

Las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales.

Un camino hacia la formalización en la Provincia de Buenos Aires (2020-2024)

*Small Artesanal Food Production Units.
A path towards formalization in the province of Buenos Aires
(2020-2024)*

Por Mariana Schweitzer*, Mariel Arancio y Guadalupe Castro*****

Fecha de Recepción: 30 de julio de 2024.
Fecha de Aceptación: 20 de marzo de 2025.

RESUMEN

La política de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales (PUPAAs) de la provincia de Buenos Aires, Argentina, se formuló para atender aspectos productivos y sanitarios de la producción de alimentos a pequeña escala. A pesar del breve período transcurrido desde su implementación, en el presente trabajo se propuso como objetivo evaluar su desempeño como política pública. Tras una revisión de aspectos teóricos y conceptuales sobre el diseño, la

formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas, se definieron dimensiones que permitieron orientar la evaluación. Los resultados alcanzados evidencian el logro de los objetivos propuestos y reflejan un desempeño claramente favorable que se ha extendido a otros aspectos, como la conformación de redes logísticas, de apoyo y de información entre los productores. La estrategia metodológica adoptada consistió en la combinación de aspectos cuantitativos y cualitativos. Se analizaron docu-

* Arquitecta, Especialista en Planificación Urbana y Regional, Magíster en Planificación Urbana y Regional y Doctora en Urbanismo por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: marianaschweitzer@gmail.com

** Licenciada, Profesora en Sociología y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mariel.arancio@gmail.com

*** Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires. Estudiante de la especialización y de la maestría en Planificación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: guadalupecastro.454a@fadu.uba.ar

mentos oficiales y normativas vinculada a la temática, se realizaron encuestas dirigidas a pequeños productores y se llevaron a cabo entrevistas a los funcionarios responsables del diseño y de la gestión, así como a beneficiarios de la política.

Palabras clave: *Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales, Políticas Públicas, Producción de Pequeña Escala, Evaluación de Políticas.*

ABSTRACT

The Small Artisanal Food Production Units (PUPAAs) policy of the province of Buenos Aires, Argentina, was formulated to address productive and health aspects of small-scale food production. Despite the short period since its implementation, the objective was to evaluate its performance as a public policy. After a review of theoretical and conceptual aspects regarding the design, formulation, implementation, and monitoring of public policies, dimensions were defined that served as a guideline for the evaluation. The results achieved demonstrate the achievement of the proposed objectives and reflect a clearly favorable performance that has extended to other aspects, such as the formation of logistics, support, and information networks among producers. The methodological strategy adopted consisted of a combination of quantitative and qualitative aspects. Official documents and regulations related to the topic were analyzed, surveys were conducted with small producers, and interviews were conducted with officials responsible for the design and management of the policy, as well as with beneficiaries of the policy.

Keywords: *Small Artisanal Food Production Units, Public Policies, Small-Scale Production, Policy Evaluation.*

Introducción

En el año 2018, en Nono, en Berisso en el 2019, en Corrientes en el año 2020, en Cipolletti en el 2021 y en Zapala en el 2023, como en otras ciudades de diversas provincias, se crearon registros de pequeñas unidades productivas alimenticias.

Estas acciones buscan el fomento y la promoción de la producción local de alimentos a partir de iniciativas particulares, familiares o de diversas formas asociativas. Con la adhesión a esos registros, los productores validan la producción y la comercialización formal de los productos que elaboran dentro de sus propios municipios. Se trata de una producción a pequeña escala, que se realiza en cocinas domiciliarias, y que si bien, consiste en prácticas que se venían desarrollado, fueron potenciadas a partir de la crisis del 2001 en un contexto en el que millones de argentinos se encontraban desempleados o subempleados y con las necesidades básicas insatisfechas (Fiszbein *et al.*, 2003)¹. Frente a ello se buscaban diversas estrategias de subsistencia². La población que producía alimentos por fuera del circuito formal, los comercializaba en la vía pública sin ningún tipo de control ni de marco regulatorio. Según un funcionario del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de la Provincia de Buenos Aires, las producciones de pequeña escala no podían legalizarse debido a que las exigencias

1 En el año 2001, la tasa de desempleo en la República Argentina alcanzó su punto máximo, 21,5 % según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Esta situación tuvo su correlato en las cifras de pobreza y de indigencia, que representaban el 53% y 24.8%, respectivamente, en núcleos urbanos y 23.2% y 40.1% en ámbitos rurales. De esta forma, en la Argentina vivían más de 20 millones de pobres y casi 10 millones de indigentes (Fiszbein, *et al.*, 2003).

2 Entre las estrategias desplegadas en ese período, Abramovich y Vázquez (2007) hacen referencia al trueque que surge en el pico de la crisis. Según los autores, se trató de una experiencia de integración social, económica y cultural, que significó el intercambio de mercaderías, e incluso la utilización de otras formas de intercambio, que no utilizaban dinero de curso legal sino distintos tipos de monedas comunitarias, locales y regionales.

de los marcos normativos eran similares a las requeridas para las producciones a mayor escala. En este sentido, la política de pequeñas unidades productivas alimenticias logra formalizar de manera creciente una parte de este tipo de emprendimientos productivos.

A partir del año 2011, en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires empezaron a conformarse Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (PUPAs). Este tipo de productores debía cumplir requerimientos de producción fijados por los municipios y podían distribuir sus productos dentro de los límites de los mismos. Para superar las limitaciones de comercialización, en el año 2020, se crearon las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales (PUPAAs) en el ámbito de Provincia de Buenos Aires. Esta política, gestada desde el MDA, ha permitido la ampliación del mercado potencial de alimentos de productores a pequeña escala, a partir de las posibilidades de ampliar las ventas a toda la Provincia. Así, mientras las PUPAs (municipales) tienen su ámbito de comercialización dentro de los municipios que adhieren a esa política, las PUPAAs (provinciales) lo hacen en los 135 municipios bonaerenses, con sus 17 millones de habitantes.

En síntesis, las PUPAs y las PUPAAs son espacios de producción de alimentos a pequeña escala y en cocinas domiciliarias, que difieren en su potencial de comercialización. Según el MDA, para algunos productores las PUPAAs pueden constituirse en un primer escalón hacia un establecimiento de índole industrial (Funcionario del MDA, 2023).

El objetivo del presente artículo de investigación es analizar y evaluar a partir de los resultados la política de PUPAAs. A dichos efectos, el trabajo se organiza en cinco apartados. En el primero, a partir de la revisión del marco teórico, se abordan diversos aspectos a considerar al momento de evaluar una política pública. En el segundo, se describe la metodología de investigación utilizada. En el tercer apartado se hace una descripción de la política de PUPAAs

desde su contexto de formulación hasta el momento de su implementación. En el cuarto, y si bien puede resultar algo prematuro por el poco tiempo transcurrido desde la implementación, se realiza la evaluación de la política a partir de los resultados obtenidos. En el quinto apartado se reflexiona sobre los aspectos más relevantes.

1. Encuadre teórico para el análisis de las políticas públicas

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social (Salazar Vargas, 2009). El *político* porque es fundamentalmente donde se toman las decisiones, el *social* dado que busca atender demandas o necesidades de la sociedad y el *administrativo* porque es allí donde se ponen en marcha las posibles soluciones que impactan sobre los otros dos, tanto por los beneficios como por los perjuicios de las acciones que se pongan en marcha.

