

El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos

Fostering local food systems: Implications and controversies of local food sourcing policies

Clara Craviotti

Clara Craviotti es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Argentina.
E-mail: c.craviotti@conicet.gov.ar

resumen

Desde ya hace algunos años se instaló, tanto en el ámbito académico como en el político, la idea-fuerza de consolidar los sistemas de abastecimiento local como propuesta orientada a la transformación del sistema agroalimentario hegemónico. Este referencial de ideas reconoce varios antecedentes conceptuales y empíricos, no solo a nivel internacional sino también en Argentina. Cobra impulso a fines de 2019 dentro de los programas enmarcados en el Plan Argentina contra el Hambre y otras acciones gubernamentales. El propósito de este artículo es trazar un recorrido conceptual por la temática y considerar algunos de los instrumentos puestos en marcha en el bienio 2020-2021, en una búsqueda por identificar las potencialidades y debates que suscitan.

summary

For some years now, it takes hold, both in the academic and political realm, the idea-force of strengthening local supply systems as a proposal aimed at the transformation of the hegemonic agri-food system. This idea recognizes several conceptual and empirical backgrounds, not only at the international level but also in Argentina, gaining momentum by the end of 2019 within the framework of the programs framed in the Plan Argentina against Hunger and other governmental actions. The purpose of this article is to trace a conceptual itinerary of the topic, as well as to consider some of the instruments implemented during the biennium 2020-2021, identifying the potentialities and debates they raise.

palabras clave

políticas públicas / circuitos alimentarios alternativos / sistemas agroalimentarios locales / agricultura familiar / economía social

keywords

public policies / alternative food circuits / local agri-food systems / family farming / social economy

1. Introducción

Este trabajo se centra en los significados e implicancias teórico-prácticas de las políticas de promoción de los sistemas de abastecimiento local de alimentos (ALA). Nuestro punto de partida para el abordaje de estas políticas es el interés por identificar y conceptualizar las condiciones que facilitan la emergencia y desarrollo de circuitos que combinan prácticas productivas respetuosas del medioambiente, aspectos éticos en el intercambio (comercio justo con pequeños productores) y el acortamiento de la cadena entre el productor y el consumidor.

Diversos estudios han destacado la importancia de la institucionalidad en la construcción de los mercados. A partir de los clásicos aportes de Polanyi ([1944] 2003) y Bourdieu (2001), se ha puesto énfasis en el rol del Estado en el diseño del sistema de mercado imperante a partir del siglo XIX y en cómo este actor resulta central tanto en la “construcción” de la oferta como de la demanda, aspecto a su vez asociado a las relaciones de fuerza entre los agentes. La mirada se ha ampliado paulatinamente, para considerar las diversas institucionalidades que se construyen en los mercados “anidados” (Ploeg, 2015), es decir, aquellos que cuentan con dispositivos específicos para conectar producción, distribución y consumo de manera más autónoma de las cadenas de abastecimiento controladas a nivel global. Desde esta perspectiva, se puede argumentar que las políticas públicas constituyen una parte central de la institucionalidad, que posibilita la construcción y funcionamiento de los canales alternativos de comercialización de alimentos, más aún si se trata de circuitos emergentes y relativamente menos consolidados.

En el caso argentino, se ha cuestionado desde diversos ámbitos académicos y políticos las características del sistema agroalimentario vigente, que en parte replican las identificadas para otros contextos sociales. Así, se hace referencia a la concentración de los eslabones de provisión de insumos, procesamiento y distribución, la influencia que en ese marco adquieren las empresas globales; la tendencia hacia la disminución de las pequeñas explotaciones agropecuarias, las dificultades de acceso a los alimentos de buena parte de la población, y la baja diversidad y calidad nutricional de la dieta. A ello se agregan las consecuencias sociales y ambientales de un modelo productivo basado en el monocultivo y el uso intensivo de insumos químicos, orientado a generar materias primas exportables. Por otro lado, y más allá de estas tendencias estructurales, la coyuntura reciente y, en particular, las restricciones a la circulación de las personas establecidas en el marco de la pandemia por COVID-19, pusieron sobre el tapete la problemática del abastecimiento de alimentos frescos, así como la importancia de la agricultura familiar en su producción.

En ese marco, el gobierno que asumió sus funciones en diciembre de 2019 puso en marcha un conjunto de acciones y programas orientados al abastecimiento local, una idea-fuerza a la que también adhieren varias organizaciones de productores y movimientos sociales.¹ Nuestra hipótesis es que la coyuntura mencionada acentuó la legitimidad de un referencial de ideas que ya venía delineándose con anterioridad, que coexiste, no sin tensiones, con la adhesión del país al tradicional modelo agroexportador.

La importancia del análisis de esta etapa reciente surge, pues, de la confluencia de dos fenómenos: la asunción de una nueva coalición gobernante y la irrupción de un fenómeno de alcance global como es la pandemia, de particular incidencia sobre la cuestión alimentaria.²

A partir de la premisa de que las políticas públicas son todo lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer (Dye, 1995, citado en Fernández, 2021), en este trabajo nos interesa abordar cómo se instala la idea de la necesidad de políticas hacia el ALA en Argentina; identificar algunos antecedentes tanto a nivel internacional como local; y analizar los instrumentos delineados y los desafíos que supone su implementación. El enfoque cognitivo de las políticas públicas permite comprender los marcos interpretativos y normativos que resultan de la producción de significados efectuada por los actores, en conexión con las limitantes estructurales que enfrentan (Muller, 2005). Estos marcos interpretativos organizan la experiencia y guían las acciones (Kirwan y Maye, 2017). Se trata de un proceso no acabado, en permanente reconstrucción y sujeto a disputas sobre la definición de los problemas, las categorías empleadas para describirlos, y respecto de los objetivos y valores que guían las acciones (Lendvai y Stubbs, 2012).

En relación con los ejes planteados, realizamos una revisión de antecedentes teóricos y empíricos, y analizamos los principales programas de promoción del abastecimiento local diseñados por el Poder Ejecutivo Nacional. Dejamos de lado proyectos presentados en el ámbito legislativo, así como las políticas de regulación con impacto potencial en el abastecimiento de alimentos, como es el caso del ordenamiento territorial.

La metodología empleada en este abordaje consistió en diferentes etapas relacionadas: 1) la revisión de páginas web de los programas implementados por los distintos Ministerios y su sistematización en una base de datos; 2) la realización de entrevistas a funcionarios; 3) la toma de notas de sus exposiciones en seminarios virtuales; y 4) la búsqueda y revisión de notas periodísticas. A ello se le agregó el relevamiento y análisis de documentos y bibliografía afín. Para el análisis del material cualitativo obtenido de entrevistas y exposiciones, se prestó atención a las categorías discursivas empleadas por los formuladores y ejecutores de las políticas, y se tuvo en cuenta el contexto de las argumentaciones desarrolladas.

El trabajo cuenta con tres apartados adicionales, además de esta introducción. A continuación, se presentan algunos antecedentes de importancia, tanto a nivel internacional como local. Luego, se consideran tres programas orientados al ALA puestos en marcha durante el bienio 2020-2021 a nivel nacional, en términos de los sujetos destinatarios, productos y actividades contempladas, y se indican sus conexiones con programas previos. En la cuarta sección, se analizan algunas implicancias de las políticas mencionadas. Finalmente, se extraen las principales conclusiones del análisis efectuado.

