RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Henríquez Acosta, María Dulce

La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo territorial. El caso del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Henríquez Acosta, M. D. (2020). La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo territorial. El caso del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2999

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

María Dulce Henriquez Acosta, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Noviembre de 2020, pp. 129,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

La Economía Social y Solidaria como estrategia de desarrollo territorial. El caso del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche

TESIS DE MAESTRÌA

María Dulce Henriquez Acosta

mariadulceh@gmail.com

Resumen

La presente investigación tiene como propósito indagar en la configuración y relación de las dimensiones Políticas Públicas-Economía Social y Solidaria-Desarrollo Territorial, a partir de la experiencia del Mercado Municipal Comunitario de la ciudad de San Carlos de Bariloche. El Mercado, en el marco de una Red de Abastecimiento de Alimentos, impulsada por el municipio, tiene como finalidad mejorar el acceso de los sectores populares a una alimentación variada, de calidad y a precios accesibles y, allanar las dificultades para comercializar de los productores de fruta, verdura y hortalizas de la Agricultura Familiar.
A lo largo del estudio se sistematizó y analizó la experiencia en términos del modelo de co-gestión implementado por el municipio y las organizaciones territoriales, las nuevas capacidades institucionales que fueron requeridas, los consensos y conflictos. Por otro lado, explora la relación conceptual entre la Economía Social y Solidaria y el enfoque del Desarrollo Territorial en términos de la trama social, generada por las prácticas solidarias, como una capacidad territorial a motorizar en estrategias de desarrollo.

La Economía Social y Solidaria como estrategia de desarrollo territorial. El caso del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche

Tesis de Maestría

Autora: María Dulce Henriquez Acosta

Directora: PhD. Evelyn Del Valle Colino

Co-directora: Mag. Nelly Schmalko

Universidad Nacional de Quilmes

Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Quilmes, Buenos Aires, Argentina

Diciembre 2019

Agradecimientos

Quiero agradecer a muchas personas que colaboraron de una u otra manera en que se cumpliera este sueño, a mi hermana y amiga Alejandra Henriquez y a mi familia; a mis compañeros y compañeras militantes de economías más humanas, en especial a Sebastián Terrero de quien aprendí tanto. Y, por último, a Evelyn Colino, quien dirigió esta tesis, por apoyarme siempre.

Tabla de contenidos

Capítulo 1: Introducción y metodología…….....……..1
1.1. Introducción…….....1
1.2. Objetivos, metodología y estructura del trabajo……4

Capítulo 2: La construcción de un paraguas conceptual……...8
2.1 Consideraciones preliminares……..8
2.2 La concepción latinoamericana de la Economía Social y Solidaria……8
2.3 El Desarrollo Territorial y la construcción de tramas de valor……..…15
2.4 Las políticas públicas y la cuestión de la Economía Social Solidaria……...22

Capítulo 3: La Economía Social y Solidaria y su relación con el Estado……...…28
3.1. La institucionalización de la Economía Social y Solidaria en Latinoamérica…….28
3.2. La institucionalización de la Economía Social y Solidaria en Argentina…….33
3.3. Las políticas que fomentan el abastecimiento de alimentos en base
a la Economía Social y Solidaria……....43
3.3.1. El abastecimiento de alimentos. Práctica contrahegemónica de la
Economía Social y Solidaria……....43
3.3.2. Las ferias y los mercados de la Economía Social y Solidaria. El
abordaje desde el Estado……..48
3.3.3. Algunas experiencias que integran la mirada del
Desarrollo Territorial…….....50

Capítulo 4: El Mercado Municipal Comunitario. Una gobernanza de co-gestión…….52
4.1 Características de la ciudad de San Carlos de Bariloche…….....……52
4.2. Presentación del caso……...….57
4.3 Primeras grandes tensiones en torno a la continuidad del modelo de co-gestión ….63
4.4 De las tensiones al fortalecimiento del Mercado Municipal Comunitario
y del modelo de co-gestión…….66

Capítulo 5: Una estrategia para el abastecimiento de alimentos anclada
en la Economía Social y Solidaria …….....69

5.1. Consideraciones preliminares……...69
5.2. La co-gestión con organizaciones de la Economía Social y Solidaria.
Una gobernanza diferente……...…….69
5.3. La trama social de la Economía Social y Solidaria como capacidad territorial…...72
5.4. La institucionalización de la co-gestión ¿garantiza la participación?.....83
5.5. El Mercado Municipal Comunitario en clave de Desarrollo Territorial …….87

Capítulo 6: Conclusiones……...…..96

Bibliografía……....103
Documentos consultados…….....114
Páginas web consultadas……...114
Notas de prensa……..115
Apéndice 1: Breve reseña de las organizaciones de consumidores y productores……117
Apéndice 2: Fotogalería…….122

Capítulo 1

Introducción y metodología

1.1. Introducción

Las prácticas de la Economía Social y Solidaria (ESyS) en Latinoamérica, en continua expansión en las últimas décadas, engloban un amplio espectro de experiencias, estrategias y formas de adaptación de la población para garantizar la reproducción ampliada de sus hogares en un contexto de marginalidad y desigualdad creciente y crisis del mercado de trabajo asalariado.

La ESyS combina formas de organización socio-económica que van desde lo individual o familiar hasta lo comunitario donde el uso intensivo de la fuerza de trabajo de sus miembros se posiciona por encima de la acumulación y reproducción del capital. Comprende desde organizaciones y movimientos sociales, empresas recuperadas, empresas sociales, redes de ayuda mutua, monedas sociales, bancos y demás finanzas solidarias, ferias de la agricultura familiar, mercados populares, redes de trueque, hasta aquellas redes comunitarias que desarrollan actividades -no siempre adecuadamente reconocidas y remuneradas por el mercado- como el cuidado de niños y adultos mayores, tareas sociocomunitarias y de mantenimiento y desarrollo de infraestructura barrial, recolección de residuos y su agregado de valor, entre otros. A estas experiencias se suman las figuras más tradicionales asociadas a la Economía Social como las cooperativas, mutuales y asociaciones.

El carácter de resistencia al modelo neoliberal que adquirieron estas prácticas imprimieron en ellas una dimensión transformadora que evidencia un fuerte arraigo al territorio donde se insertan a partir de redes basadas en vínculos de reciprocidad, confianza y cooperación que refuerzan la trama social del mismo. Esta dimensión territorial de la ESyS y sus impactos abre nuevos interrogantes respecto de las estrategias de promoción y desarrollo de este conjunto de experiencias.