El contexto político institucional en el que se formulan las políticas públicas, orientan el diagnóstico y su racionalidad. Las políticas públicas no son sólo un conjunto de buenas intenciones, sino también decisiones y acciones para dar solución a problemáticas, y en este sentido como explica Salazar Vargas (2009), es esencial considerar cómo se ejecutaron, cuáles fueron los recursos que se les asignaron, qué pasó en el proceso de implementación y, finalmente, qué resultados se obtuvieron.

Es a partir del diagnóstico y de las problemáticas desde donde se deben diseñar los objetivos y las alternativas para cumplirlos (Mballa, 2018). Bertranou (2019) enfatiza que la elaboración de políticas públicas no concluye con el marco normativo; por lo tanto, no basta con observar la letra de la ley, su formulación, propósitos o resultados. En consecuencia, se debe apelar a un análisis diacrónico, visualizar el contexto y el devenir histórico del surgimiento y del desarrollo de las políticas. En resumen, es fundamental comprender las dimensiones espaciales, temporales, culturales, socio-políticas y económicas en las cuales estas políticas se de-

finen. A su vez, dado que a las políticas públicas se las puede entender como un escenario de alta complejidad en donde "se entrecruza la acción conjugada de una multitud de actores" (Mballa, 2018: 178), interesa comprender de qué manera se articulan (o no), quiénes y cómo.

Para evaluar las políticas públicas se deben analizar los efectos (positivos y negativos) producidos (buscados o no) en la población, en las actividades y en el ambiente. Se destaca la necesidad de atender de manera intersectorial las problemáticas que se pretenden resolver, la coordinación y articulación entre políticas sectoriales y políticas transversales, entre niveles de gobierno y entre dependencias (Schweitzer y Arancio, 2023). Un aspecto a subrayar es que el estado no funciona de forma monolítica, sino que alberga en su interior los mismos conflictos, las mismas contradicciones y la diversidad de intereses de la sociedad y que esto incide, inevitablemente, en los procesos de ejecución de las políticas (Vargas Arévalo, 2007).

Otra cuestión relevante al momento de formular las políticas públicas es la factibilidad de la implementación vinculada con la capacidad de los gobiernos locales y de los destinatarios. Este aspecto es relevante para evitar que el diseño de las políticas quede en meros documentos y lograr la implementación efectiva de las acciones. En este sentido, se debe analizar si los gobiernos locales disponen de recursos humanos, económicos y materiales, y si deciden asignarlos a la ejecución de las políticas. Por otro lado, la participación de los destinatarios es otro aspecto que debe considerarse en ciertas formulaciones para sumar factibilidad.

Rofman (2016) señala que la intervención de la sociedad puede darse en todo el ciclo de la política estatal como un proceso continuo con distintos objetivos, por ejemplo, para la construcción de la agenda, en la etapa de diagnóstico, la definición de la política, en los momentos de planificación y de puesta en marcha. La capacitación y el fortalecimiento de los destinatarios de la política contribuye a la par-

ticipación en las instancias que estén previstas en la política y a la vez evita la dependencia de la asistencia (legislativa y técnica) y de recursos (económicos y materiales). Cuando los actores se apropian de las políticas no sólo suman a la factibilidad sino también a su persistencia.

Los tiempos de implementación de las políticas suelen exceder las gestiones de gobierno, cuestión que también puede limitar la continuidad de las mismas. Por ello, se debe ampliar la articulación con el arco político o lograr que los destinatarios tengan un nivel de apropiación tal que no sea sencillo desarmar los avances alcanzados. Asimismo, la búsqueda de estrategias alternativas puede facilitar la continuidad de ciertas acciones, aunque sean desplegadas en otros espacios.

Si bien se reconoce que el diseño de políticas públicas no puede contemplar una profusión de particularidades, se debe evitar la estandarización de las políticas o programas. Por un lado, desde el punto de vista espacial, se debe considerar el ámbito de aplicación previsto y las estrategias para las particularidades de los territorios. Por otro lado, en cuanto a los actores, interesa reconocer si se consideraron situaciones diferenciales de los sujetos de las políticas y de los gobiernos locales para ajustar las acciones en virtud de ello (Schweitzer y Arancio, 2023).

Otro aspecto que cobra relevancia en el momento de formular la política, es la dimensión comunicacional, las formas de difusión y la publicidad tanto al interior de las instituciones que la gestionan como hacia los destinatarios y la sociedad en general. Es por ello que resulta una dimensión relevante en las etapas de diagnóstico, de decisión y de ejecución (Díaz, 1998; Graglia, 2017). Permite visibilizar el accionar del estado y brindar información fehaciente sobre las prácticas y los alcances de las políticas, tanto entre los destinatarios como en la población en general.

El monitoreo y la evaluación de los avances y de los resultados de las políticas constituyen herramientas fundamentales para realizar ajus-

tes y optimizar los impactos que se buscan. Posibilitan cotejar los procesos y los resultados esperados con los realmente ocurridos, y en ese marco, revisar los aspectos que deben ajustarse para un mejor desempeño (Feinstein, 2007). En palabras de Mballa, las políticas públicas resultan en “una compleja interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados” (Mballa, 2018: 180).

En síntesis, para la formulación de políticas públicas se entiende necesario adoptar un enfoque integral, multiescalar y transversal, que contemple la comunicación, el monitoreo y el seguimiento en las distintas etapas. A su vez, que articule sectores y niveles de gestión, y que contemple la capacidad de los gobiernos locales, los tiempos de implementación, las particularidades de los territorios y de sus actores.

Consecuentemente, de acuerdo a lo referido en párrafos anteriores, se definieron una serie de dimensiones para el análisis de la política de PUPAAs:

- **Proceso de formulación.** Se trata de reconocer la coyuntura y el devenir histórico del surgimiento y del desarrollo de la política. Incluye la definición del problema que se busca atender y el perfil de los destinatarios, así como el derrotero experimentado hasta su puesta en marcha.
- **Dimensión comunicacional.** Se refiere a la visibilización de la política en cuanto a los procesos y a los mecanismos para los potenciales destinatarios y para la sociedad en general.
- **Integralidad y articulación.** Consiste en identificar si en el abordaje se contempló la articulación de distintos sectores y niveles de gobierno y entre dependencias (programas de gestión nacional, provincial y municipal).
- **Factibilidad de implementación.** Se vincula a la disponibilidad de los recursos necesarios, tanto económicos como humanos, para llevar a cabo la política y alcanzar los objetivos que se propone. Por otra parte, la participación suma

factibilidad si se logra el involucramiento de los destinatarios en las etapas de diagnóstico, implementación, monitoreo y/o evaluación.

- **Atención a las particularidades.** Se trata de revisar si se consideran las particularidades de los territorios, de los sujetos de la política y de los gobiernos locales.
- **Monitoreo, apoyo y seguimiento.** Remite a reconocer la inclusión de estas herramientas en la formulación de las políticas o en su implementación.

2. Metodología de investigación

La realización de este trabajo implicó una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del MDA y a productores de PUPAAs domiciliarias y comunitarias, con el objetivo de recabar información acerca de la política de PUPAAs desde su gestación hasta sus resultados. Asimismo, se realizó una encuesta virtual dirigida al conjunto de productores incluidos en el registro oficial de PUPAAs. Tanto las encuestas como las entrevistas se realizaron entre los meses de agosto del año 2023 y enero del 2024. Por otra parte, se analizaron documentos oficiales, normativas y publicaciones periodísticas entre otros.