2. Antecedentes teóricos y empíricos sobre políticas de abastecimiento local de alimentos

Antecedentes internacionales

El interés por el abastecimiento “local” de alimentos no es nuevo. Sin embargo, el auge que ha adquirido esta temática en los últimos tiempos puede conectarse con la consolidación del sistema industrializado de producción y distribución alimentaria. Así, a partir de la identificación de sus externalidades sociales y ambientales negativas, han aparecido propuestas que ponen el acento en recuperar y fortalecer los sistemas locales de producción y consumo. En el caso europeo, se los plantea como una herramienta que facilita la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo rural apoyado en los territorios (Eriksen, 2013). En Estados Unidos, a medida que las grandes corporaciones se interesaron por el mercado de los productos orgánicos, la comida local pasó a ser impulsada por los movimientos sociales como opción política a favor de los alimentos producidos estacionalmente y comprados de manera directa a los pequeños productores (Starr, 2010). La Vía Campesina, por su parte, pone a la *relocalización* como eje central de su propuesta en relación con la soberanía alimentaria (Claeys, 2015). Desde esta perspectiva, se debería redefinir el sistema agroalimentario en función de principios agroecológicos, y producir alimentos en sistemas productivos locales en manos de agricultores familiares, destinados a la población local a través de mercados equitativos (Sevilla Guzmán y Soler Montiel, 2010).

La conceptualización de sistema alimentario territorializado (SAT) realizada por Rastoin (2015) puede ser incluida dentro de esta corriente de ideas. El autor lo define como un conjunto coherente de cadenas agroalimentarias localizadas dentro de un espacio geográfico de dimensión regional, en una aproximación que nos remite a los estudios previos sobre *clusters* y distritos industriales, de amplio desarrollo durante las décadas de 1990 y 2000. Sin embargo, su análisis no solo pone énfasis en la maximización de la integración local de las cadenas, en oposición a aquellas que involucran múltiples eslabones y están espacialmente fragmentadas, sino también en la “mutualización” de los recursos locales y del valor creado; la reutilización de los desperdicios alimentarios; y la gobernanza a escala territorial.³

Dentro de los aportes latinoamericanos sobre la temática, destacamos el trabajo de Azevedo, que fundamenta una estrategia orientada al estudio y estímulo de los circuitos de proximidad. Se interesa por aquellos donde la producción y la circulación del excedente se destinan al consumo local y regional. Es decir, aquellos flujos cuyas características “estarían vinculadas a una mayor cercanía con el origen natural de los alimentos y a una gran participación de pequeños agentes (economía familiar, artesanal, etc.)” (Azevedo, 2009: 11). Estos circuitos dinamizarían las economías territoriales y darían protagonismo a los actores locales en la construcción social del proceso del desarrollo. A la vez, mejorarían la dieta de las poblaciones de regiones periféricas y bajo nivel de ingresos, debido al fomento de la producción de autoconsumo y los precios más accesibles de los alimentos, principalmente comercializados a través de circuitos cortos.

Por su parte, en su trabajo sobre sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables, Gandulfo y Rofman (2020a) proponen una metodología de desarrollo territorial sustentada en los valores y prácticas de la economía social y solidaria, que multiplique y organice las acciones de quienes producen y consumen alimentos. De esta forma, se podría modificar la concentración económica y las pautas de consumo que favorecen a las grandes corporaciones de producción e intermediación alimentaria. Tomando como punto de partida el poder de compra de los sectores populares (en parte derivado de prestaciones sociales provistas por el Estado), los autores propician la conformación de circuitos locales de producción solidaria y consumo responsable, a través del desarrollo de acuerdos formales entre productores y consumidores, en ámbitos territoriales precisos y contiguos. En sus palabras, “las acciones del Estado deberán superar la práctica asistencial de la seguridad social y el financiamiento de ‘proyectos mercantilistas’ para pasar a impulsar propuestas de desarrollo territorial” (Gandulfo y Rofman, 2020a: 69). El Estado, en especial el local, está llamado a ser el protagonista esencial en la construcción social del sujeto colectivo en que se sustenta este cambio. En una segunda instancia, se deberá apuntar a la construcción de una gran red que potencie la disputa por la renta local y se proponga canalizar el 20% del consumo popular en alimentos. Los autores indican que es fundamental que los gobiernos locales coordinen con otras áreas del sector público y organizaciones de productores, movilicen a los consumidores y conformen consorcios de gestión local (Gandulfo y Rofman, 2020b). Estableciendo bases que serán planteadas por varios programas en curso, este trabajo pone el acento en la producción de alimentos frescos y en los pequeños productores cercanos a las aglomeraciones urbanas.⁴

Entre tanto, los significados atribuidos a lo “local” no siempre son precisos u homogéneos. Apuntan a uno o varios de los siguientes elementos (Eriksen, 2013): la proximidad geográfica (como localidad o distancia definida entre producción, comercialización y consumo); la relacional, es decir, las relaciones directas entre los actores, (re)conectados a través de prácticas de producción y distribución alternativas a las predominantes; y en menor medida, la proximidad valorativa (es decir, los valores comunes asignados a los alimentos). Acerca de la primera dimensión, en la práctica, las distancias consideradas son variables⁵, y en parte dependen de las posibilidades de cada lugar de ofrecer una producción diversificada.

Los enfoques más recientes, como el de ciudad-región (Blay Palmer *et al.*, 2018), proponen considerar los sistemas de abastecimiento de las ciudades, con la consideración de que hoy día la mayor parte de la población mundial reside en centros urbanos. De nuevo, desde el punto de vista operativo, los límites geográficos considerados son diversos. Las experiencias consideradas en América Latina así lo ilustran. Determinar los criterios, contar con los datos apropiados, involucrar a los interesados y coordinar las acciones son los principales desafíos planteados a la hora de pensar en estrategias de esta índole, al ser relativamente exigentes por los requisitos que suponen.

Llegados a este punto, conviene retomar algunas contribuciones que advierten sobre los riesgos de atribuir acríticamente un valor positivo a lo

local, fundamentalmente, el de obviar la presencia de actitudes reaccionarias y defensivas (Hinrichs, 2003) y subestimar el papel de los actores supralocales sobre las dinámicas locales (DuPuis y Goodman, 2005). Purcell y Brown (2005) reparan en que la escala es siempre una construcción social, y que las consecuencias de un sistema alimentario son contextuales en función de los actores y agendas que son empoderadas por las relaciones sociales de un determinado sistema alimentario. Más concretamente, los circuitos locales o regionales pueden estar controlados por un grupo reducido de agentes que se dediquen a organizarlos (Azevedo, 2009). Las mismas políticas nacionales son apropiadas localmente de manera diferencial, en función de las características de los territorios (Maluf, 2021).

Por otro lado, pueden existir sistemas alimentarios locales basados en técnicas industriales de producción y condiciones laborales inadecuadas, y que produzcan alimentos orgánicos (Jarosz, 2008), así como actores “locales” de producción y comercialización plenamente adscriptos a la lógica del sistema global.

Ya en el terreno más específico referido a los programas puestos en marcha, existen varios antecedentes de instrumentos que incentivan la relocalización alimentaria: en el caso de Estados Unidos, los programas de asistencia a poblaciones vulnerables habilitan a comprar alimentos en mercados locales de productores (Jarosz, 2008). En Brasil, por su parte, el programa nacional de alimentación escolar y el de adquisición de alimentos a la agricultura familiar (PNAE y PAA) actuaron como mercados institucionales que incentivaron la compra directa a este sector, a partir de las directrices introducidas durante el gobierno de Lula da Silva (Preiss y Machado Deponti, 2020). Otros rasgos a subrayar de estos programas son su gestión descentralizada y la valorización de la producción agroecológica u orgánica, a través de precios que pueden superar hasta un 30% los de la producción convencional. Sin embargo, el análisis de experiencias revela que las intervenciones pueden ser insuficientes si estos nuevos mercados no se basan en un tejido social con alta articulación, que facilite el desarrollo de otros circuitos locales. El recorte de fondos en un contexto sociopolítico adverso produjo la desarticulación de las organizaciones de productores cuyo objetivo principal era ser proveedoras de estos programas (Serra Borsatto *et al.*, 2021).

