito

específico, aun dentro (o no sólo dentro) de las políticas sociales y destacar especialmente la necesidad de que la articulación –coordinación se plantee de manera más relevante en función de los diferentes niveles de políticas que se dirigen a los CAA, sin que ello implique subestimar la importancia de que se profundice en las cuestiones más operativas o instrumentales–. También se quiso destacar la necesidad de avanzar en una visión de conjunto de estos aspectos, a efectos de que las percepciones y el accionar de los actores privados y públicos involucrados en los CAA no queden circunscriptos a algunos de los niveles de políticas acotando los alcances de los esfuerzos de coordinación que se llevan adelante para la consolidación de los CAA.

A modo de conclusión podemos afirmar que existe un potencial muy grande para profundizar la articulación de los niveles de políticas que se describieron en este artículo de investigación. Ello se plasmaría en resultados favorables para la consolidación de los CAA, teniendo además un impacto muy significativo en la *performance* de los mismos y posibilitando no sólo una mejora en las condiciones de vida de los actores que forman parte de los mismos, sino también en el acceso de la población a más y mejores alimentos.

Referencias bibliográficas

- Beckert, J. (2009). El orden social de los mercados. *Comunicación, Cultura y Política. Revista de Ciencias Sociales*. 1 (2): 147-172. Disponible en: <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/revistai/article/view/642>.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 4: 37-59.
- Blind, K. (2004). *New products and services: Analysis of Regulations Shaping New Markets, Final Report*. Alemania: European Commission–Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, Karlsruhe.
- Borsellino, V.; Schimmenti, E.; El Bilali, H. (2020). Agri-Food Markets towards Sustainable Patterns. *Sustainability*. 12, 2193.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Bui, S.; Cardona, A.; Lamine, C.; Cerf, M. (2016). Sustainability transitions: insights on processes of niche-regime interaction and regime reconfiguration in agri-food systems. *Journal of Rural Studies*. Vol. 48, 12/16: 92-103.
- Cagliano, R.; Worley, C.; Caniato, F. A. (2016). *The Challenge of Sustainable Innovation in Agri-Food Supply Chains. Organizing for Sustainable Effectiveness*.
- Candel, J. J. L y Pereira, L. (2017). Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead. *Environmental Science & Policy*. Vol. 73: 89-92.
- Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año LXI, Núm. 227: 349-378.
- Craviotti, C. (2020). *Circuitos cortos de comercialización. (Argentina, 2000-2019)*. En: A. Salomón y J. Muzlera (Comps.). *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires: Teseopress.
- Craviotti, C.; Cattaneo, C. (2010). *La construcción social del mercado en “nuevos” productores en situación de vulnerabilidad*. En C. Craviotti (Comp.). *La otra agricultura. Trayectorias y estrategias de microemprendedores pampeanos. Colección Investigaciones y Ensayos* (pp. 61-82). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Corbett, T. y Noyes J. (2008). Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. *Institute for Research on Poverty Discussion Paper*. Núm. 1333-08. Disponible en: <http://www.irp.wisc.edu>.
- Deux Marzi, M. V. (2020). Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Revista Pers-*