Respecto a la estrategia cualitativa, las entrevistas se realizaron bajo distintas modalidades, algunas virtuales y otras de manera presencial en los espacios de comercialización. Se entrevistaron a tres funcionarios de alta jerarquía del MDA, incluyendo al Ministro en funciones, y a nueve productores de PUPAAs domiciliarias y comunitarias. Asimismo, se visitó la feria de Sabores Bonaerenses, espacio itinerante organizado por el MDA, en esa ocasión localizado en Escobar.

Las entrevistas se realizaron en profundidad. Se indagaron diversos aspectos de acuerdo a el rol del entrevistado. En el caso de los funcionarios se consultó sobre el contexto de surgimiento de la política y el camino transita-

do hasta su puesta en marcha. Asimismo, se les consultó sobre las fortalezas y las debilidades de las PUPAAs. En el caso de las entrevistas a los productores, se les preguntó acerca de cómo tomaron conocimiento de la política, sobre cómo les resultó el proceso de implementación, así como de aspectos vinculados a la comercialización, a la producción y a la incidencia sobre la calidad de vida.

Con relación a la estrategia cuantitativa se analizó el Registro de las PUPAAs habilitadas. Según la actualización del 13 de noviembre de 2023, reunía a 217 unidades productivas domiciliarias y 20 comunitarias. A esos colectivos se les enviaron encuestas para completar de manera autoadministrada, de acuerdo a la tipología de la PUPAA de pertenencia (domiciliarias o comunitarias). Los cuestionarios fueron enviados por mail a través de los correos electrónicos que constaban en el registro. A su vez, se aplicaron diversas estrategias de sensibilización para dar cuenta de la procedencia y de los objetivos de la encuesta: por un lado, se les notificó a los responsables del programa y, por otro, se realizó una comunicación directa con los productores ya entrevistados para solicitarles la divulgación de los objetivos de la encuesta en sus grupos de productores. Semanalmente se reiteraron los envíos a aquellas unidades que no la habían completado.

Dentro de los aspectos relevados en la encuesta, se encuentran:

- Sobre los recursos humanos: Cantidad de personas que trabajaban en la PUPAA/ Incorporación de personal desde la habilitación.
- Sobre los cursos: Realización de cursos/Cantidad de cursos realizados/Tipos de cursos realizados/ Modalidad de cursada/ Entidad que brindó los cursos/ Identificación de áreas de vacancia en los cursos.
- Sobre las transformaciones en el emprendimiento a partir de la habilitación: En la diversidad de productos/ En las ventas.

- Sobre los canales de comercialización: Canales que utiliza provistos por el ministerio u otros.
- Sobre los créditos: Solicitud de crédito/ Acceso al crédito/ Entidad que brindó el crédito.
- Sobre la renovación de la habilitación: Solicitud de la renovación de la habilitación/ Percepción respecto a la dificultad para la renovación de la habilitación.
- Otros aspectos: Incorporación de tecnología/ Incorporación de mecanización en el proceso productivo.

Por otra parte, se les solicitó la evaluación de algunos de los componentes de la política:

- Mecanismos de inscripción.
- Cantidad, calidad y disponibilidad de los cursos solicitados.
- Disponibilidad y modalidad de ingreso a los canales oficiales de comercialización.
- Mecanismos de acreditación de las ventas en mercados bonaerenses.

Asimismo, se indagó acerca de los impactos percibidos a partir de la implementación de la PUPAA:

- En los ingresos familiares.
- En la proyección sobre las condiciones de vida.
- En el conocimiento del producto dentro del municipio.
- En la conformación de redes con otros productores y/o dentro del municipio.

La encuesta se complementó con una pregunta abierta en la cual los productores podían hacer referencia a aquellos elementos que consideraran relevantes y no hubieran sido abordados en el cuestionario. Si bien se han desplegado distintas estrategias para informar a los productores sobre la existencia de la encuesta, se obtuvieron respuestas de tres unidades productivas comunitarias localizadas en distintos partidos y de cincuenta unidades domiciliarias distribuidas

en treinta y seis partidos de la Provincia de Buenos Aires. Dado que no fue posible alcanzar un piso de representatividad, la lectura de los datos obtenidos se realizó en términos absolutos.

3. El caso de la política de las Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales

La política de PUPAAs, que se gestiona desde el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, busca atender la problemática de los productores de alimentos de pequeña escala. Integra, en su génesis, la necesidad de generar ingresos por parte de los pequeños productores, con cuestiones vinculadas a la salud de los consumidores, a la mejora de procesos de producción y a la ampliación de los espacios de comercialización. Se origina desde el ámbito

público procurando dar respuesta a la necesidad de generar ingresos, de mejorar los procesos de producción y de ampliar los espacios de comercialización de los pequeños productores. Por otra parte, se propone atender cuestiones vinculadas a la salud de los consumidores. Busca evitar las enfermedades producidas por el consumo de alimentos, y en ese sentido, que los comestibles producidos no se encuentren adulterados o contaminados. Para ello, se establecieron una serie de condiciones que debe cumplir la producción de alimentos (según los rubros). Estas definen que los alimentos comprendidos en el Registro de PUPAAs deben ser de bajo riesgo sanitario (no requerir cadena de frío). Estos incluyen conservas, panificados, chocolates, barras de cereal, bebidas, mieles, dulce de leche y quesos duros y semiduros.

Figura 1
Productos elaborados por PUPAAs



Fuente: Elaboración propia en base a páginas de PUPAAs.

En cuanto al proceso de implementación, la política se oficializó a fines del año 2020, a partir de la aprobación de su marco legal (Resolución N°150/2020). En este marco legal se destaca la necesidad de articular las acciones de control sanitario por parte del Estado en sus diferentes estamentos (nacional, provincial y municipal). A su vez, fundamenta la necesidad de adecuar los procedimientos a los

efectos de permitir que los productores de alimentos de pequeña escala elaboren productos inocuos y seguros para la población. Tal como expresó un funcionario del MDA, se busca cambiar sustancialmente el paradigma de control de alimentos para avanzar hacia uno basado en los riesgos, no punitivo ni represivo. Por

este motivo se trabaja fuertemente en aspectos vinculados a la prevención.³

El Registro de las PUPAAs tiene la finalidad de formalizar la actividad de estos pequeños emprendimientos. Se propone fortalecer los niveles de gestión, de comercialización y de formalización, a partir de la inclusión de las actividades en el circuito formal. Las PUPAAs pueden inscribirse bajo dos modalidades, como domiciliaria o comunitarias. En el caso de las domiciliarias se registran a nombre de una persona física y en el caso de las comunitarias de personas jurídicas. En las primeras se elaboran los productos dentro de las viviendas en un sector habilitado para ello y en las segundas en un espacio común para las personas que no cuenten con espacios propios. Las PUPAAs comunitarias pueden pertenecer a entidades públicas de gestión estatal (como por ejemplo universidades) o entidades de gestión privada (como las cooperadoras o fundaciones). La primera PUPAA comunitaria fue radicada en la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de La Plata (FCV- UNLP), y

progresivamente se fueron desarrollando en otros espacios como escuelas agropecuarias, centros de formación profesional, centros de educación agrícola y centros educativos para la producción total (secundarias técnicas de alternancia), incluso se ha identificado una PUPAA comunitaria en la unidad penitenciaria de Batán.