Las políticas públicas, en las últimas décadas, han incorporado a la agenda de los países de Latinoamérica la promoción de la ESyS como herramienta para la inclusión de aquellos sectores no visibilizados por el sistema económico hegemónico o

marginados del mercado formal de trabajo. Las mismas han sido pensadas, diseñadas y llevadas adelante desde diferentes enfoques epistemológicos y de intervención, y con mayor o menor grado de participación de los actores protagonistas en la construcción de estas políticas.

Las prácticas de la ESyS y su promoción por parte del Estado provocan una inherente tensión y debate abierto a partir de la diversidad y finalidad de programas y proyectos que la abordan. Desde aquellos que promueven estas experiencias como paliativo a la pobreza y la desigualdad en situaciones de emergencia, aquellos que ven en ellas una economía complementaria a la economía estatal, hasta casos donde, desde el Estado, se busca cambiar la matriz socioeconómica que genera las desigualdades en el territorio con políticas que anclan en su dimensión transformadora.

A partir de la reforma de la constitución de 1994, se inicia en Argentina un proceso de descentralización y jerarquización de los municipios que entre otros efectos comienza a definir una nueva agenda para los gobiernos locales. El desarrollo local, como proceso que potencia el aprovechamiento de los recursos -naturales, humanos, económicos-financieros, institucionales, tecnológicos, socioculturales, etc- del territorio para mejorar las condiciones de vida de toda su población, gana protagonismo entre las múltiples nuevas funcionalidades de los gobiernos locales.

Entre las viejas y nuevas demandas territoriales asumidas por los municipios se encuentra el garantizar el abastecimiento de alimentos de la población en ciudades cada vez más grandes, en especial de los sectores más vulnerados de las mismas. Con la expansión a nivel mundial del supermercadismo, el sistema de producción concentrada de alimentos y los estilos de consumo asociados, cobra cada vez más fuerza como demanda de la ciudadanía el acceso a productos alimenticios a precios accesibles y de calidad comprobable. Más relevante aún es la problemática, si la población en cuestión se encuentra alejado de los grandes centros de producción y distribución.

Un actor relevante en el abastecimiento de alimentos y el desarrollo de una región fueron los mercados de abasto, que además de cumplir una función social fundamental se constituían en lugares de encuentro de vecinos y canal de comunicación natural entre la ciudad y el campo. Si bien tuvieron su auge durante las décadas del 40 y 50, el creciente procesos de globalización, la supremacía del neoliberalismo y los cambios socioculturales mencionados llevaron a estos históricos espacios a atravesar una progresiva decadencia frente al auge de las cadenas de supermercados.

En nuestro país, durante las últimas décadas, los municipios han fomentado su restablecimiento, ya sea para reflotar una antigua tradición, como atractivo turístico, para dar contención a productores zonales y/o para ofrecer precios más accesibles a la población. Por otro lado, los mercados y ferias de emprendedores urbanos, artesanos, de productores de frutas y verduras y de productos elaborados fueron promovidos fuertemente a lo largo del país a través de programas nacionales. Especialmente, entre el 2009 y el 2015, el Estado, desde las políticas que atienden a la ESyS, fortalecieron diferentes espacios de comercialización para los productores de la Agricultura Familiar, el sector más postergado de la ruralidad.

Durante la gestión de Maria Eugenia Martini como intendente de la ciudad de San Carlos de Bariloche (2013-2015) se puso en marcha el Mercado Municipal Comunitario (MMC). Esta propuesta, implementada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social, atendía una antigua demanda de los vecinos asociada a la dificultad de acceso a los alimentos en la ciudad.

San Carlos de Bariloche se encuentra alejada de los grandes centros urbanos proveedores de insumos y alimentos. Si bien presenta un incipiente cordón de producción de alimentos, éste no llega a abastecer a la ciudad, en constante crecimiento poblacional. Por otro lado, las condiciones climáticas de la zona impiden la producción de verduras y frutas a cielo abierto, a excepción de los frutos finos y algunas variedades de frutos secos, siendo necesario, para otro tipo de producciones, el uso de invernaderos y calefacción. En la ciudad funciona una feria de productores zonales de verduras y hortalizas, durante el periodo estival, el resto del año la ciudad, como otras ciudades patagónicas, se abastece de alimentos provenientes de los mercados concentradores de las provincias de Neuquén y Mendoza, a 500 y 1000 kilómetros respectivamente, lo cual encarece su precio y deteriora la calidad. Esta complejidad da cuenta de la necesidad de hallar soluciones por parte del municipio al tema del abastecimiento de alimentos, principalmente para los sectores más empobrecidos de la ciudad.

A partir de experiencias previas, como fueron las compras comunitarias por parte de organizaciones de consumidores, despensas comunitarias y nodos de familias nucleadas en torno al consumo, el municipio comienza a coordinar una red de abastecimiento anclada en las prácticas de la ESyS, que se constituirá en el germen del Mercado Municipal Comunitario (MMC).

El proyecto buscaba, por un lado, impulsar el acceso de los sectores populares a una alimentación variada, de calidad y a precios accesibles, y, por otro lado, allanar las

dificultades para comercializar en la ciudad de los productores de fruta, verdura y hortalizas de la Agricultura Familiar, en especial aquellos radicados en la región y el resto de la provincia de Río Negro. Si bien en cuanto a los objetivos perseguidos, podría tratarse de una experiencia como muchas que se dieron a lo largo del país, donde los municipios ceden el espacio físico a ferias y mercados populares y realizan los controles pertinentes; en el caso del MMC, los objetivos estratégicos propuestos, así como la gestión colectiva llevada adelante en su implementación, dan cuenta de una mirada puesta en el desarrollo territorial.

La presente investigación tiene un doble propósito, por un lado, sistematizar y analizar la experiencia del Mercado Municipal Comunitario (MMC) en términos de un modelo de co-gestión entre el municipio y las organizaciones territoriales, indagando en los conflictos, consensos y acuerdos que ello implicó. Y por otro lado, explorar, a través del caso de estudio, en la relación conceptual que se establece entre las políticas que abordan la Economía Social y Solidaria y el enfoque del Desarrollo Territorial.