- pectivas de Políticas Públicas. Vol. 9, Núm. 18: 401-427.
- El Bilali, H. (2019). The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review. *Agriculture*. 9 (4): 74.
- Fernández, C. I. (2021). El Estado y las políticas públicas: Un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 16: 177-193.
- Fontanet, F. (2021). *Diagnóstico de la producción y comercialización de alimentos en el marco de la Economía Solidaria, Social y popular de la agricultura familiar en Argentina*. Documento de Apoyo al Plan Argentino contra el Hambre. Madrid: Programa EUROsocial-IILA-Ministerio de Desarrollo Social.
- Francois, M.; Ricci, C.; O'Reilly, S.; Soto, P.; Pujol, D.; Champetier; De Borchgrave, C.; Janot, J. L (2000). *Comercialización de los circuitos locales. Circuitos cortos y circuitos largos. Serie “Innovación en el Medio Rural”, Cuaderno de la Innovación*. Núm. 7, Observatorio Europeo Leader. Comisión Europea, Bruselas.
- Gandulfo, A.; Rofman, A. (2020). Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*. Núm. 37: 57-83. Disponible en: unq.edu.ar/revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-n-37.html.
- Geels, F. (2018). Socio-Technical Transitions to Sustainability. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. Disponible en: <https://oxfordre.com/environmentalscience/view/10.1093/acrefore/9780199389414.001.0001/acrefore-9780199389414-e-587>.
- Grisa, C.; Niederle, P.; Gueneau, S.; Le Coq, J. F.; Craviotti, C.; Borrás, G.; Campos Ruíz Díaz, D.; Avila-Sánchez, H.; Fregun-Gresh, S.; Miranda Scheur, J.; Albarracín, J. (2021). *Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latinoamericana*. En J. F. Le Coc; C. Grisa; S. Gueneau; P. Niederle (Orgs.). *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América*. Río de Janeiro: E-papers 550.
- Hernández Aracena, J. (2017). Sociología del mercado en América Latina: hacia una agenda de investigación. *Sociológica*. Año 32, Núm. 9: 77-110.
- Hinrichs, C. C. (2003). The practice and politics of food system localization. *Journal of Rural Studies*. 19 (1): 33-45.
- Holloway, L.; Kneafsey, M.; Venn, L.; Cox, R.; Dowler, E.; Tuomainen, H. (2007). Possible Food Economies: A Methodological Framework for Exploring Food Production-Consumption Relationships. *Sociologia Ruralis*. Vol. 47, Núm. 1.
- Hopp, M. V. (2017). *Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad*. En J. L. Coraggio (Ed.). *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (pp. 19-61).
- Howlett, M.; McConell, A.; Perl, A. (2015). Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 18, 3: 273-289.
- Jaime, F. M.; Dufour, G.; Alessandro, M.; Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Leyton, C.; Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas. Serie Documentos de Trabajo No. 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Loreto Salvador Benítez, J.; González López, S. (2016). ¿Pueden la transdisciplina y complejidad ser un conocimiento mayor emergente en la universidad? *Educere*. Vol. 20, Núm. 66: 259-270. Disponible en: <https://www.re-dalyc.org/pdf/356/35649692007.pdf>.

- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 24: 1-24.
- Metcalf, L. (1999). *La Gestión Pública: de la imitación a la Innovación*. En C. Losada. *De Burocratas a gerentes*. BID: Washington D.C.
- Miles, R. E.; Snow, C. H. C. (1978). *Organizational Strategy, Structure and Process*. McGraw-Hill.
- Munck Af Rosenschild, J. (2019). Inducing institutional change through projects? Three models of projectified governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 1-12.
- Mutuberría Lazarini, V. (2021). La batalla por la democratización de la comercialización. Entrevista a María Eva Verde, Coordinadora de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Revista Idelcoop. Sección: Reflexiones y Debates*. Núm. 233: 33-48.
- Nogueira, M. E. (2016). ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014). *PAMPA*. (11): 63-88.
- Renting, H.; Wiskerke, H., (2010). New Emerging Roles for Public Institutions and Civil Society in the Promotion of Sustainable Local Agro-Food Systems. En *9th European IFSA Symposium*, Viena, Austria, 4 al 7 de julio de 2010. Disponible en: <https://edepot.wur.nl/146104>.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - Proyecto de Modernización del Estado: *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina* (pp. 47-87). Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rofman, A. (2020). *Políticas de apoyo a la alimentación sustentable. Aportes en el contexto de la economía solidaria y el desarrollo local*. En W. Uranga (Comp.). *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná: FAUATS.
- Runhaar, H.; Diepernik, C.; Driessen, P. (2005). Policy analysis for sustainable development. Complexities a methodological response. *Workshop on Complexity and Policy Analysis*. Cork, Irlanda, 22 al 24 de junio de 2005.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En R. Banon y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Vilches, A.; Pérez, D. G. (2016). La transición a la Sostenibilidad como objetivo urgente para la superación de la crisis sistémica actual. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*. Vol. 13, Núm. 2: 395-407. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92044744012>.
- Winograd, M. (2006). Intervenciones dentro del Programa 5 al Día para promover el consumo de verduras y frutas en Argentina. *Revista chilena de nutrición*. 33: 282-287.