El procedimiento de registro y habilitación es gratuito. El solicitante debe contar con monotributo o monotributo social, acreditar la ocupación legal del inmueble en donde se iría a constituir la PUPAA y proveer un croquis o plano del lugar. Asimismo, debe presentar el carnet de manipulador de alimentos y la constancia de habilitación como PUPA municipal, en caso de tenerla. Para que un elaborador se incorpore a una PUPAA comunitaria el titular de la PUPAA debe informar al MDA de dicha incorporación (Entrevista a titular de PUPAA comunitaria, 2023). La inscripción se realiza mediante una plataforma de autogestión en donde se carga la documentación referida y se deben describir los productos a elaborar.

Figura 2
Cocinas domiciliarias habilitadas para la producción



Fuente: Elaboración propia.

3 En el año 2023, se conformó una Comisión Ad Hoc dentro de la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) con el objetivo de elaborar una propuesta que permita la incorporación al Código Alimentario de normativas locales, regionales y provinciales dentro de las que se encuentran las PUPAAs

Una vez aprobada la PUPAA, luego de la auditoría del establecimiento, se le asigna al productor un código QR que debe ser exhibido en el envase de los productos.⁴ La habilitación tiene una duración de un año y es renovable por igual período si se mantienen las condi-

ciones edilicias e higiénico-sanitarias de la producción. Por otra parte, para la renovación se solicita acreditar la asistencia y aprobación de los curso-talleres establecidos en la Resolución N°150/2020.

Figura 3
Etiqueta de PUPAA



Fuente: Elaboración propia.

Los cursos se brindan en modalidad presencial y a distancia. La mayoría son dictados por el MDA, y en menor medida se ofrecen espacios de capacitación en universidades como en la UNLU, en la UNHur y en la UNLP, entre otras instituciones. Los contenidos de los cursos se refieren a manejo integrado de plagas, procedimientos de higiene, rotulado de alimentos envasados, conservas vegetales, panificados, métodos de conservación, comercialización, registros y autocontrol y soberanía alimentaria.

Desde el MDA se han generado canales de comercialización alternativos que permiten la incorporación de los productos de las

PUPAAs y de otras políticas o programas del MDA en puntos de venta fijos e itinerantes. (Mercados Bonaerenses itinerantes y fijos y Sabores Bonaerenses).⁵

⁴ El código QR incluye la identificación del titular de la PUPAA, el número de catastro municipal donde está ubicada la PUPAA, el número de orden del registro provincial, el rubro alimenticio, e indica si la habilitación se encuentra vigente.

⁵ Se definieron principalmente tres tipos de canales de comercialización: Los Mercados Bonaerenses (ferias, nodos y tiendas móviles) en convenios con los municipios. Según un funcionario del MDA, en estos espacios se promociona la producción y el consumo de alimentos bonaerenses acercando a productores, productoras, consumidores y consumidoras a través de una red de ferias y mercados en toda la provincia de Buenos Aires. Están presentes en 110 municipios, la mayoría no tienen un funcionamiento diario, en algunos casos funcionan periódicamente cada una semana o 15 días. Por otra parte, los Mercados Bonaerenses Fijos, son mercados permanentes donde los productores pueden llevar sus pro-

En el MDA se constituyó una mesa de ayuda y un consultorio contable que asiste y acompaña a quienes quieren inscribirse como PUPAA. De acuerdo al Registro de PUPAAs a mediados de junio del 2024 se encontraban habilitadas más de 335 unidades productivas en 86 de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires. Del total de unidades, alrededor del 94% era del tipo domiciliaria. Asimismo,

se puede observar que durante el año 2021 se inscribieron el 8% de las unidades, en el 2022 el 23%, en el 2023 el 41% y en menos de seis meses del año 2024, el restante 28% de las unidades (Registro de PUPAAs, junio 2024). Así, desde la fecha de implementación (fines del año 2020) la cantidad de unidades inscriptas fue aumentando año a año.

Figura 4
Mercados del MDA

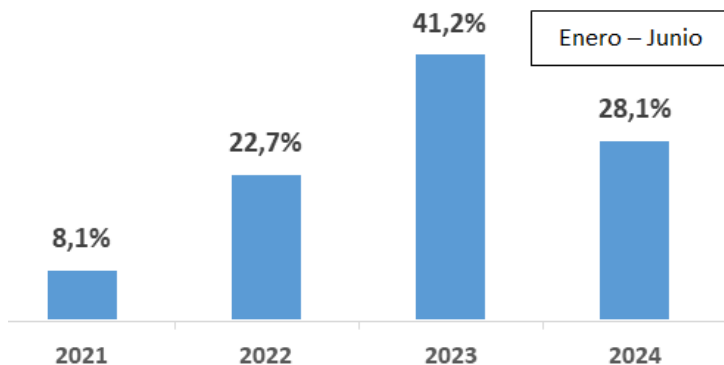


Fuente: Elaboración propia y en base al portal del Municipio de Bolívar.

ductos. Promueve una mayor integración de los productores y las Pymes locales al facilitar la comercialización de sus productos sin intermediarios. Son cuatro mercados localizados en Lomas de Zamora, Ensenada (ambos en funcionamiento desde el 2022), Morón y Marcos Paz (desde el 2023). En tres de esos mercados (Ensenada, Morón y Marcos Paz) hay un puesto del MDA en el que participan distintos productores, y en particular aquellos registrados como PUPAAs (que no podrían sostener horarios comerciales). Los productores dejan allí la producción, y cobran directamente en su cuenta DNI lo que se vende. Estas iniciativas son acompañadas también

por asistencia técnica y capacitación a las y los productores para la formalización, crecimiento y acceso a nuevos mercados. Se planifica abrir nuevos Mercados Bonaerenses fijos en Escobar, Ituzaingó, Baradero, Berazategui, Florencio Varela y Tapalqué. Por último, se encuentran Sabores Bonaerenses que apuntan a mostrar la calidad de las distintas producciones, sean PUPAAs o no. Es la feria de alimentos artesanales más grande y representativa de la provincia de Buenos Aires. La primera fue en Avellaneda, la segunda en Escobar, la tercera en Chascomús, la cuarta en Luján (Miquel, 2023; Gacetilla MDA, julio 2023).

Figura 5.
PUPAAs habilitadas según año de inscripción



Fuente: Elaboración propia en base a Registro de PUPAAS.

4. Resultados: la evaluación de la política

Para la evaluación de la política se utilizan las dimensiones definidas en el encuadre teórico. Interesa resaltar que las mismas no constituyen aspectos estructuralmente diferenciados. No se establecieron niveles o rangos para dar cuenta de en qué medida fueron contempladas estas dimensiones. Asimismo, en este apartado, se incorpora una serie de efectos indirectos o derivados sobre los productores y sus condiciones de vida, que fueron identificados a partir de las lecturas de las entrevistas. Los mismos no se encuentran incluidos en la letra de la política, pero emanan de las articulaciones que se construyeron en torno a ella. A los fines analíticos se presentan las dimensiones de análisis de manera independiente para evaluar su desempeño.

4.1. Proceso de formulación de la política.

En el proceso de formulación de destaca el protagonismo del entonces Ministerio de Asuntos Agrarios (luego, MDA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de

Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y representantes del poder legislativo. A nivel provincial en el año 2004 hubo un primer intento de constituir este tipo de unidades productivas, con una propuesta del Ministerio de Asuntos Agrarios junto al INTI y al INTA. Esta iniciativa no logró prosperar.