Resulta necesario aclarar que el objetivo de esta tesis no es evaluar el MMC en términos de ciclos o etapas de una política pública, que, si bien sirven como marco de contención, se describen tangencialmente. Tampoco busca evaluar si los objetivos de la política se cumplieron, aunque se aproximen algunas respuestas. La investigación está orientada principalmente a profundizar en la relación de los dos marcos conceptuales mencionados a partir de un caso de estudio.

1.2. Objetivos, metodología y estructura del trabajo

El objeto central de la investigación es indagar en la configuración Políticas públicas-ESyS-Desarrollo Territorial, a partir de la experiencia concreta del MMC de la ciudad de San Carlos de Bariloche, planteando la siguiente hipótesis *"El MMC de San Carlos de Bariloche se constituyó como una política pública innovadora en término de desarrollo territorial y fortalecimiento de las organizaciones de la ESyS"*.

El desarrollo del presente trabajo intenta dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo y por qué fue gestada e implementada la política del MMC en la ciudad de Bariloche?, ¿Qué antecedentes existían en el territorio?, ¿Qué particularidades asume la política?, ¿se trató de una política innovadora en términos del rol del estado en el problema de abastecimiento de alimentos? Y por último ¿puede considerarse esta política una estrategia de desarrollo territorial basado en la ESyS?

Estos interrogantes se abordarán en función de dos entradas o miradas acerca del caso de estudio. Una primera entrada corresponde a la institucionalización de la política del MMC en cuanto relación entre el Estado Municipal y las Organizaciones Sociales de productores y consumidores, profundizando sobre esta gobernanza municipal. Esta entrada implica, en principio, indagar en la institucionalización de las políticas públicas que abordan la ESyS y sus necesidades en Latinoamérica y en Argentina. **En especial, es necesario revisar las distintas maneras en que el Estado ha abordado la cuestión del abastecimiento de alimentos, haciendo énfasis en la ESyS.** Una segunda entrada tiene que ver con la relación políticas públicas para la ESyS y el desarrollo territorial. Esta mirada nos lleva a profundizar en las estrategias de desarrollo que se han implementado en nuestros territorios con el objeto de responder si es posible comprender al MMC como una estrategia de desarrollo territorial anclado en la trama de valor social.

El análisis a partir de las entradas propuestas requiere el planteamiento de un paraguas conceptual "ad doc" que permita el desarrollo de algunos conceptos relevantes para su encuadre teórico, la construcción latinoamericana de la Economía Social y Solidaria, el desarrollo territorial y las tramas de valor, la nueva gobernanza en los gobiernos locales para su abordaje y a las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Respecto del tipo de investigación, se trata de un estudio de corte cualitativo a partir del cual se describe y analiza un objeto de estudio con la mayor rigurosidad posible, explorando en sus distintas dimensiones desde la perspectiva propuesta a través del marco teórico analítico. Por cuanto el estudio plantea una hipótesis, se propone avanzar en su examinación buscando contribuir a través del caso particular, a una mejor comprensión de las relaciones existentes entre las dimensiones propuestas.

La investigación llevó dos etapas. La primera, de recolección, clasificación y análisis de documentos relevantes como proyectos, ordenanzas, legislación, actas acuerdos, informes de organismos públicos y material periodístico, de manera de alcanzar una comprensión acabada y detallada del proceso de construcción de la política, sus objetivos, de los actores intervinientes y las dificultades enfrentadas. Y una segunda etapa, donde se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes claves que participaron de la experiencia. En esta etapa los referentes entrevistados fueron:

- Subsecretario de Desarrollo Local y Economía Social del municipio de San Carlos de Bariloche (gestión 2013-2015)

- Delegado de Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, provincia de Río Negro (gestión 2010-2014)
- Referente de Cooperativa El Charcao, San Carlos de Bariloche.
- Referentes de nodo de consumo Al Margen, San Carlos de Bariloche.
- Referente de nodo de consumo Villa Los Coihues, San Carlos de Bariloche.
- Referentes de Despensas Comunitarias del municipio de San Carlos de Bariloche.
- Directora del Mercado Municipal Comunitario (gestión 2016-2019)
- Responsable de Proyectos de Subsecretaría de Agricultura Familiar- Delegación Río Negro.
- Referente de Cooperativa Ganadera Indígena de Ingeniero Jacobacci, Provincia de Río Negro.
- Trabajadora del Mercado Municipal Comunitario
- Referente de Centro de Atención y Articulación en el territorio (CAATs) del Municipio de San Carlos de Bariloche

El horizonte temporal de este trabajo abarca desde los primeros proyectos presentados al Ministerio de Producción, Ganadería y Pesca de la Nación entre 2013 y 2014, se focaliza en el proceso hasta la conformación del Ente de Abastecimiento Público a través de la Ordenanza 2746 en el 2016 y extiende el análisis hasta el 2017 a fin de indagar en la participación de las organizaciones después del cambio de gestión municipal.

El trabajo está dividido en 6 capítulos, en el primero, se encuentra la introducción y el abordaje metodológico; en el segundo se construye un paraguas conceptual donde se aborda la construcción de la concepción latinoamericana de la Economía Social y Solidaria (ESyS), las tramas de valor social como concepto en el cual basarnos para una estrategia de desarrollo territorial y las nuevas gobernanzas como manera de llevar adelante políticas públicas, esto permite analizar el Mercado Municipal Comunitario en clave de estrategia de desarrollo territorial. En el tercer capítulo se realiza un recorrido por la institucionalización de la ESyS en Latinoamérica y en Argentina; en el mismo se rescatan las políticas implementadas en Argentina en torno al abastecimiento de alimentos vinculadas con la Economía Social y Solidaria. En el cuarto capítulo se presenta la experiencia de Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche ahondando en los conflictos y consensos del proceso hasta llegar a la aprobación de la ordenanza que institucionaliza el Ente Autárquico de

Abastecimiento Público de Alimentos como mecanismo participativo a través del cual las organizaciones co-gestionan junto con el municipio. En el quinto capítulo se desarrolla un análisis de la experiencia en clave del desarrollo territorial y la gobernanza institucional utilizada. Por último, se brindan las conclusiones.