Antecedentes en Argentina

Algunos programas estatales orientados a la pequeña producción agraria, puestos en marcha en los años noventa, contemplaron y apoyaron la comercialización de alimentos provenientes de la agricultura familiar (AF) en ferias y otros mercados locales, por considerarlos una de las alternativas de comercialización más efectivas para estos productores (Cattaneo, 2000). Sin embargo, la mirada estaba puesta en sus ventajas para este sector en contraposición a la inserción en cadenas agroindustriales, y no como parte de una estrategia de desarrollo más integral. El marco más general en el que tenían lugar estas acciones estaba signado por el desmantelamiento de instituciones e instrumentos de regulación de los mercados durante el gobierno de Carlos Menem. Por este motivo, se trataba de programas focalizados, que no alcanzaban para contrarrestar los efectos de políticas de al-

cance más amplio, que impactaron con fuerza sobre el sector de menor escala productiva.

Posteriormente, la asunción de un nuevo gobierno en 2003 con una orientación política que promovía una intervención más activa del Estado en la economía y una distribución más equitativa del ingreso se plasmó en una serie de acciones orientadas al fortalecimiento e institucionalización de la agricultura familiar. En ese contexto y en relación con el tema que nos ocupa, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal PEA 2010-2020 planteó que

impulsar proyectos productivos para el abastecimiento local, basado en la producción familiar agroecológica, refuerza el acceso a los alimentos y la soberanía alimentaria e incluye varios aspectos virtuosos complementarios: cada localidad/territorio (urbano-rural) obtiene mayor autonomía relativa para resolver el problema de acceso a los alimentos; requiere una planificación territorial que favorece el desarrollo local y un mayor equilibrio en el uso del territorio; mejora la salud ambiental, el paisaje y las tramas sociales locales; es económica en el uso de energía por aprovechar los recursos disponibles, utiliza menos insumos externos, no requiere transportar la producción a largas distancias (MAGyP, 2011: 122).

A pesar de ello, este instrumento de planificación no identificaba tensiones entre esta mirada y la que impregna el componente central del Plan, la inserción del país en el mercado internacional en base al modelo agroexportador con valor agregado en origen.

Ya hacia fines del segundo mandato de Cristina Kirchner, y en el marco de la Secretaría de Agricultura Familiar, se formularon los lineamientos de un Programa de Abastecimiento local destinado a los agricultores familiares y agroindustrias locales (SAF, 2015a). La propuesta, señalaban sus autores, no se agotaba en promover los circuitos cortos de comercialización, sino que contemplaba adecuar la base productiva de la AF de un área, municipio o región para que pudiera atender a ese mercado, y el funcionamiento de un Consejo Local de Coordinación de las Políticas Públicas. En este marco, algunas de las ideas-fuerza movilizadas eran contribuir a la soberanía alimentaria, reemplazar las importaciones de la Pampa Húmeda, garantizar la provisión de alimentos con autonomía de las grandes empresas, y fortalecer la producción de alimentos variados y sanos. La orientación hacia fomentar la agroecología no cobraba la importancia adjudicada al aumento de la producción procedente de la AF, ya que se partía de la premisa de las limitantes estructurales del sector en cuanto a capacidad productiva. De hecho, se contemplaba el intercambio regional entre organizaciones para complementar la oferta local.⁶

Este programa no llegó a implementarse, ni fue retomado durante la gestión *promercado* del gobierno de Mauricio Macri, que asimismo desmanteló y/o reformuló buena parte de las acciones orientadas a la agricultura familiar, para dirigirlas hacia emprendedores y productores más capitalizados (Bertoni y Soverna, 2018; Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017). Dentro de un panorama signado por

la reducción presupuestaria, se priorizó, sin embargo, el programa Prohuerta – orientado a la autoproducción de alimentos en grupos vulnerables– e inclusive creció su financiamiento durante algunos años del período (Sabourin, Craviotti y Milhorange, 2020). Asimismo, en el marco de este programa, se puso en marcha un nuevo componente orientado al abastecimiento local. La etapa, marcada por la desvinculación de buena parte de los técnicos del área de AF, así como por cambios en la estructura de la administración pública central y sus funcionarios, generó un modelo de gestión con menor presencia territorial del Estado nacional, acompañado por la pérdida de jerarquía de la economía popular y solidaria en el aparato estatal (Deux Marzi, 2020).

En el contexto sociopolítico instaurado hacia fines de 2019, la agricultura familiar adquiere mayor jerarquía institucional. Asimismo, el tema del abastecimiento local adquiere nuevo impulso y contenidos. De ello nos ocuparemos en la próxima sección.

3. Instalación, apropiación y operativización de la estrategia de abastecimiento local: nuevo contexto e instrumentos

La cuestión del acceso a los alimentos –agudizada por los impactos de la pandemia y el aumento de los precios de los productos básicos– junto con la definición de la necesidad de una mayor “llegada” a los territorios son los elementos centrales que subyacen a buena parte de las propuestas y acciones desarrolladas por el Estado nacional desde fines de 2019, aunque parte de ellas ya tenían antecedentes en instrumentos iniciados en gestiones previas.

Un marco interpretativo y normativo de amplio alcance que se incorpora en esta etapa es el Plan Argentina contra el Hambre, consigna de la campaña presidencial de Alberto Fernández, puesto en marcha al mes de que asumiera el gobierno, en enero de 2020. El Plan se propone garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, con especial atención a los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social a través del complemento de ingresos de los hogares para la compra de alimentos, el suministro de prestaciones alimentarias a provincias, municipios y organizaciones locales, el apoyo a la producción de alimentos saludables y el acompañamiento para que las familias incorporen hábitos sanos.⁷ Es implementado a través de tres componentes principales: a) la Tarjeta Alimentar (transferencias monetarias mensuales que solo pueden destinarse a la compra de alimentos) y prestaciones a comedores; b) la asistencia alimentaria en situaciones críticas y de emergencia (transferencias de alimentos a personas y grupos familiares); y c) el apoyo a la producción y comercialización de alimentos de la Economía Solidaria, Social y Popular, el cooperativismo y la agricultura familiar.

Dado el contexto generado por la pandemia, con la acentuación de la pobreza y los problemas de empleo preexistentes⁸, el primer componente del Plan absorbió el 86% del presupuesto asignado en los primeros 14 meses de la gestión, con montos que se fueron incrementando mes a mes (Klipphan, 27/03/2021). Independientemente de ello, un análisis diacrónico revela que la estrategia de asistencia alimentaria que se afirma desde 2009 ha sido la transferencia de ingresos a las

familias bajo la forma de tarjetas (Britos *et al.*, 2015). La implementación de este tipo de instrumento no contempla incentivos a la compra de productos saludables –alimentos frescos y nutritivos, en articulación con lo que sugieren las guías alimentarias– y que hayan sido producidos de manera adecuada. Al principio de su puesta en marcha, se iniciaron algunas acciones para facilitar la compra de productos de la agricultura familiar, como la habilitación de transacciones electrónicas a algunos productores que comercializaban sus productos en ferias, pero no llegaron a generalizarse por la pandemia y las restricciones a la circulación de las personas. Inclusive, la mayoría de estos mercados fueron suspendidos durante los primeros meses del confinamiento.