A nivel municipal, en el año 2010 el INTI (sede Mar del Plata) acompañado por el Ministerio de Asuntos Agrarios, presentaron el programa de las PUPAS municipales, formalizado en el año 2011. Con el propósito de generar dispositivos de inclusión, se sumó el entonces Ministerio de Desarrollo Social con todo un esquema vinculado a la economía social solidaria, que aportó herramientas de acompañamiento en los territorios. Por otra parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se constituyó una Comisión de Vinculación Interministerial y se realizó la capacitación de inspectores municipales con el acompañamiento del Instituto Nacional de Alimentos (INAL). Para sortear la resistencia de algunos gobiernos locales se desplegaron estrategias alternativas como la creación de un Voluntariado y un Programa de Elaboración

ción Segura de Alimentos en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Estos espacios cobraron relevancia a partir del año 2015 con el cambio de gestión y el proceso de retracción del Estado.

En 2019, cambió nuevamente el escenario político y el nuevo Ministro de Asuntos Agrarios asumió activamente la propuesta. En diciembre del 2020 se consolidó la política de PUPAAs provinciales bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Alimentaria del MDA, y se creó el Registro Provincial de PUPAAs con el reglamento para su funcionamiento en su anexo. Sumada a las resistencias de los municipios se identificaron otras por parte de productores de ciertos rubros que temían que la política de PUPAAs podría restar competitividad a su producción. La provincialización de la política logró que se pudieran sortear esas resistencias.

Del total de municipios con PUPAAs en sus jurisdicciones, se destaca el municipio de General Pueyrredón con 41 emprendimientos, de los cuales 3 son comunitarios. En segundo lugar, se ubica La Plata con 23 unidades productivas y le siguen, en orden decreciente, La Costa con 18, Mar Chiquita con 13, Junín con 11 y Gral. Alvarado con 10 PUPAAs. El resto de los municipios cuenta con menos de 10 unidades.

Interesa destacar que los partidos de Gral. Pueyrredón (donde se encuentra la localidad de Mar del Plata) y La Plata, no habían reglamentado PUPAs municipales. Aquellos productores que quisieron inscribir sus emprendimientos previo a la aprobación de las ordenanzas municipales locales se registraron en municipios vecinos (como en Mar Chiquita en el caso de productores de Gral. Pueyrredón) o bajo la normativa de PUPAAs provinciales.⁶

A partir de lo expuesto, con relación a la formulación de la política, se plantearon estrategias para sortear las resistencias que consistieron en alianzas entre el gobierno de la provincia, algunos gobiernos locales, entes autárquicos, universidades, y otras instituciones con base local.

4.2. Dimensión comunicacional

Entre los medios de difusión oficiales se encuentran la página web y las redes sociales del Ministerio (*Instagram, Twitter*). Sin embargo, se trata de un recurso limitado debido a los alcances restringidos principalmente a quienes integran la red del organismo. En general, el primer acercamiento a la política se llevó a cabo en ferias y en otros espacios de comercialización. Según entrevistas a titulares de PUPAAs, la difusión de boca en boca entre los mismos productores fue decisiva. Por otra parte, en el caso de las PUPAAs comunitarias, también cobró relevancia la información provista por el MDA en aquellos casos que había un vínculo previo.

La difusión es un punto que precisa ser atendido. Se ha observado que la información llega a los productores de modo informal. Son los mismos productores inscriptos como PUPAAs, quienes comunican la existencia de la política hacia potenciales destinatarios. Un ejemplo de ello lo brinda una productora titular de una PUPAA domiciliaria:

Un amigo que estaba haciendo un curso de apicultor, en Pilar me dijo que había algo que se llamaba PUPAAs, que lo daba el Ministerio de Desarrollo, y que me permitía tener el producto registrado legalmente. Me empecé a meter en las páginas (...) En 2022, una amiga que trabaja en la UNLA me dijo mira que ya está el tema de las PUPAAs y me manda el formulario. (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

6 A partir del año 2023, se reglamentó la ordenanza de PUPAs en General Pueyrredón.

4.3. Integralidad y articulación

La articulación entre dependencias es fundamental en la implementación de políticas. En este sentido, en la política de PUPAAs se destacan el INTA y el SENASA en cuanto al acompañamiento técnico, así como el MDA en materia de recursos materiales con la provisión de subsidios para la puesta en marcha y compras de maquinarias. Asimismo, la participación del Banco Provincia a través de la cuenta DNI, incentiva el circuito comercial por los beneficios otorgados a los consumidores (descuentos del 40%) y para los productores por el acceso a una plataforma bancaria que permite el ingreso de las ventas al momento en que estas son realizadas en los canales de comercialización provistos por el MDA. Para la compra de insumos, según la resolución de creación de las PUPAAs, se priorizan aquellos de la provincia de Buenos Aires.

Respecto a la articulación, se destaca la existente entre dependencias y diversos actores de los territorios en el marco de las PUPAAs comunitarias debido a que en muchos casos se constituyeron a partir de redes previas (cooperativas). En el caso de la PUPAA comunitaria de la penitenciaría de Batán (partido de General Pueyrredón) conformada por personas privadas de la libertad, existe articulación con el Ministerio de Justicia. En cuanto a las PUPAAs conformadas por cooperativas, se complementa la formación con cursos, créditos y subsidios provistos por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). De esta manera, se puede identificar un destacado grado de articulación entre dependencias y diversos actores de los territorios que a su vez contempla las particularidades de estas PUPAAs.

En cuanto a la articulación entre niveles de gobierno, se observan diferencias entre los municipios. Mientras en algunos casos se han llegado a conformar PUPAAs comunitarias desde el propio municipio (Benito Juárez y Marcos Paz), en otros, se han encontrado cier-

tas resistencias con la restricción a la comercialización de los productos, que fueron retirados de los comercios locales pese a estar habilitados a nivel provincial.

De esta forma, es posible afirmar la existencia de un abordaje integral de las problemáticas que afronta la política. Por otro lado, la articulación entre el MDA y entes como el INTI y espacios académicos como la UNLP, permitió que la iniciativa se mantenga en agenda en distintos niveles institucionales más allá del contexto político.

4.4. Factibilidad de la implementación

La factibilidad de la implementación se puede observar tanto en el ingreso a la política, como en las estrategias para la permanencia y el sostenimiento. Tal como se mencionó en el punto anterior, varias de las instancias de articulación contribuyen a la factibilidad, entre ellas la existente con el Banco Provincia (para el otorgamiento de créditos) y con universidades (para el dictado de cursos). Hay acciones que suman factibilidad dentro del MDA como la mesa de ayuda para el acompañamiento de los productores y las capacitaciones virtuales que se dictan desde la institución.

A los encuestados se les consultó respecto a los incentivos económicos y la mitad de ellos manifestó haber solicitado créditos o subsidios para el desarrollo de la PUPAA. La mayoría de los solicitantes fueron beneficiarios de los mismos. El Banco Provincia participó como entidad de gestión de los créditos a tasa cero y se entregaron subsidios no reembolsables desde el MDA. Ambos incentivos se brindaron para adquirir herramientas, maquinarias, insumos, materiales o para realizar mejoras edilicias con el objetivo de impulsar la producción⁷.