Capítulo 2
La construcción de un paraguas conceptual

2.1. Consideraciones preliminares

En el análisis de las políticas que abordan la Economía Social y Solidaria (ESyS) suelen abordarse aspectos instrumentales que responden a interrogantes acerca del cómo se despliegan estas políticas y quiénes son sus beneficiarios. Este trabajo busca dar un paso más en el pensamiento crítico del hacer del Estado en relación a este sector y al potencial desde una perspectiva de desarrollo territorial. En términos normativos, ¿Cómo debería pensarse la relación Estado-ESyS? ¿Cómo debería diseñarse e implementarse una política anclada en las estrategias de la ESyS de manera que permita traccionar y/o potenciar procesos de desarrollo territorial?

Para indagar en la hipótesis planteada en la introducción es necesario construir un paraguas conceptual sobre el cual configurar las diferentes categorías analíticas y relacionales que permitan entablar un diálogo entre la Economía Social y Solidaria, el enfoque proveniente del desarrollo territorial y las nuevas gobernanzas como modo de hacer política conjuntamente entre el estado y los actores territoriales involucrados.

A continuación, se revisará la construcción latinoamericana de la Economía Social y Solidaria, para luego desarrollar una síntesis sobre la evolución de las principales miradas en torno al desarrollo y el enfoque del desarrollo territorial desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano y el concepto de tramas de valor. Finalmente, el capítulo se centra en abordar la discusión sobre políticas públicas para el ESyS y la nueva gobernanza o nuevos modos de hacer política.

2.2. La concepción latinoamericana de la Economía Social y Solidaria

La Economía Social y Solidaria (ESyS) cuenta con antecedentes teóricos en el campo de las ciencias económicas y sociales, así como en la práctica política e institucional de numerosos países de Latinoamérica. Para una mejor comprensión de cómo la ESyS ha sido percibida y abordada por las políticas públicas de los países de la región resulta importante recorrer brevemente su evolución conceptual en el tiempo, su

alcance y la identidad propia desarrollada en los diferentes contextos históricos, económicos, sociales y políticos.

Aún antes de la revolución industrial europea se alzaron voces críticas a los sistemas injustos. Thomas Moro[1], canciller del rey de Inglaterra, propuso en su obra Utopía (1516), una economía al servicio de la comunidad, cuestionando y objetando las tendencias del Renacimiento en cuanto al orden y el capitalismo comercial naciente. Las cofradías, las corporaciones y asociaciones constituyeron en Europa, los antecedentes de las organizaciones que hoy llamamos de la economía social, donde la cooperación y ayuda mutua eran los principales valores practicados.

El cooperativismo aparece como uno de los componentes más significativos de esta economía social, llamada de primera generación, que incluye también al mutualismo y a las asociaciones, es decir organizaciones que agrupan personas con objetivos que exceden los intereses individuales. Estas entidades surgen en Europa hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX, como reacción popular de defensa frente a las situaciones de explotación, injusticia y abuso derivadas del incipiente capitalismo industrial. Sus precursores sientan las ideas básicas que habrían de desarrollarse, especialmente, entre los trabajadores franceses e ingleses. Proyectos asociativos como los Pioneros de Rochdale (1844), la primera forma asociativa para el consumo que adquiere carácter de cooperativa, ambicionaban ir más allá de los principios asociativos y el bien común de sus miembros, buscaban la transformación social. El francés Charles Fourier (1772-1858) y el británico Robert Owen (1771-1858) con sus propuestas de falansterios y aldeas de armonía y amistad, asociadas a ideas de vida comunitaria, son otros ejemplos.

Castelao Caruana (2013) afirma que, como práctica económica, el término Economía Social reflejó la existencia de diversos modelos de organización productiva que, asentados en el trabajo asociativo, rechazaron la precarización, el carácter dependiente y la relación de subordinación propia del trabajo asalariado de comienzos del siglo XIX; “creando las bases del asociacionismo obrero y del cooperativismo de producción” (Castelao Caruana, 2013, p. 7).

La emergencia de este tipo de asociaciones estuvo ligada originalmente a la ciudadanía y tuvo un carácter fundamentalmente socio-político. Laville (2004) sostiene

[1] Considerado por algunos autores como el precursor del pensamiento sobre otro tipo de economía. (Vuotto,2003; Coraggio, 2004)

que en el enfoque europeo convergen las organizaciones de interés general (en beneficio, frecuentemente, de destinatarios distintos al grupo asociado) y la auto organización (en la que los promotores crean organizaciones de interés mutuo para brindar servicios a sí mismos).

Voutto (2014) presenta la clasificación de escuelas identificadas por Charles Gide (1889), economista y teórico de la cooperación y de la Economía Social:

La escuela liberal, uno de cuyos representantes más famosos fue León Walras (1834-1910) quien propuso una economía de lo social cuyo objeto fuese el estudio de la distribución de la riqueza.

La escuela de Fréderic Le Play (1806-1882), quien concibió la economía social como la "ciencia de la vida feliz", subrayando su importancia tanto para favorecer la reconciliación de las clases como para la promoción de las obras patronales de beneficencia.

La escuela Socialista, liderada por Jean Jaurés (1859-1914) quien estimuló una economía social *complementaria* a la socialización de la economía bajo la administración del estado.

La escuela de la solidaridad, representada por Charles Gide (1847-1932) quien se inspiró en la concepción social según la cual cada persona tiene una deuda respecto de la sociedad y en consecuencia una obligación de restitución y cooperación.

Estas diferentes corrientes tenían como común denominador el oponerse a los postulados de un orden económico teorizado en la economía clásica, como óptimo social, donde se naturalizaba el equilibrio de mercado y se rechazaba toda valoración ética o moral del mismo. Cuestionaban la propiedad capitalista y la autorregulación del mercado, y abogaban por volver a discutir la apropiación de los excedentes del trabajo.

Castelao Caruana (2013) diferencia el enfoque de la Economía Social respecto del enfoque de la economía clásica en cuatro aspectos: a) *Metodología*: a diferencia de la economía clásica que supone un estado de equilibrio, la Economía Social analiza los fenómenos económicos desde una perspectiva histórica y dinámica, entendiendo que los hechos e instituciones económicas se encuentran en continua transformación; b) *Compromiso de la ciencia económica*: en oposición a la idea de un orden económico natural, la Economía Social considera la economía como una construcción social, pasible de ser moldeada por el esfuerzo coordinado y continuo de individuos y organizaciones, y la concibe como una disciplina involucrada con la cuestión social; c) *Concepción del individualismo:* la economía clásica propone un esquema individualista

y competitivo, que hace referencia al egoísmo y a una economía del tener, de la ganancia y el provecho, mientras la Economía Social plantea un esquema de solidaridad y comunitario asociado con una economía del ser, del don y del servicio; d) *Intervención del Estado:* la Economía Social rechaza el postulado de la economía clásica que asume la autonomía de los mercados y los beneficios sociales derivados de la libre interacción de los individuos en el mercado y plantea la necesidad de una intervención del Estado para asegurar los intereses generales de la sociedad.