A pesar del contexto que describimos, tomaron forma algunas acciones orientadas a desarrollar la capacidad de producción y abastecimiento local. Centraremos nuestro análisis en tres de los programas puestos en marcha (Cuadro 1), a fin de explicitar la índole de los apoyos contemplados y sus fundamentos.

Cuadro 1. Principales programas de alcance nacional orientados al abastecimiento local de alimentos

Programas	Objetivos	Alcance (sujetos/ territorios)	Monto global/ anual	Financiamiento, planificación y control	Ejecución
PROTAAL - Subsidio	Promueve la producción de alimentos frescos, realizados preferentemente de manera agroecológica. Se propone abastecer al gobierno, instituciones y población local con alimentos sanos y a precios justos, desarrollar mercados locales y de cercanía.	Nacional. Desocupados/ desocupadas y subocupados/ subocupadas y/o productores de la AF inscriptos en el RENAFA. Apunta a comunidades de hasta 50.000 habitantes, pero incluye experiencias en el conurbano de la Ciudad de Buenos Aires.	\$100.000.000 en 2020; \$250.000.000 en 2021	Ministerio de Agricultura - SA-FCI	Municipios y organizaciones que generen proyectos productivos.

<p>Sembrar Soberanía Alimentaria - Subsidio</p>	<p>Fortalecer el trabajo asociativo de los productores de la Agricultura Familiar, para potenciar la conformación de redes territoriales de abastecimiento local de alimentos, en articulación con las provincias, municipios, las organizaciones sociales y populares. Los objetivos específicos incluyen promover la producción agroecológica, fortalecer una oferta de productos alimenticios variada y con una escala acorde a la demanda de consumo local/regional y los circuitos cortos de distribución de alimentos.</p>	<p>Nacional. Grupos asociativos de productores de la Agricultura Familiar y comunidades de pueblos originarios en situación de vulnerabilidad social y económica.</p>	<p>Disponibilidad total: \$1.000.000.000</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social- Secretaría de Inclusión Social -Proyectos Especiales</p>	<p>Provincias, municipios y organizaciones sociales y populares que generen proyectos productivos.</p>
<p>Programa Mercados de Cercanía - Subsidio</p>	<p>Identificar, visibilizar y fortalecer espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de unidades productivas de la Economía Popular, Social y Solidaria.</p>	<p>Nacional. Organismos gubernamentales, cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fabricas recuperadas, asociaciones de la AF y pueblos originarios, organizaciones no constituidas formalmente de la economía popular, social y solidaria.</p>	<p>Sujeto a disponibilidad presupuestaria, sin datos.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Economía Social. Dirección Nacional de Economía Popular. Dirección de Programas de Inclusión Económica</p>	<p>Instituciones públicas y/o privadas con estrategias de comercialización vinculadas a unidades productivas de la Economía Social y Popular.</p>

Nota: se excluyeron los programas de transferencias de ingresos, como la Tarjeta Alimentar, y los de asistencia técnica y capacitación.

Fuente: elaboración propia en base a *Herramientas de financiamiento* (INTA, 2020); *Desarrollo rural orientado a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena* (Casa Rosada, 2021); *Guía de programas sociales* (SIEMPRO, 2021), páginas web y entrevistas a informantes clave.

El Programa Protaal (Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local), ejecutado por el Ministerio de Agricultura, se propone propiciar la soberanía alimentaria y facilitar el abastecimiento local a partir de la generación de nuevos puestos de trabajo, objetivo principal del programa. La herramienta contemplada para ello es la conformación de unidades a las que denomina UPAF (Resol. 163/20). Dado que la gran mayoría de los destinatarios de estas acciones son desocupados y subocupados –definidos como trabajadores de la economía popular– que residen en las localidades inferiores a los 50.000 habitantes, la iniciativa da importancia al seguimiento de los proyectos por parte de tutores especialmente capacitados (Entrevista a funcionario, 2021). Otros aspectos relevantes son una evaluación previa de cada proyecto que determine si la UPAF a crear puede generar, al menos, el equivalente de un salario mínimo para cada integrante; la búsqueda de escalas mínimas y la adopción de un *enfoque de cadena*, que resuelva no solo la producción propiamente dicha sino también la provisión de insumos y la comercialización.

De esa manera, lo que hacemos es incluir los costos de transacción de los distintos eslabones, y eso si bien no se traduce en un precio mucho menor al público, permite que sean viables pequeñas producciones de esta naturaleza. Y la idea es que se formen las cooperativas, que de hecho se hacen, y la cooperativa sea dueña de la cadena (Entrevista, 2021).

El Programa apunta a la producción de alimentos frescos y sanos de consumo masivo, con un enfoque agroecológico en el caso de la horticultura, o bien con una perspectiva que propicie una forma de producción más respetuosa del bienestar animal, en el caso de la cría de aves ponedoras. Asimismo, se propone la comercialización conjunta de lo producido por medio de circuitos cortos. No contempla un estudio de la demanda, ya que parte del diagnóstico de que en las localidades pequeñas el problema es de oferta, así como la distancia de donde provienen los alimentos consumidos. Se trata de un aspecto remarcado en varias de las entrevistas realizadas y que, de hecho, está apuntalado por algunos estudios.⁹ Por lo tanto, el esquema apunta a atenuar la especialización territorial en producciones particulares o “cuencas” productivas, una característica del desarrollo agroindustrial de las últimas décadas.

El Programa no cuestiona el rol del mercado en la asignación de precios, ni en principio prevé una planificación que integre los diferentes proyectos a nivel local o la compra de los alimentos producidos por parte de las instituciones públicas locales. Esto se debe a que la idea reside en que, a futuro, los emprendimientos puedan autosustentarse a partir del mercado: “tienen que entrar en competencia con alimentos que son de otro lado” (Entrevista a funcionario, 2021). Este objetivo sería factible de lograrse en menos de un año en los proyectos de pollos o huevos, y en dos o tres años en el caso de los hortícolas. En cualquier caso, supone un desafío, porque la impronta del Programa es trabajar con población desocupada o subocupada, que carece de organización previa e inclusive de conocimientos en materia productiva. El punto de partida del Protaal es la experiencia desarrollada

en Daireaux, partido del centro-oeste de la provincia de Buenos Aires, con fondos municipales y provenientes de programas nacionales.¹⁰

Además de fomentar la economía local, se apunta a revertir la tendencia a la disminución de los pequeños productores. “Es más, como visión estratégica creemos que todo lo que es consumo interno debería estar en manos de los pequeños y medianos productores asociados, y que las grandes empresas deberían dedicarse a exportar alimentos procesados” (Entrevista a funcionario, 2021). Tanto el apoyo municipal como provincial resultarían decisivos para el éxito de estas experiencias, ya que pueden facilitar el acceso a tierras o infraestructuras ociosas.

En cuanto a la fundamentación de estas acciones, el titular de la Secretaría de Agricultura Familiar (resignificada como Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, AFCI, por la gestión de Alberto Fernández) diferenció al Protaal de otros programas centrados en el autoabastecimiento de alimentos, al acentuar que el foco del nuevo instrumento está puesto en la generación de ingresos. Consideró que la pandemia demuestra que “tendríamos muchas mejores condiciones alimentarias si tuviésemos estos mercados de cercanía y productores locales que abastezcan a las comunidades y ciudades” (*Revista Internos*, 22/05/2020).