7 Titulares de PUPAAs comunitarias entrevistados entre 2023 y 2024 indicaron que en algunos casos es posible acceder a diversos financiamientos con otras entidades, situación

En cuanto a los soportes económicos algunos productores señalaron:

Destaco el constante apoyo por parte del Ministerio en toda la gestión de la habilitación y/o renovación. También para tramitar la cuenta DNI en los comercios y para ingresar a los canales de comercialización, los Mercados Bonaerenses. He recibido en dos oportunidades el subsidio para PUPAA y lo he aprovechado para el mejoramiento en la planta de procesamiento de mi producto (Encuesta a titular de PUPAA domiciliaria productora de miel, 2023).

Me llega el subsidio el 25 de abril y pude comprar packaging, yo trabajo con packaging biodegradable. Eran 500.000 pesos. Obviamente que en todos los lugares donde compre las máquinas y el packaging me daban la factura para poder presentarla al ministerio. Obviamente como yo digo, esto es plata de los vecinos, de todos. Hay que ser muy conscientes de esto, que es una ayuda inmensa y que hay que rendirle (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

El apoyo y el fortalecimiento de la capacidad técnica de los productores y productoras se puede observar en los comentarios de dos de ellas:

Trabajar en el marco legal y tener las capacitaciones para corroborar que siempre realizamos lo correcto para nuestro público, es único. Siempre somos acompañados desde el personal del MDA, en todos los aspectos y necesidades donde nos guían para poder crecer (...) como también lograr paso a paso mudar mi cocina

que favorece el desarrollo o complementa la política de PUPAAs. Un ejemplo de ello son las cooperativas que pueden acceder a apoyos financieros mediante el INAES o las universidades, que pueden obtener recursos de proyectos que se emplazan en las cocinas habilitadas como PUPAA.

domiciliaria y tener un espacio propio para mi producción (Encuesta a titular de PUPAA domiciliaria productora de chocolates, alfajores, dulce de leche y nuez, 2023).

Una vez que tenés la PUPAA hay grupos de WhatsApp donde te generan difusión de un montón de beneficios que te da tener la PUPAA. Por ejemplo, ahora estaban con un concurso para un subsidio de 500 mil pesos, el tercer concurso de proyectos para el fortalecimiento de PUPAAs, destinado a productores titulares de pequeñas unidades productivas (Titular de PUPAA domiciliaria productora de mermeladas y dulces sólidos, 2023).

Otro de los componentes que favorecen el mantenimiento de las PUPAAs son los canales de comercialización mencionados anteriormente (mercados bonaerenses, sabores bonaerenses y ferias) y los mecanismos de acreditación directa de las ventas en dichos espacios. Con relación a los espacios de venta las opiniones son muy favorables entre los productores. Algunos de ellos declaran:

Nosotros en este momento tenemos tres mercados bonaerenses. Morón, Ensenada y Marzo Paz, y yo llevo producción a esas góndolas. El ministerio les paga a los chicos que atienden, yo no pago nada. Hay cinco negocios que reciben mercadería, dietéticas, en Lanús, Lomas, Banfield y trabajo con las ferias de Sabores Bonaerenses. Participo también en las ferias itinerantes totalmente gratuitas. El ministerio provee los gacebos, las mesas, las sillas, y yo solo llevo la producción. Es totalmente gratis (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Muy bueno el sistema, estamos muy contentos porque nos visibilizó. Nunca tuvimos la atención, la forma en que nos tratan, la venta en lugares específicos (Avellaneda, Escobar) y los Mercados Bonaerenses que son todos PUPAAs y ahí nos venden el producto. Me da la posibi-

lidad de estar en más lugares por la certificación con más confianza de parte de los comercios y nuestra (Titular de PUPAA domiciliaria productora de frutos secos, yerba y té, 2023).

Lo que hicieron con las PUPAAs es que pusieron una promo que es: todos los días otorgan un 40% de reintegro al que nos compre, con un límite de reintegro creo que son 2.200. Entonces vos comprás 6.000 pesos y te devuelven 2.200. Si yo tengo que elegir a quién le compro voy y le compro al que tengo el 40% de reintegro (Titular de PUPAA domiciliaria productora de mermeladas y dulces sólidos, 2023).

Asimismo, el componente formativo busca fortalecer las capacidades técnicas en las distintas etapas del circuito y con ello se facilita la permanencia en la política. La mayoría de los productores encuestados expresó haber realizado cursos (46). Los más demandados fueron los de rotulación de alimentos envasados (36), procedimientos de higiene (33), manejo de plagas (31) y conservas vegetales (28). Otros cursos que aparecieron recurrentemente en la lectura de las encuestas fueron los de soberanía alimentaria, trazabilidad y registro, capacitación financiera e impositiva, manejo de agua y conservas de alimentos. Si bien la mayoría de ellos fueron dictados por el MDA, en algunos casos se realizaron de manera particular. En este sentido, en respuesta a la consulta sobre la necesidad de tomar otros cursos, casi la totalidad de los encuestados expresó el interés por ampliar la oferta, principalmente apuntando a la formación en cuestiones administrativas, contables, de comercialización y de marketing “Las capacitaciones que eran increíbles, de rotulados, de soberanía alimentaria que yo la curse en La Plata, también con mi hija nos tomábamos el tren, y poder compartir eso fue maravilloso.” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

En cuanto a la facilidad de la permanencia, a partir de las encuestas se deduce que la

renovación de la habilitación no encuentra mayores complicaciones. Se describió al trámite como sencillo, accesible y ágil.

A partir de lo mencionado, respecto a la factibilidad de la implementación, se ha observado el acompañamiento permanente del MDA a través de distintos canales de comunicación, con intercambios fluidos que fueron destacados en todas las entrevistas realizadas a productores. Por otra parte, se reconoce como positivo el soporte económico a través de subsidios y créditos, así como el apoyo para la comercialización en distintos espacios organizados por el MDA, que incluyen la posibilidad de participar en mercados en los cuales personal del ministerio realiza las ventas. De esta manera, se libera a los productores de la necesidad de participar de todo el circuito para concentrarse casi exclusivamente en la producción.

4.5. Atención a las particularidades

En cuanto a las particularidades de los territorios, la política de PUPAAs busca llegar a todo el territorio provincial, a partir de las unidades productivas y de los mercados. Los puntos de venta se localizan en varios municipios (con y sin PUPAAs) y sirven para la comercialización de productos de la provincia de Buenos Aires, entre los que se encuentran los producidos en el marco de esta política.

Se pueden identificar situaciones diferenciales. Por un lado, municipios que ya contaban con ordenanzas locales, en los que se verificó una sinergia positiva por la experiencia recorrida. Por otra parte, en aquellos que se sumaron a la iniciativa a partir del establecimiento del registro provincial, hubo un acompañamiento más estrecho y en articulación con organismos locales. Por último, se estableció una comunicación directa entre los productores y la provincia en aquellos municipios que no adhirieron a la política.

Los productores dan cuenta de esta situación:

El MDA fue al consejo deliberante del municipio para que saquen la resolución, pero no prosperó. Luego el MDA fue recorriendo espacios en donde se pudiera realizar el proyecto, y fue al centro de formación a realizar la propuesta. Estoy en un municipio opositor que boicotea todo lo que baja de provincia (...) Algunos comerciantes tienen temor de que después vengan los inspectores, pero igual te dejan trabajar (Titular de PUPAA domiciliaria productora de frutos secos, yerba y té, 2023).

Creo que es un programa muy bueno para quienes queremos trabajar y salir adelante. En mi caso particular, el municipio no me habilitaba el rubro y gracias a la PUPAA he podido trabajar. Así que estoy especialmente agradecida (Titular de PUPAA domiciliaria, productora de mermeladas, 2023).