A finales del siglo XIX este pensamiento crítico del paradigma de la economía clásica, respecto de la moral, se estanca. El enfoque neoclásico de la economía y su análisis marginalista comienzan a ganar protagonismo. En la práctica, la Economía Social quedará circunscripta a las organizaciones económicas que basan su funcionamiento en "otros valores", como las cooperativas, las asociaciones y mutuales (Chaves, 2003). Estas acciones son reconocidas progresivamente por los poderes públicos y si bien dan lugar a marcos jurídicos específicos, funcionan como un "corset" para el movimiento solidario y crítico que pretendía originariamente la Economía Social. En palabras de Laville (2004) "les confieren una existencia legal y contribuyen a separar lo que la movilidad asociativa original quería reunir." (p.26).

Encontramos en esta tipología de organizaciones de la tradicional Economía Social a las cooperativas, las mutuales y las asociaciones.

En varios países centrales comienzan a hablar del "tercer sector" o "non profit sector", al referirse a este tipo de organizaciones. Esta denominación está asociada a la tradición anglosajona, y al contexto norteamericano en particular, y a las ideas vinculadas a la filantropía y organizaciones sin fines de lucro, políticamente independientes, formalmente reconocidas y generalmente provenientes del sector privado (Carvalho de França, 2002).

A finales del siglo XX, la perspectiva de una economía más plural comienza a ganar terreno con la generalización de la economía de mercado y sus procesos de globalización mundial. Reaparece en este proceso la dimensión valorativa de la economía, cuestionando el sistema de mercado, y revalorizando la relación economía-democracia en el marco de una economía plural. "El enfoque plural de la economía considera una coexistencia de distintas formas de organización económica, tanto en la pluralidad de principios económicos (intercambio, redistribución y reciprocidad) como en la pluralidad de formas de propiedades (lucrativas, estatales y asociativas)" (Pastore, 2006, p. 9).

Las prácticas cooperativistas y otras basadas en la solidaridad, como asociaciones y mutuales, y que llegaron de la mano de los inmigrantes europeos a Latinoamérica, fueron un gran pilar para las economías de la región; ejemplos de ello son el movimiento cooperativo en Brasil y en Argentina. Las políticas neoliberales que azotaron el continente desde el último cuarto del siglo XX hicieron surgir nuevas formas asociativas de trabajo, participación ciudadana y combinaciones público-privadas, más ligadas a una mirada de resistencia, pero sobretodo de supervivencia (Pastore, 2006; Pastore y Altschuler, 2015). Estas experiencias se sumaron a las tradicionales organizaciones de la economía social, oficiando de anclaje para una importante renovación y construcción conceptual propia en Latinoamérica basadas en fundamentos epistemológicos y políticos que implicaran "otra economía" más ética y solidaria.

Así, podemos encontrar 3 tipos de prácticas que confluyen cuando hablamos de Economía Social y Solidaria en Latinoamérica:

a) Organizaciones tradicionalmente asociadas a la economía social de origen europeo, es decir cooperativas, mutuales y asociaciones.

b) Prácticas ancestrales que remiten a tradiciones comunales invisibilizadas por el modelo de acumulación dominante, como el uso comunitario de la tierra y de los medios de producción, ancladas en fuertes lazos de reciprocidad y redistribución comunitaria[2]. Países como Bolivia y Ecuador incorporaron a sus Constituciones el concepto del Buen Vivir, basado en el ´Sumak Kawsay´[3], que recoge una visión del mundo centrada en el ser humano como parte de un entorno natural y social.

c) Prácticas populares colectivas y autogestionadas, que surgieron como una forma de resistencia a las políticas neoliberales y modo de garantizar la reproducción ampliada de la vida. Se refiere a las numerosas experiencias de la organización del trabajo, de la producción y de la comercialización por parte de los sectores populares. Numerosos autores la identifican como la "economía popular", centrada en el trabajo, englobando, un amplio espectro de experiencias y variantes (organizaciones sociales de base, nuevos movimientos sociales, experiencias de producción del hábitat popular, redes de comercio justo, redes de trueque, empresas recuperada por sus trabajadores, ferias de la

[2] Práctica común de las comunidades aymaras y quechuas y sus descendientes en el norte de nuestro país, también utilizadas por los mapuches en el sur de Chile y Argentina.

[3] Palabra quechua referida a la cosmovisión ancestral de la vida. Desde finales del siglo XX es también un paradigma epistémico y una propuesta política, cultural y social desarrollada principalmente en Ecuador y Bolivia.

agricultura familiar, mercados populares, redes de consumo responsable, empresas sociales, emprendimientos familiares, finanzas solidarias, monedas sociales, redes de ayuda mutua, redes de comercialización/distribución de bienes y servicios, asociaciones barriales, presupuesto participativo, experiencias vinculadas a la problemática del medio ambiente, redes de cuidado de niños y adultos mayores, experiencias asociativas de mantenimiento y desarrollo de infraestructura urbana, reciclado y agregado de valor, entre otras) (Oxoby, 2010; Coraggio, 2013; 2011; 2002; Pastore, 2006, entre otros).

Muchos son los autores y exponentes teóricos latinoamericanos, provenientes del campo de las ciencias económicas y sociales y de la práctica política e institucional, que han sobresalido en las últimas décadas a la hora de reflexionar sobre este fenómeno. Sin ánimo de excluir a algunos importantes referentes, podemos mencionar a Coraggio (2002; 2007; 2011), Pastore (2015) y Hintze (2009; 2010; 2014) en Argentina, Singer (2007), Melo Lisboa (2007) en Brasil, Max Neff (2013) y Razeto Migliaro (2007) en Chile; García Linera (2004) en Bolivia y Guerra (2010) en Uruguay, como tantos otros.