A diferencia de este programa, Sembrar Soberanía Alimentaria, iniciado desde otra instancia institucional –el Ministerio de Desarrollo Social– requiere de la organización previa de los beneficiarios. Se apoya en la experiencia del programa Prohuerta, financiado por el mismo Ministerio y ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Se trata de un programa iniciado en 1990, destinado a familias vulnerables que residen principalmente en las áreas urbanas, con una propuesta productiva agroecológica.¹¹ Si, en su formulación inicial, Prohuerta suministraba semillas, animales de granja y capacitación para el desarrollo de huertas y granjas familiares, institucionales y comunitarias, con el tiempo desarrolló otras acciones, orientadas a facilitar la venta de los excedentes obtenidos en mercados de proximidad. Así, y como se señaló previamente, a partir de 2017 puso en marcha el componente grupos de abastecimiento local (GAL), con el objeto de poner a disposición de las comunidades locales alimentos sanos y saludables, a precios justos para los productores y accesibles para los consumidores.¹²

Sembrar Soberanía es planteado como un financiamiento más amplio de estas acciones, que contempla la inversión en maquinarias y equipamiento, así como mejoras de la infraestructura, logística y distribución para la producción y elaboración de alimentos. La funcionaria responsable indicaba que

lo que advertimos fue que [Prohuerta] alcanza a cierta escala de productores, pero que no resulta suficiente para atender la situación de muchos otros que hoy se están dedicando a producir en las zonas periurbanas. (...) Es en esos lugares donde nosotros podemos discutir el modelo alimentario. (...) Dentro de lo dramático que significa atravesar una pandemia, aparece como una oportunidad la concientización de la población en la importancia de pensar y preguntarnos qué comemos, quién lo produce y cómo y dónde se produce (Moreira, 04/09/2020).

Básicamente, el programa busca fortalecer el trabajo asociativo para potenciar la creación de redes territoriales de abastecimiento local, fortalecer una oferta de productos acorde a la demanda local/regional y los circuitos cortos de distribución (Resol. 217/2020).

También con el propósito de apoyar los circuitos cortos, otro programa del mismo Ministerio apunta a fortalecer los Mercados de cercanía. La iniciativa busca identificar y fortalecer los espacios de comercialización permanente de productos y/o servicios de unidades productivas de la economía popular, social y solidaria. Es decir, trata de apuntalar a aquellas organizaciones que desarrollan una actividad específica –la comercialización–, por lo general llevada a cabo en ámbitos urbanos, con alta concentración de población. En la mirada de sus propulsores, estas entidades se diferencian de la comercialización tradicional, porque se trata de una intermediación concatenada con la producción: conoce quiénes y en qué condiciones producen; y trata de solucionar los problemas del sector productor a partir del establecimiento de precios justos.

El Programa se plantea desconcentrar la producción y comercialización; generar capacidad de incidencia de la comercialización popular en el rubro alimentos. Contempla dos instancias, la red y los proyectos. La primera de ellas está destinada a organizaciones no formalizadas, que pueden participar de instancias de capacitación y difusión, ferias y plataformas digitales de comercialización. La segunda, destinada a organizaciones que cumplen ciertos requisitos, contempla apoyos específicos para adecuar y equipar los espacios de venta, conformar *stocks* de productos, desarrollar la logística y la comunicación.

El nuevo instrumento se basa en un programa puesto en marcha durante la gestión presidencial de Mauricio Macri, Mercados Solidarios, que reformula a partir de un enfoque feminista y un mayor énfasis en la Economía Popular. Es decir, que:

esa persona que esté comprando y vendiendo sea una persona vulnerada, excluida de la sociedad. Eso podría ser suficiente para un programa de comercialización (...) pero nosotros vamos más allá, a la producción, entonces todo lo que venda este actor, esta comercializadora, tienen que ser productos de la Economía Social, Solidaria, Cooperativa, unidades productivas. No pueden ser revendedores de Coca-Cola, de empresas grandes. (...) En el Ministerio estaba la definición de Economía Solidaria solamente, nosotros incorporamos Economía Popular, Social y Solidaria; en vez de UP [unidades productivas], decía emprendedores y emprendedoras, nosotras entendíamos que el emprendedurismo es una cuestión individualista, la Economía Popular trabaja con proyectos asociativos (Entrevista a funcionaria, 2021).

En cuanto a qué tipo de espacios son considerados como mercados de cercanía, el programa los entiende como aquellos que procuran “acercar las distancias entre quien produce y quien consume, pero no solo en km., sino también en cantidad de intermediarios y en cómo se dan esas relaciones, que tienen que ver con el comercio justo en esa intermediación”. Cabe indicar que, en la práctica, las organizacio-

nes apoyadas comercializan alimentos frescos producidos en los cinturones verdes de las principales ciudades argentinas, pero también productos provenientes de otras regiones del país.

De esta forma, los programas desarrollados en esta nueva etapa fomentan el abastecimiento local, aunque con diferente énfasis. Son impulsados principalmente desde dos áreas gubernamentales: el Ministerio de Desarrollo Social –cuyo protagonismo se acentuó en el contexto de agudización de la crisis– y el Ministerio de Agricultura. Parte de estas acciones se enmarcan en el Plan Argentina contra el Hambre, cuya impronta principal es la asistencia directa a población que mayoritariamente no es productora y reside en ámbitos urbanos. En paralelo, estas acciones contemplan el apoyo a propuestas productivas que organicen entramados territoriales y generen trabajo, pero su participación en el presupuesto del sector público resulta minoritaria, en buena medida por las propias urgencias que el contexto plantea.

Otras acciones, que por razones de espacio no desarrollaremos aquí, apuntan a favorecer a la agricultura familiar y la economía popular en las compras públicas de los municipios.¹³ Por el momento, las experiencias son acotadas y se carece de una política de alcance más general como la que reseñamos en el caso de Brasil. A pesar de ello, muestran lo que señalábamos al principio de esta contribución: el rol del Estado en la creación de mercados –en este caso de compra pública– y cómo esto requiere de regulaciones específicas que le den continuidad.

Estas acciones no agotan el conjunto de programas nacionales que tienen que ver con facilitar el acceso de los productores familiares a los mercados y de la población vulnerable a los alimentos. Nuestra matriz de relevamiento identificó 14 programas nacionales, dispersos entre diferentes Ministerios y organismos. La multiplicidad de instrumentos es reconocida desde el nivel nacional. A partir del diagnóstico de que existen varios programas que apuntan tanto a acortar los eslabones entre productores y consumidores, como a generar precios accesibles para los alimentos básicos que no provengan de las grandes empresas agroalimentarias, se promueve su articulación a través de una red.¹⁴

A pesar de ello, varios funcionarios consultados descreen de la articulación a nivel de “cúpulas” y propician que se dé desde los niveles locales (“los territorios”), a partir de sus necesidades específicas. Cabe argumentar que esta modalidad de coordinación deja en manos de los actores locales, y particularmente de los funcionarios municipales, la voluntad de intervenir en el abastecimiento local, la capacidad de diagnóstico de sus necesidades, así como el acceso a la información y a los vínculos necesarios para obtener apoyos que básicamente funcionan “a demanda”. Conlleva así el riesgo de superposición de acciones en algunas áreas mientras subsisten vacíos en otras, y de falta de integración o sinergia entre las acciones, si se carece de una planificación más general que apunte a solucionar cuestiones estructurales, que incentive la oferta y la demanda de manera articulada, y contemple la escala regional más que local para ciertas cuestiones clave.