En cuanto a la disponibilidad de los espacios para la producción, se puede observar que la posibilidad de conformar dos tipos de PUPAAS (domiciliarias o comunitarias) considera las características de los actores. La alternativa de producir alimentos en un espacio compartido contempla a aquellos actores que no cuentan con un espacio de producción propio, ya sea por la falta de un espacio físico adecuado o por no poder dar cuenta de una relación formal con el mismo a partir de algún elemento que acredite un vínculo con la propiedad. En función de ello y del asesoramiento para la habilitación de las cocinas domiciliarias una productora señala “Para habilitar un lugar de producción necesitas un montón. Y las PUPAAs vienen como a romper todo eso, a cambiar el concepto de las pequeñas cocinas artesanales.” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de infusiones, yerba y café, 2023).

Otro factor de relevancia que busca atender situaciones de los distintos productores es la creación de distintos canales de comercialización (Mercados Fijos, Mercados Bonaerenses y Sabores Bonaerenses) para aquellos que tienen una capacidad de producción que

excede la demanda local y requieren ampliar el mercado. Al consultar por los medios de comercialización más utilizados, más de la mitad de los encuestados expresó que el principal medio sigue siendo la web o las redes sociales y en segundo lugar las ferias artesanales.

Entre los canales que ofrece el MDA, sobresale la comercialización en los Mercados Bonaerenses.

Lo de los mercados bonaerenses ha sido una excelente vidriera al público, los felicito por esa idea, y eso me ha permitido vender, antes sufría porque o vendía, o producía o hacia marketing o entregaba los productos, o imprimía, o etc. Nunca me dieron los tiempos, y dejar los productos en los mercados fijos me ha permitido dedicar más tiempo a producir, o diseñar o mejorar el producto, o el proceso (Titular de PUPAA domiciliaria productora de infusiones, yerba y café, 2023).

Quienes acceden a estos canales valoran su existencia y califican positivamente la modalidad de ingreso, se ha identificado que la logística incide en la efectiva participación en los mercados porque el traslado de los productos queda bajo la responsabilidad de los productores. En palabras de un productor “No hemos podido participar de mercados bonaerense aún ya que son fuera de nuestra ciudad” (Titular de PUPAA domiciliaria de producción de alfajores, 2023). Esto puede explicar que las redes sociales sigan siendo los principales puntos de venta.

Si bien observamos como positiva la apertura de nuevos espacios de comercialización, se identificaron algunos obstáculos logísticos que podrían ser atendidos por la política. Más allá de ello, algunas entrevistadas han dado a entrever la conformación de redes entre productores para coordinar el traslado de las mercaderías. Respecto a los municipios que se opusieron a la política, se establecieron vínculos directos entre el gobierno provincia y los productores para sortear inconvenientes.

4.6. Monitoreo, apoyo y seguimiento

Respecto al monitoreo de la política, no se observan iniciativas en curso de forma manifiesta. Sin embargo, es posible entender que tanto el registro como la revalidación de las PUPAAs operan como seguimiento de las unidades productivas. Es posible identificar el apoyo en todo el proceso de implementación, desde el momento de la habilitación. En este sentido, interesa mencionar que el MDA ha desarrollado un modelo de seguimiento administrativo que permite la trazabilidad de los productos de las PUPAAs, desde la compra de los insumos hasta la venta (Ontiveros, 2021). La renovación anual de la habilitación actúa asimismo como un mecanismo de control, ya que permite verificar la continuidad en la formación.

Como ya se mencionó, la normativa tiene poco más de dos años de funcionamiento y una evaluación podría resultar prematura. Sin embargo, la creciente cantidad de registros evidencia un desempeño positivo y una alta adhesión a la política. A lo largo de los tres años transcurridos desde la institucionalización aumentó tanto el número de municipios incorporados como el de unidades productivas.

Más allá de ello, se entiende necesario implementar alguna instancia de monitoreo que pueda dar información sobre los efectos de la política en los productores, para revisar si es necesario realizar algún ajuste o una nueva articulación que mejore el desempeño. Por otra parte, se hace necesario mencionar que en ocasión de trabajo de campo se ha observado una vinculación estrecha entre los funcionarios a cargo de la gestión de la política y los productores, que si bien no se constituye en una instancia formal de monitoreo, puede brindar pautas en ese sentido.

4.7. Efectos derivados o indirectos

Se destacan un conjunto de efectos vinculados a la calidad y diversidad de la producción, y a la seguridad que reconocen los productores por formalizar sus actividades. En esa línea,

41 productores encuestados reconocieron que mejoró la calidad de sus productos y más de la mitad manifestó haber aumentado la diversidad de los mismos. Respecto a las ventas, 34 indicaron que aumentaron y 38 acuerda con el hecho de que la habilitación como PUPAA les ha permitido aumentar los ingresos familiares. En relación a ello, los productores manifestaron “En lo humano me da una ayuda económica muy importante y me permite también poder ir incorporando tecnologías que hacen que mi producción mejore considerablemente” (Titular de PUPAA domiciliaria productor de cerveza artesanal, 2023). “Es un programa altamente beneficioso para el productor, además de poder estar en regla y poder vender los productos habilitados, son importantes también las ferias para darnos a conocer en toda la provincia de Buenos Aires. Nada para agregar, simplemente gracias (Titular de PUPAA domiciliaria productor de conservas, dulces, 2023)”.

Algunos productores hicieron referencia a efectos directos a partir de su inscripción como PUPAA. Entre ellos destacan la seguridad jurídica “La PUPAA me brindó tranquilidad para trabajar y abrir mercados a futuro en la provincia” (Titular de PUPAA domiciliaria productor de café, 2023). “Tener la habilitación PUPAA me ha brindado una herramienta de desarrollo personal y estar dentro de un marco legal, pudiendo comercializar mis productos en distintos lugares, y sabiendo que detrás de ese producto está el aval del Ministerio de Desarrollo Agrario. Y sé que nadie me va a objetar la inocuidad del mismo” (Titular de PUPAA domiciliaria productor de cerveza artesanal, 2023) “Yo le puedo vender legalmente a toda la provincia de Buenos Aires. No me pueden incautar un solo frasco” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de mermeladas y dulces sólidos, 2023).

La misma formalización permitió ampliar las ventas. Según 33 productores encuestados la habilitación les permitió un mayor conoci-

miento del producto dentro del municipio en los que se desarrolla la actividad. En línea con esto, la visibilización es un aspecto retomado por los productores en las entrevistas y en las encuestas:

Muy bueno el sistema a partir de MDA, estamos muy contentos porque nos visibilizó. Nunca tuvimos la atención, la forma en que nos tratan, la venta en lugares específicos (Avelaneda, Escobar) y los Mercados Bonaerenses que son todos PUPAAs. 40 % y ahí nos venden el producto. Me da la posibilidad de estar en más lugares por la certificación, con más confianza de parte de los comercios y nuestra. (Titular de PUPAA domiciliaria productor de licor, 2023).

Otro productor manifestó que "Se amplió mucho (la venta) con los mercados bonaerenses porque no tenía otro punto de venta, antes vendía solo a conocidos" (Titular de PUPAA domiciliaria productora de Semillas y Frutos Secos, Fraccionamiento de Yerba y Té, 2023).