Razeto (2010) sostiene que la economía es una dimensión presente en todos los aspectos de la vida, permite la reproducción de la vida y debería permitir el desarrollo de todo tipo de proyectos de carácter cultural, social, político y espiritual. En tal sentido, Coraggio (2002) estudia esa “otra economía” ligada a la lógica de la reproducción de la vida en contraposición a la producción capitalista que prioriza la maximización de la ganancia. Para este autor, se trata de la Economía del Trabajo, como proyecto de sociedad que se organiza en torno al trabajo asociado, auto-gestionado y cooperativo. Una economía en donde las personas son consideradas en su integridad, como trabajadores y sujetos sociales (Coraggio, 2011).

La perspectiva latinoamericana hace referencia a una visión amplia de la Economía Social. La concibe como un hecho social que determina el tipo de sociedad que soporta y contribuye a reproducir; y además, dado que parte de ella opera fuera de los mecanismos de mercado, no se constituye en una esfera separada con tendencias a la autorregulación y se encuentra atravesada por relaciones de parentesco, étnicas, comunitarias y de otros lazos sociales (Coraggio, 2007). Por otro lado, supone la sustitución de la racionalidad instrumental por una racionalidad basada en la ética del bien común (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2009), reconociendo una economía de la vida y una racionalidad reproductiva fundada en la solidaridad entre todos los seres humanos. Para Paul Singer (2007), la economía solidaria tiene por objeto constituirse en un modelo alternativo al capitalismo, basada en valores éticos como la solidaridad, la

democratización de las decisiones y la autogestión, aunque reconociendo que la misma convive con la lógica capitalista, por cuanto debe autosustentarse en función de un mercado capitalista.

Autores como De Sousa Santos y Rodríguez consideran que la transformación en el marco del sistema capitalista es gradual y llevada a cabo por organizaciones que basan su vida económica dentro del sistema, pero fundamentadas en principios no económicos como la igualdad, la toma de decisiones democráticas al interior de la organización, la distribución equitativa de ingresos, la solidaridad y la protección del medio ambiente. (Citado en Strada Rodriguez, 2012, p. 63)

Los términos Economía Social, Economía Solidaria, Economía Popular, Economía Social Solidaria, Nueva Economía Social, Economía del Buen Vivir, Economía del Trabajo, Economía Popular Solidaria, etc., son variantes conceptuales que se encuentran en permanente construcción en la región, abonado por las prácticas y las particularidades de los territorios, los movimientos y las miradas de los diferentes referentes intelectuales.

Para Guerra (2010), algunas organizaciones fundamentales para comprender el fenómeno latinoamericano, como Cáritas de Brasil[4], prefirieron la denominación de Economía Popular Solidaria, entendida como iniciativas populares de generación de trabajo y renta basadas en la libre asociación de trabajadores y en los principios de autogestión y cooperación. Otros autores prefieren hablar de economía solidaria cuando hacen referencia al conjunto de prácticas económicas basadas en principios de solidaridad. Mientras que el término economía popular se encuentra más relacionado a las prácticas, no necesariamente solidarias, que han surgido fundamentalmente desde los sectores populares como estrategias de generación de ingresos. Siguiendo esta línea, para Coraggio (2010, 2013) la economía solidaria puede ser superadora de la economía popular. Para el autor, no toda economía popular es solidaria, ya que pueden encontrarse numerosas experiencias de sobrevivencia entre los sectores populares que se alejan de las prácticas solidarias y de reciprocidad, basándose en mecanismos y racionalidades de corte individualista.

Entre las concepciones más amplias, podemos mencionar a otros referentes como Max Neff (2013), con la opción por el Desarrollo a Escala Humana que requiere

[4] Organismo oficial de la Iglesia Católica que lleva adelante la pastoral caritativa, busca promover entre otras cosas, el esfuerzo de los más pobres como protagonistas activos de su propio desarrollo personal, familiar y comunitario.

estimular el protagonismo de los sujetos con voluntad de autodependencia, a partir de potenciar los microespacios,

> ...el mundo invisible crea, en función de sus estrategias de supervivencia, un sinnúmero de microorganizaciones productivas y comunitarias, donde la ética solidaria que se da al interior de las mismas constituye un recurso indispensable para sobrevivir y desplazarse en un medio en el que impera la lógica competitiva. (p. 108).

Por otro lado, existe una corriente de creciente relevancia en la región a partir del concepto de desarrollo del Vivir Bien en Bolivia y Buen Vivir en Ecuador y Perú, que derivan del vocablo aymara *sumaj qamaña* y del *sumak kawsay* en quechua. El término remite a concepciones holistas que no separan sociedad y naturaleza y entran en el registro de las formas de vida indígenas que hasta hace muy poco tiempo carecían de relevancia o reconocimiento en la política estatal y de los movimientos sociales (Schavelzon, 2015)[5].

Es posible entonces caracterizar que el pensamiento latinoamericano se aglutina en torno a la concepción de que la Economía Social y Solidaria es un camino de prácticas transformadoras, conscientes del cambio de sistema socioeconómico que quieren generar. "La principal novedad de la Economía Solidaria visto como un movimiento de ideas, es el posicionar un discurso alternativo en materia de desarrollo humano y económico, fuertemente crítico con los resultados mostrados por el capitalismo neoliberal" (Guerra, 2010, p.3). Como bien la define Coraggio,

> Esta economía es social porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades –generalmente de base territorial, étnica, social o cultural- y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites. Porque vuelve a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad. (Coraggio, 2002, p.3).

2.3 El Desarrollo Territorial y la construcción de tramas de valor

Las corrientes de pensamiento que originalmente extendieron el término "desarrollo" en Latinoamérica lo asociaron más a la idea de progreso y de convergencia

[5] Para este autor el *sumak kawsay*, es la crítica más fuerte y radical que se ha realizado a los paradigmas de crecimiento económico por la vía de los mercados y a la noción teleológica del desarrollo como posibilidad histórica.

hacia los países centrales, que en términos de las características y necesidades propias del territorio latinoamericano. En la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lideró el campo académico del desarrollo desde la década del ´50 aportando diferentes miradas a lo largo de su historia y diferentes propuestas de intervención.