4. Potencialidades y desafíos de la estrategia ALA

La toma de conciencia en buena parte de los formuladores y ejecutores de políticas de ciertos rasgos del sistema predominante de producción y comercialización, fundamentalmente su tendencia a la concentración en un reducido número de actores, resulta un aspecto favorecedor para el desarrollo de las políticas orientadas al abastecimiento local de alimentos. Se advierte también una mayor comprensión por parte de los Estados locales de la necesidad de intervenir en esta cuestión, en parte traccionada por las dificultades de acceso a alimentos frescos puestas de manifiesto a partir de la pandemia. Junto con ello, esta situación sin precedentes acentuó la disposición de los consumidores a buscar circuitos alternativos de abastecimiento alimentario, particularmente en las áreas urbanas de mayor densidad poblacional. El auge experimentado por la venta de los bolsones de hortalizas fue un indicador de ello.

Por su parte, y desde el lado de los actores de la sociedad civil, se pudo constatar el fortalecimiento de las iniciativas de comercialización que apuntan a un contacto más directo con el consumidor y, en algunos casos, a la reorientación de sus ventas hacia los espacios locales (Craviotti, Viteri y Quinteros, 2021). La organización del sector productor hortícola y su proximidad a los principales núcleos urbanos del país hizo posible el desarrollo de la logística y difusión para facilitar el reparto domiciliario de alimentos o a través de nodos de consumo. Sin embargo, es una tarea pendiente la incorporación de productores y elaboradores con ciertos niveles de capitalización dentro de la estrategia orientada al abastecimiento local. Algunos de ellos residen en pequeñas localidades o áreas rurales dispersas y no están organizados. Así lo reconoció una funcionaria entrevistada:

Encontramos un sector poco organizado, con lo cual su interlocución con el Estado suele ser de uno a uno, más allá de que hay algunas organizaciones y cámaras. (...) Trabajar con acciones que tengan que ver con el asociativismo es fundamental (Entrevista, 2021).

Los desafíos para desarrollar estas políticas no son menores: en su análisis de la evolución a lo largo de varias décadas, Díaz, Goldberg y Fernández (2017) estiman que, si se deja de lado al complejo oleaginoso y el maíz, la disponibilidad total de alimentos cayó un 13% en Argentina. Por su parte, un informe reciente (Herrera Vegas, 2020) que toma como punto de partida el incremento de la producción agrícola en desmedro de la ganadera y su concentración en ciertos cultivos –particularmente la soja– da cuenta de una tendencia decreciente en la producción de determinados grupos de alimentos. Si bien existen desigualdades intrarregionales y entre regiones, en todas ellas encuentra una baja disponibilidad de frutas y verduras. El estudio da una idea de la problemática existente en términos cuantitativos; las limitantes identificadas serían más notables si se trata de alimentos basados en formas de producción más respetuosas del medioambiente.¹⁵

Por otro lado, y más allá de estas dificultades prácticas, pueden plantearse ciertas preguntas que una estrategia de este tipo debería resolver. ¿El abastecimiento

local es equivalente a circuitos cortos de comercialización, como ferias o mercados de productores? ¿Qué lugar les cabe a las infraestructuras de alcance regional –los mercados concentradores y otras plataformas logísticas–, que probablemente incluyan más de un eslabón entre productor y consumidor?

Ya desde otro ángulo de análisis, queda pendiente el tema del/los criterio/s a tener en cuenta para determinar los límites del ámbito local como espacio de intervención. ¿Cuánto pesan los aspectos político-administrativos y las determinantes agroecológicas? ¿Cómo se entiende la proximidad en regiones con limitaciones para producir alimentos de consumo masivo? Por último, ¿cómo incide la demanda, en tanto tamaño del mercado local? Coincidimos con aquellas miradas que entienden que lo local es una definición estratégica realizada por los actores que inciden en un momento dado y, finalmente, es una definición política sobre qué procesos y sujetos se quiere incluir y estimular.

Una discusión ligada a la anterior refiere al tipo de “gobernanza” o acuerdos que tienen que ser desarrollados a nivel local para planificar y realizar el seguimiento de estas acciones. Necesariamente, ello requiere abrir el juego a una multiplicidad de intereses, por lo general no coincidentes, y voluntad política de discutir temáticas de gran complejidad, como es el caso del acceso a recursos críticos (tierra, agua, entre otros). La articulación de las estrategias locales con otros niveles (y viceversa) también se plantea como un desafío, dada la “proyectificación” excesiva y superposición de instrumentos y ventanillas de atención en diferentes ministerios, con diferentes miradas, variables niveles de llegada a los territorios y capacidad de ejecución. En este marco, las tensiones entre diferentes formas de pensar y ejecutar, presentes en diferentes áreas gubernamentales, auguran dificultades para el desarrollo de estas acciones. Las áreas con enfoque o misión transversal muchas veces no tienen la jerarquía política suficiente y/o presupuesto propio, sino que deben demandarlo a proyectos con partidas presupuestarias nacionales o internacionales, y esta situación influye en el alcance concreto de acciones que se pretenden transversales. Otro aspecto que dificulta la planificación estratégica es que la mayor parte de los proyectos son dirigidos en función de la demanda, la cual no siempre se encuentra organizada.

Por último, y tal como señalamos, la política de alcance más inmediato y “universalista” que favorece el consumo (la Tarjeta Alimentar) y el hecho de que la pandemia reasignó múltiples recursos estatales hacia la asistencia directa no fomentan las acciones con objetivos de mediano-largo plazo, como los previamente analizados. Tampoco desalientan el consumo de alimentos de baja calidad nutricional, ni los sistemas concentrados de procesamiento y distribución alimentaria, o incentivan sus alternativas.

5. Reflexiones finales

A modo de recapitulación, el referencial centrado en el abastecimiento local de alimentos –en tanto estructura cognitiva y normativa que orienta las políticas públicas– en los últimos tiempos ha ganado consenso entre múltiples actores pertenecientes a diversos ámbitos, y se expresa en instrumentos de distinta índole y

alcance. Tiene como núcleo común el objetivo de favorecer el empleo y la circulación-retención del excedente en las comunidades locales.

Las intervenciones puestas en marcha a partir de 2019 integran acciones previas encaradas por diversos actores del sector público y la sociedad civil que favorecen una mayor cercanía relacional entre productores y consumidores. En este sentido, podría pensarse en una progresiva instalación de la cuestión en la agenda pública, que muestra en el período reciente contornos más definidos y una mayor cantidad de instrumentos a su disposición. Sin embargo, estos instrumentos van en paralelo con las políticas que promueven la exportación de *commodities* como base fundamental del modelo agroalimentario vigente (Wahren, 2020), y con la ejecución de acciones distributivas de alcance inmediato, orientadas a la población con dificultades de acceso a los alimentos básicos, lo cual da lugar a aspectos no resueltos.

Dentro de las políticas analizadas, la agroecología aparece cada vez más afirmada –particularmente en relación con la soberanía alimentaria–, aunque no como rasgo excluyente. Es el origen no corporativo de los alimentos el *leitmotiv* de los discursos de sus formuladores y ejecutores. De allí que se retomen y, en algunos casos, se resignifiquen instrumentos previos, que acentúen la importancia de la economía popular y la agricultura familiar en la producción y la comercialización de alimentos, siempre y cuando estos actores estén organizados. Así, dan cuenta de un rasgo de las políticas latinoamericanas más recientes, que apuntan a la conexión de la agricultura familiar con otros segmentos poblacionales (Sabourin y Niederle, 2017).