Derivados del espíritu de la política, en varias entrevistas se observó una adhesión "entusiasta o militante", que resultó en la implementación de tareas colaborativas. Se han conformado redes entre productores para la circulación de información sobre los aspectos de la política, pero también para la compra de insumos compartidos. Asimismo, se han conformado redes de apoyo para resolver problemáticas comunes, como las de logística para el traslado de los productos a puntos de venta. Explica una productora:

Las juntadas de PUPAAs la armaron los propios puperos. El grupo de whatsapp lo armo un productor (cita el nombre y la actividad que desarrolla). Circula información, por ejemplo, sobre precios de frascos y tapas. Después nos dividimos por rubro y cero competencias (...) nos conocimos en septiembre un montón de puperos, intercambiamos teléfonos, un camino hermoso. Aprender de otros. Porque en las PU-

PAA hay unos que están más avanzados, otros que estamos en el medio y otros que recién van llegando. Lo maravilloso de esta movida es la ayuda, es poder articular y tomar la experiencia del que está más arriba, y te dice, mejor anda por acá, o por ahí fijate, te tiro esta punta a ver si te sirve. Mirá, yo tengo años de feria y eso nunca lo viví hasta que llegué al mundo PUPAA (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Otra productora indica "Me parece muy valioso el programa PUPAAs en todo sentido, me siento acompañada, formo parte de una red de semejantes y le doy seguridad en mis productos a mis clientes" (Titular de PUPAA domiciliaria productora de alfajores, budines, conitos, panificados y afines, 2023). Asimismo, se han constituido redes a partir de la puesta en marcha de la actividad, con efectos particulares sobre las mujeres. Si bien no fue un efecto buscado, se observó una mayor participación de ellas en las unidades productivas. En las entrevistas las productoras expresaron que a partir de ingresar en la producción pudieron ganar una mayor autonomía, especialmente aquellas mujeres que habían quedado recluidas en tareas de cuidado sin un ingreso formal. La flexibilidad para la realización de las actividades les permitió compatibilizar la producción con las tareas de cuidado. En este sentido, señala una productora "sabés lo que es poder facturar, no depender de una cuota alimentaria, que estoy en un juzgado, y saber que el Estado te está acompañando, el Estado presente, como no voy a amar el proyecto PUPAAs, si me dieron todo, y más. A mí las PUPAAs me cambiaron la vida. Me cambió la vida" (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Entre las posibilidades de compatibilización con las capacitaciones presenciales, una productora señala que "las capacitaciones eran increíbles, de rotulados, de soberanía alimentaria que yo la curse en La Plata (Titular de

PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023).

Por último, en cuanto a las percepciones respecto a las condiciones de vida, el 80% (41) de los productores encuestados manifestó que la inscripción del emprendimiento le permite proyectar una mejora a futuro.

Reflexiones finales

Es indispensable comprender el contexto político que fueron atravesando los intereses de los distintos actores y las estrategias que se fueron desplegando para implementar las PUPAAs. Como señala Mballa, “es relevante considerarlas (a las políticas) como un escenario de alta complejidad en el cual se entrecruza la acción conjugada de una multitud de actores” (2018: 178).

A lo largo de este artículo de investigación se ha analizado el contexto de formulación de la política, así como el derrotero transcurrido desde el 2004 hasta su puesta en vigencia. Se han evidenciado los distintos mecanismos, los vaivenes que sufrió en el intento de su implementación y, asimismo, las estrategias que formularon los actores del MDA para que la política pueda sostenerse a pesar de las adversidades, hasta que fuera oportuna y factible su implementación.

Recuperando el texto de Salazar Vargas (2009) en cuanto a las dimensiones que deben contemplarse en la formulación de políticas, a partir de la voz de los actores se entiende que el diagnóstico de base (multidimensional) ha sido adecuado. Se han considerado las necesidades de la sociedad para dar respuesta a problemáticas concretas de un segmento de la misma, se ha generado la articulación entre instituciones y organismos evidenciando la decisión política de emprender el camino de las PUPAAs y se ha observado la decisión en la dimensión administrativa, al desplegar un conjunto de herramientas que permitieron implementar acciones que impactaron so-

bre la dimensión política y social y la fueron transformando.

La política de PUPAAs conducida por el MDA de la provincia de Buenos Aires se propuso atender de una manera integral la problemática de los pequeños productores de alimentos en relación con la formalización de su producción. Ha contemplado la inserción de los productores en términos de mejora en los ingresos y de accesibilidad a subsidios para la adquisición de insumos, maquinarias o para el acondicionamiento de las cocinas de las unidades productivas. Asimismo, se incorporaron aspectos sanitarios en relación a la producción y al consumo de alimentos seguros, educativos en relación a la capacitación de los productores y políticos vinculados al consumo de productos locales y a la soberanía alimenticia.

En síntesis, el conjunto de acciones incluidas en la política y los resultados obtenidos permiten dar cuenta de un desempeño positivo y virtuoso dentro de la provincia de Buenos Aires. Si bien es corto el plazo transcurrido desde su puesta en marcha, se ha logrado formalizar la política en un número importante de productores y no se han observado problemas de salud derivados del consumo de alimentos de PUPAAs. A su vez, el compromiso observado en los actores de la gestión y en los receptores de la política, ha trascendido los objetivos propuestos en la letra y ha generado orgullo e identidad, expresada reiteradamente por los productores. “Lo que yo aprendí ... es aprendizaje y esto no me lo saca nadie. Es nuestra mayor riqueza. Es un montón lo que nos dieron” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de especias, condimentos y té, 2023). “Siento que este es un gran camino y si en algún momento podemos formar parte del Código Alimentario, sería fantástico. Orgullosa de ser PUPAA” (Titular de PUPAA domiciliaria productora de chocolates, alfajores, dulce de leche y nuez, 2023).

Referencias bibliográficas

- Abramovich, A. L. y Vázquez, G. (2007). Experiencias de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Estudios fronterizos*. 8 (15): 121-145.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*. 6 (10): 151-188.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. *Políticas Públicas y desarrollo local*. 67: 107-114.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE, Revista de Economía*. 836: 14-21.
- Fiszbein, A., A. I. y Giovagnoli, P. I. (2003). El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. *Revista de la CEPAL*. (79): 151-167.
- Graglia, E. (2017). La comunicación de políticas públicas: el reto de difundir sin demagogías. *Más poder local*. (31): 42-50.
- Mballa, L. V. (2018). La racionalidad y contexto político-institucional en la ideación de las políticas públicas. *Estudios políticos*. (45): 177-202.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (2020). *Resolución 150/2020* por la cual se crea el Registro Provincial de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales en la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Agrario y Calidad Alimentaria. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Agrario.
- Ministerio de Desarrollo Agrario (2024). *Registro Provincial de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales*. Disponible en: <https://mi.mda.gba.gob.ar/pupaas/consulta/habilitadas>
- Miquel, A. (2023, 18 de mayo). El estado construyendo mercado. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/550491-el-estado-construyendo-mercado>.
- Ontiveros, V. (2021). Registro provincial de Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos Artesanales. *Charla organizada por el Nuevo Agro*. Argentina. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=E5Y3jRdzQZs> 16-09-21
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Universidad Nacional General de Sarmiento. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/8222/1/Participacion.pdf>
- Salazar Vargas, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*. 9, 9: 23-51.
- Schweitzer, M. y Arancio, M. A. (2023). Políticas públicas para un territorio menos desigual. Desafíos para la Argentina a la luz de experiencias en países de América Latina. *Territorios*. (48): 1-22.
- Vargas Aréballo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*. (19): 127-136.