Hasta los años 70, cuando entra en crisis el paradigma del Estado de Bienestar, se postulaba la idea de la promoción industrial como principal motor del desarrollo y reducción de las desigualdades estructurales de las economías latinoamericanas respecto del escenario mundial. En este contexto, y fundamentalmente a partir del Consenso de Washington[6], el concepto predominante del desarrollo estuvo asociado al progreso económico y a la idea de que el mismo dependía de factores exógenos como el capital internacional, financiero y especulativo, dejando reducida la función de los gobiernos nacionales a atraer dichos capitales (Madoery, 2007).

La idea de países subdesarrollados-países desarrollados convalidó recetas aplicadas desde el centro hacia los países periféricos (Latinoamérica en esta categoría). Este principio es aceptado y avalado como una lógica universal y la cuestión del desarrollo pasa a conformarse en un plano técnico, "como un asunto propio de profesionales capaces de ir monitoreando y gestionando las variables económicas del proceso y de usinas de conocimiento que elaboran recetas para replicar modelos en otras geografías" (Madoery, 2016, p. 6).

Como bien lo describe Vasquez Barquero (2007), diversos autores procedentes de distintos campos de las ciencias sociales y actores públicos con líneas de pensamiento muy diferentes, comienzan lentamente a compartir críticas al pensamiento económico hegemónico que dominó las líneas de acción de los organismos internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. Resaltan que este reduccionismo tendía a desvalorizar la dimensión local del desarrollo. Los actores locales y sus relaciones, así como las instituciones y su rol, comienzan a ser considerados relevantes en el proceso. Se reconoce que el capital social es un capital que no opera bajo las reglas del mercado, que se encuentra ligado a un contexto particular y que resulta determinante a la hora de explicar los diferentes desempeños de las sociedades (Madoery, 2007).

[6] El Consenso de Washington se refiere al conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta para, por un lado, hacer frente a la reducción de la tasa de beneficio en los países del Norte tras la crisis económica de los setenta, y por otro, como salida impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) —así como el gobierno y la Reserva Federal de EE.UU.— a los países del Sur ante el estallido de la crisis de la deuda externa.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilaterial de Inversiones (FOMIN) comienzan así a implementar en América Latina instrumentos que buscaban potenciar estas capacidades endógenas a través de redes empresariales, cadenas de valor integradas, clusters; como modo de dar respuesta al proceso de globalización que atraviesa la región y de alcanzar la ansiada convergencia en términos de desarrollo. Sin embargo, las diferencias entre territorios no parecen converger y comienzan a abrirse nuevas formas de análisis que buscan dar respuestas a estas diferencias (Costamagna, 2017).

Con estos antecedentes, el enfoque del desarrollo local viene a tomar gran fuerza dentro de los debates académicos y políticos durante los 90 y principios del siglo XXI (Arocena, 1995; Boisier, 1999; 2004; 2007; Alburquerque, 1999; Vázquez Barquero, 2001; 2007; y otros autores provenientes del ILPES-CEPAL). El desarrollo local viene a condensar aquellas ideas que sostienen que son las capacidades y los recursos intrínsecos a la región o territorio en cuestión los que favorecen el aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Este enfoque destaca dos factores determinantes: 1) el logro de una articulación entre los factores endógenos de una región, de forma que su dirección signifique más que su simple existencia y, 2) un elevado grado de coordinación entre los diferentes ‘esfuerzos’ que se realizan en torno al desarrollo.

Para este enfoque del desarrollo, no solo es importante identificar los recursos específicos existentes a nivel territorial, -físicos, humanos, económico-financieros, tecnológicos, institucionales y socioculturales-, sino también, y fundamentalmente, revisar la participación y el diálogo social, incluyendo la concertación entre diversos actores locales, las diferentes escalas de gobierno presentes en el territorio, el sector privados y la sociedad civil. Esto significa que, aun cuando exista en una región un complejo suficientemente diversificado en términos de producción y encadenamientos verticales, ello será insuficiente si no existe un ‘proyecto local’ hacia donde confluyan los intereses de todos sus agentes. Desde una interpretación política, “lo local representa un punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de ¨construir¨ desarrollo. El desarrollo local es, por tanto, “un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones” (Madoery, 2005, p.14; citado por Costamagna, 2017, p. 25)

Siguiendo esta línea, Vázquez Barquero (2007), prefiere hablar de desarrollo endógeno, poniendo el acento en aquellas fuerzas endógenas que pueden propiciar un crecimiento con equidad, aunque sin abandonar la dimensión económica, la cual siguió predominando en el pensamiento latinoamericano. Para el autor, el desarrollo endógeno es un proceso complejo en el cual confluyen diversas visiones del desarrollo que se caracterizan por compartir perspectivas teóricas y políticas compatibles entre sí:

El desarrollo autocentrado en las localidades y territorios (visión populista), que asocia el desarrollo endógeno con la capacidad de las comunidades para dar respuestas e introduce la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y control de las políticas que estimulan estas iniciativas.

El desarrollo humano y cultural; desde este marco, el desarrollo endógeno se produce en territorios cuyas instituciones y cultura estimulan el progreso económico y las transformaciones sociales. Así, existe una interrelación entre la cultura, las instituciones y el capital social, de una parte, y los factores que dinamizan la productividad y el desarrollo de los territorios, de otra. Una línea dentro de esta visión del desarrollo es la que propone Amayrta Sen (2000) en la que el núcleo del proceso de desarrollo residiría en el desarrollo de las capacidades humanas y, en particular, de la capacidad creadora de la población. Sen argumenta que la libertad de elegir es la base de este proceso.

Acumulación de capital y progreso económico (visión evolutiva); desde esta perspectiva, una de las cuestiones centrales del desarrollo residiría en identificar los mecanismos que facilitan los procesos de crecimiento y cambio estructural. La organización de los sistemas productivos esconde una de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital. El cambio tecnológico y la introducción y difusión de innovaciones y conocimiento entre las empresas, es otro de los mecanismos que estimulan la productividad y el progreso económico. El territorio juega un papel estratégico en este proceso. Dado que los agentes toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional, el tipo de instituciones existentes facilitará o dificultará la actividad económica.

De esta manera, el pensamiento crítico latinoamericano y caribeño va confluyendo hacia una concepción del desarrollo no meramente económico sino como un proceso de construcción social complejo, en el marco de territorios complejos, heterogéneos y condicionados por relaciones de poder inherentes a cada sociedad, históricas y actuales. Esta tradición de pensamiento crítico, situado en la región, que

cuestiona, desde una lectura política, la aceptación pasiva de las ideas de progreso, ha sido nutrida por aportes provenientes de diferentes ópticas y contextos.