Cabe señalar que la afirmación de la noción de economía popular como actor destinatario de estas políticas, al abarcar sujetos presentes en la producción, la elaboración y la comercialización que no persiguen el lucro, podría superar el clivaje urbano/rural y aportar hacia una mayor integralidad de las acciones. Sin embargo, en sus esfuerzos por incorporar a los actores de los espacios periurbanos podría relegar a otros de la ruralidad, por la mayor capacidad organizativa de las entidades allí presentes y su interlocución con el Estado, y porque quizás parte de los actores pertenecientes al heterogéneo sector de la agricultura familiar no se autorreferencien en esta noción.

En cuanto a los límites “hacia arriba” en términos de los sujetos alcanzados, aparecen difusos, ya sea en la producción como en la comercialización. En el primer caso, la propuesta de abastecimiento local no contemplaría –al menos de manera explícita– a los productores familiares capitalizados o las pequeñas empresas que elaboran alimentos. En cuanto a la comercialización, no está claro si incluye a los pequeños comercios urbanos.

Desde el ángulo de la viabilidad de estas acciones, el énfasis en el espacio local no considera las variables capacidades de planificación, gestión y seguimiento a nivel municipal, ni la necesidad de un “piso” de organización previa e, inclusive, de producción diversificada. A partir de considerar estos aspectos, los límites de lo local deberían abordarse de manera flexible (Blay Palmer *et al.*, 2018) y articularse con una planificación a nivel nacional.

Con estas salvedades, las políticas en curso pueden jugar un papel hacia la reconfiguración del sistema vigente de abastecimiento de alimentos. Para ello, se destaca la importancia de contar con datos y estimaciones, que incluyan los costos de oportunidad de una estrategia de este tipo, y que ponderen el hecho de que cualquier política *localista* tiene lugar en el marco de flujos más amplios, que vinculan estas áreas con los sistemas nacionales (y a veces globales) de abastecimiento de alimentos. Sin una estrategia a mediano plazo que las enmarque, con un diagnóstico y metas definidos, estas acciones conllevan el riesgo de convertirse en políticas con resultados acotados.

Por último, y además de propender al acceso a los alimentos y un mayor control local sobre su producción y distribución, podrían plantearse objetivos más vastos, que pongan la mirada sobre la sustentabilidad de los alimentos producidos. Si bien se trata de un concepto que en sí mismo amerita una discusión, se trata de adoptar una visión holística que integre una perspectiva ambiental, económica y social del sistema alimentario, que respete el medio ambiente y la salud de las personas, así como condiciones dignas para productores y trabajadores.

Referencias

1. La incorporación de esta cuestión también puede atribuirse a la capacidad de estas organizaciones de influir en la agenda pública, que se manifiesta en la ocupación de cargos de gestión en diversas áreas relevantes de la burocracia estatal, tema que no desarrollaremos aquí.
2. Para un análisis pormenorizado del tema, ver Pastore (2020).
3. Desde el punto de vista operativo, el autor propone aplicar la noción de SAT a cuencas de consumo de 1 a 5 millones de habitantes y aglomeraciones inferiores a los 500.000. La dimensión infrarregional no le parece pertinente por razones agroclimáticas, económicas y demográficas.
4. Los autores delinear un programa con múltiples componentes: innovación tecnológica, banco de tierras, financiamiento solidario, integración de cadenas productivas, fomento a la organización del consumo responsable, empresas mixtas encargadas de la distribución y logística, entre otros.
5. Las diferencias encontradas en materia de definiciones operativas dan cuenta de esto. Por ejemplo, en Estados Unidos, la distancia para que un alimento sea considerado local debe ser inferior a las 400 millas; en el Reino Unido, 50 km (Martínez *et al.*, 2010; Maye y Kirwan, 2017). En función de ello, Deller, Lamie y Stickel (2014) proponen definir lo “local” a partir de las características de la producción y la venta. Así, esta noción abarcaría a aquellos alimentos provenientes de unidades de pequeña escala, producidos con técnicas sostenibles y distribuidos a los consumidores a través de circuitos cortos.
6. En otro documento (SAF, 2015b), la agroecología aparece como una línea más definida, que anticipa un enfoque que sería retomado y profundizado a partir de 2019.
7. Este marco de acción representa el fortalecimiento de las acciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria puesto en marcha en 2003.
8. El 35% de la población argentina se encontraba bajo la línea de pobreza hacia fines de 2019. Un año más tarde, el porcentaje alcanzaba el 42% (INDEC, 2020).
9. Un 80% de la producción frutihortícola recorre más de 50 km y un 40% más de 200 km, lo cual genera un impacto no solo en los costos, sino en la calidad de los alimentos (Herrera Vegas, 2020).
10. Como señala un artículo, el plan es pasar de las 4 unidades productivas que hoy existen en Daireaux a 1.200 en todo el país. A su vez, se pretende tener 12.000 nuevos y nuevas productores y productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena (Tulchin, 19/11/2020).
11. Actualmente, su cobertura se estima en casi 600 mil huertas familiares, 13.000 huertas escolares y 6.500 huertas comunitarias (Herrera Vegas, 2020).

12. Hacia 2018 se contabilizaron 156 GAL en todo el país, que involucraban a más de 3.300 agricultores (Mosse y Carrapizo, 2019).
13. Por ejemplo, el financiamiento otorgado por el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) para fortalecer el sistema de compras públicas municipales.
14. Denominada Acercando Alimentos, esta red empezó a gestarse en diciembre de 2020. Apunta a coordinar programas con objetivos similares, una multiplicidad de áreas ubicadas en diferentes Ministerios y organismos desconcentrados, tales como INTA, INAES, el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, la Jefatura de Gabinete. La idea es seleccionar casos piloto de municipios para trabajar en ellos en la articulación de diversos proyectos. En uno de los encuentros del ciclo de capacitaciones organizado por la iniciativa se hizo referencia a la complejidad de la tarea. Allí se argumentaba que “es el Estado que articula de manera horizontal para llegar a los territorios (...) aunque la articulación con los municipios está siendo igual de compleja” (INTA, 2021).
15. Cabe reparar que ambos trabajos calculan la disponibilidad de alimentos teniendo en cuenta la cantidad producida más la cantidad importada, menos la cantidad exportada y reajustada por los cambios en las existencias. Una mayor orientación del modelo productivo hacia el abastecimiento interno modificaría estas estimaciones, aunque no en el corto plazo.

Bibliografía

- Azevedo, C. (2009). La configuración de los “circuitos de proximidad” en el sistema alimentario: tendencias evolutivas. *Doc.Anal.Geog.*, 54, 11-32.
- Bertoni, L. y Soerverna, S. (2018). Evolución de la Asistencia Técnica y la Extensión Rural en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria de la Argentina (MINAGRO). *X Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU)*. Montevideo, Uruguay.
- Blay Palmer, A.; Santini, G.; Dubbeling, M.; Renting, H.; Taguchi, M. y Giordano, T. (2018). Validating the City Region Food System Approach: Enacting Inclusive, Transformational City Region Food Systems. *Sustainability*, 10, 1680. doi: 10.3390/su10051680.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Britos, S.; Chichizola, N.; Feeney, R.; Mac Clay P. y Vilella, F. (2015). *Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. Aportes para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Documento de proyecto. CEPEA- Universidad Austral- UBA, Argentina.
- Casa Rosada (2021). *Desarrollo rural orientado a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena*. Buenos Aires, Argentina.
- Cattaneo, C. (2000). Los mercados locales: una alternativa de comercialización eficaz para los pequeños productores agropecuarios. Seminario *Estrategias para el desarrollo agrícola nacional – Horizonte 2010: Economías regionales y seguridad alimentaria*”. SAGPyA-FAO, Buenos Aires, Argentina, 26 de septiembre.
- Claeys, P. (2015). *Human Rights and the Food Sovereignty Movement. Reclaiming Control*. Abingdon, Estados Unidos: Routledge.
- Craviotti, C.; Viteri, M.L. y Quinteros, G. (2021). La pandemia del Covid-19 como reconfiguración de los circuitos cortos de comercialización de alimentos en Argentina: el rol de los actores sociales. *ERLACS, Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 112, 29-49.
- Deller, S.; Lamie, D. y Stickel, M. (2017). Local Foods Systems and Community Economic Development. *Community Development*, 48(5), 612-638. DOI:10.1080/15575330.2017.1373136.
- Deux Marzi, E. (2020). Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 19(18), 401-427.
- Díaz, D.; Goldberg A. y Fernández, R. (2017). *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria en el nuevo escenario global: ¿el mito del plato vacío? Evolución de la disponibilidad de alimentos per cápita en Argentina y en el mundo entre 1963 y 2013*. Segundo informe de avance. Buenos Aires, Argentina:

INTA.

- DuPuis, E. M. y Goodman, D. (2005). Should We Go “Home” to Eat? Toward a Reflexive Politics of Localism. *Journal of Rural Studies*, 21, 359–371. doi:10.1016/j.jrurstud.2005.05.011.
- Eriksen, S. (2013). Defining Local Food: Constructing a New Taxonomy – Three Domains of Proximity. *Acta Agriculturae Scandinavica*, Section B, 63, 47-55. DOI: 10.1080/09064710.2013.789123.
- Fernández, C. (2021). El Estado y las políticas públicas. Un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y políticas públicas*, 16, 177-193.
- Gandulfo, A. y Rofman, A. (2020a). Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda época*, 11(37),63-82.
- Gandulfo, A. y Rofman, A. (2020b). Aportes para una política federal de producción y consumo de alimentos saludables. *IADE. Realidad económica*. <https://www.iade.org.ar/noticias/aportes-para-una-politica-federal-de-produccion-y-consumo-de-alimentos-saludables>
- Herrera Vegas, E. (2020). *Sistemas alimentarios sostenibles y primera infancia. Condiciones de vida, situación alimentaria y desarrollo infantil en Argentina: bases para una teoría del cambio e intervenciones*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Alimentaris Argentina.
- Hinrichs, C. (2003). The Practice and Politics of Food System Localization. *Journal of Rural Studies*, 19(1), 33-45.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2020). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020*. Informes técnicos. Vol. 5, N° 59. Buenos Aires, Argentina: INDEC.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2020). *Herramientas de financiamiento*. Buenos Aires, Argentina: INTA.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). (15 de junio de 2021). Manipulación segura de alimentos. Ciclo de webinars Acercar Alimentos. <https://www.youtube.com/watch?v=7uzgH5e0t0g>
- Jarosz, L. (2008). The City in the Country: Growing Alternative Food Networks in Metropolitan Areas. *Journal of Rural Studies*, 24, 231–244. doi:10.1016/j.jrurstud.2007.10.002.
- Kirwan, J. y Maye, D. (2017). Marcos da segurança alimentar no Reino Unido e a integração dos sistemas alimentares locais. En M. Gazolla y S. Schneider (Orgs.), *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar* (pp. 455-472). Porto Alegre, Brasil: Editora da UFRGS.
- Klipphan, A. (27 de marzo de 2021). El Gobierno repartió unos 10 mil millones de pesos en comida a través de organizaciones sociales vinculadas al kirchnerismo. *Infobae*.
- Lendvai, N. y Stubbs, P. (2012). Políticas como tradução: situando as políticas sociais transnacionais. *Práxis Educativa*, 7(1), 11-31.
- Maluf, R. S. (2021). Decentralized Food Systems and Eating in Localities: A Multi-Scale Approach. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 59(4), e238782. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238782>
- Martínez, S.; Hand, M. S.; Da Pra, M.; Pollack, S.; Ralston, K.; Smith, T. y Newman, C. (2010). *Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues*. Economic Research Report 97. US Department of Agriculture, Economic Research Service. https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/46393/7054_err97_1_1.pdf?v=42265
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA 2010-2020). Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación.
- Moreira, E. (04 de septiembre de 2020). Laura Alonso: “El macrismo degradó la política alimentaria”. *Contraeditorial*.
- Mosse, L. y Carrapizo, V. (2019). *Efectos de las tecnologías implementadas por ProHuerta: estudio cualitativo sobre tecnologías en los Proyectos Especiales ProHuerta 2016*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Muller, P. (2005). Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française d’action publique*, 55, 155-187.
- Nogueira, M. E.; Urcola, M. y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: Estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017.

Revista Latinoamericana de Estudios Rurales, 2, 4, 25-59.

Pastore, R. (2020). Circuitos socioeconómicos y emergencia alimentaria. Una agenda transformadora y democrática para el desarrollo popular y solidario. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda época*, 11(37), 45-63.

Ploeg, J. D. van der (2015). Newly Emerging, Nested Markets: A Theoretical Introduction. En P. Hebinck, J. D. van der Ploeg y S. Schneider (Eds.), *Rural Development and the Construction of New Markets* (pp. 16-40). Abingdon, Estados Unidos: Routledge.

Polanyi, K. ([1944] 2003). *La gran transformación*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Preiss, P. y Machado Deponti, C. (2020). Reflexões sobre o potencial da realocização alimentar para o desenvolvimento regional. En R. Lima da Silveira y C. Machado Deponti (Eds.), *Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais* (pp. 261-292). São Carlos, Brasil: Pedro & João Editores.

Purcell, M. y Brown, J. C. (2005). Against the Local Trap: Scale and the Study of Environment and Development. *Progress in Development Studies*, 5, 279-297. doi:10.1191/1464993405ps122oa.

Rastoin, J.-L. (2015). Les systèmes alimentaires territorialisés : considérations théoriques et justifications empiriques. *Économies et Sociétés*, 8, 1155-1164.

Revista Internos (22 de mayo de 2020). La Secretaría de Agricultura Familiar cambió de nombre y avanza en políticas para proteger al sector.

Sabourin, E. y Niederle, P. (2017). Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional. En R. Maluf y G. Flexor (Orgs.) *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas* (pp. 270-286). Rio de Janeiro, Brasil: E-Papers.

Sabourin, E.; Craviotti, C. y Milhorange, C. (2020). The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(1), 45-67.

Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (2015a). *Programa de abastecimiento local*. (mimeo).

Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) (2015b). *Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar. Material de trabajo*.

Serra Borsatto, R.; Camargo Macedo, A.; de Lima Santos, L.; Antunes Junior, W. y Ferreira Souza-Esquerdo, V. (2021). Food Procurement as an Instrument to Promote Local Food Systems: Exploring a Brazilian Experience. *Int. J. Food System Dynamics*, 12(2), 177-191.

Sevilla Guzmán, E. y Soler Montiel, M. (2010). Agroecología y soberanía alimentaria: alternativas a la globalización agroalimentaria. *PH CUADERNOS*, 191-217.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (2021). *Guía de programas sociales*.

Starr, A. (2010). Local Food: A Social Movement? *Cultural Studies*, 10(69), 479-490.

Tulchin, F. (19 de noviembre de 2020). Experiencia Daireaux: cómo la agricultura y ganadería sustentables pueden ayudar a combatir la falta de trabajo. *Redacción*. <https://www.redaccion.com.ar>

Wahren, J. (2020). Pandemia y alimentos en Argentina. *Revista Bordes*, 18, 217-222.

Recibido: 30/08/21. Aceptado: 17/11/21.

Clara Craviotti, "El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 137-157.