> En efecto, desde mediados del siglo XX tuvieron lugar en la región significativas contribuciones como el Centro-periferia (Raúl Prebisch, Aníbal Pinto), la Teoría de la Dependencia (Theotonio Dos Santos, Fernando Cardoso y Enzo Faletto, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz), la Filosofía de la Liberación (Enrique Dussel), la Pedagogía de la Liberación (Paulo Freire), la Teología de la Liberación (Gustavo Gutiérrez), los análisis sobre Marginalidad social (José Nun), los Autoritarismos burocráticos (Guillermo O`Donnell), el Desarrollo a escala humana (Manfred Max Neef, Martín Hopenhayn, Antonio Elizalde), la crítica al Desarrollo sustentable (Enrique Leff), el Postdesarrollo (Arturo Escobar), el Sumak Kawsay (Atawallpa Oviedo), o el Pensamiento Decolonial (Walter Mignolo, Aníbal Quijano, Ramón Grosfoguel). (Madoery, 2016, p. 7)

En los últimos años, la propuesta del desarrollo territorial, en clave de pensamiento crítico latinoamericano, ha tomado protagonismo con un discurso político y un marco analítico-metodológico propio (Costamagna y Pérez Rozzi, 2015; Costamagna y Larrea, 2016; Madoery, 2016). Este enfoque se construye y revisa a partir de aprendizajes y reflexiones sobre la implementación de proyectos, experiencias y políticas de desarrollo local en América Latina. Se trata de un enfoque integrado que busca recoger los aprendizajes de las diferentes vinculaciones territoriales para la mejora de otros procesos. Los autores hablan de un "enfoque pedagógico para el DT" refiriéndose a las formas y los procesos de generación de capacidades en el territorio, una “forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizaje para el cambio en el territorio coherentes con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales y refuerce capacidades" (Costamagna y Pérez Rozzi, 2015: pag. 8). Costamagna y Larrea (2016,2017) desarrollan su mirada del DT a partir del enfoque metodológico de la investigación acción, resaltando la importancia de la praxis en esos procesos y recientemente. Estos autores introducen un nuevo aporte conceptual que sostiene que la construcción de la gobernanza y los procesos de DT requieren de facilitadores del proceso y de la praxis (personas -del sector público, privado, o incluso externos al territorio- que por diferentes características y circunstancias asumen el rol de generar las condiciones para el diálogo, la reflexión, la concertación y la acción).

El enfoque latinoamericano del desarrollo territorial pone énfasis en el proceso de construcción de políticas territoriales, es decir, políticas “desde abajo hacia arriba”

que implican la coordinación de múltiples actores, pero protagonizadas fundamentalmente desde lo local.

Una cuestión a abordar, entonces, es el concepto de territorio asociado a este enfoque. El territorio no es solo un espacio geográfico, sino una construcción social y política, es decir, el escenario de las relaciones materiales y sociales y expresiones de la espacialización de poder y de relaciones de conflicto o cooperación que de ella se derivan (Lopes de Souza, 1995; Manzanal, 2006; 2007; Altschuler 2008, 2013). Para Costamagna y Larrea (2017), el territorio es

> aquel espacio donde tienen lugar las actividades económicas y sociales y donde se asigna un papel a la organización social y política, a la cultura e identidad, así como al medio físico o medioambiente. Es en el territorio donde tienen lugar las acciones colectivas para el desarrollo de la innovación en el marco de procesos de aprendizaje que den respuesta a la complejidad (p. 26).

Este concepto de territorio, vinculado a las miradas de la "geografía crítica" de fines de los años '70, es el resultado de sus formas institucionales, históricas, sociales, culturales y de su vinculación con los recursos existentes, (Altschuler, 2013). Madoery (2016) sostiene que la figura de Estado-Nación propia de la época moderna configuró el territorio basado en la centralidad; es decir, un estado-céntrico, donde paulatinamente, al formarse los territorios interiores, reprodujeron las lógicas centrales. Con el tiempo, la reivindicación del territorio como actor político comenzó a cobrar más fuerza a partir de los procesos de descentralización y el reconocimiento de otros actores y otras temáticas, como la cuestión ambiental, ó la lucha de los pueblos originarios.

Entendiendo el territorio de esta manera, como lugar de identidad y proyección de un modo de vida, concepciones como las del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) o Vivir Bien (*Suma Qamaña*) en sus lenguas originarias quichua y aymara respectivamente, adquieren un valor significativo en esta construcción conceptual. Las ideas hegemónicas del desarrollo invisibilizaron la sabiduría y experiencia histórica de diversos pueblos originarios de Los Andes que son parte constitutiva de nuestras sociedades. Estas concepciones impulsan nuevos modos de producir, consumir, organizar la vida y convivir en equilibrio con la naturaleza. Las mismas destacan la centralidad de la reproducción ampliada de la vida, reconceptualizando la economía a la luz de su sostenibilidad. Esto marca una construcción socio económica distinta de su antítesis -el concepto capitalista del progreso- asociado al crecimiento económico basado en el consumo, en la competencia y en la rentabilidad.

Tal como fue analizado previamente, la ESyS viene a delimitar un camino que permite superar la dicotomía trabajo-capital, introduciendo valores de solidaridad, inclusión y reconocimiento de otros saberes en el proceso de acumulación. La ESyS está conformada por actores intrínsecamente territoriales, que reproducen territorio a partir de las relaciones que tejen entre sí, y que constituyen iniciativas de desarrollo local con una visión más integrada e inclusiva. Colino (et al 2015) argumentan que las manifestaciones asociativas de una comunidad que comparten valores y principios de lo que denominamos ESyS tienen mayores posibilidades y potencialidades de contribuir al proceso de desarrollo local y sostienen que es estratégico diseñar políticas y herramientas de intervención pertinentes para fortalecer estos procesos de conformación de redes sociales.

De manera similar, Foti y Caracciolo (2004) ponen énfasis en el capital social generado y acumulado en el territorio a partir de las prácticas e interrelaciones entre los distintos actores, capitalizado en las organizaciones. En esta línea, la promoción del capital social apunta a construir un "entramado social" que haga más sostenibles y equitativas las alternativas de generación de trabajo e ingresos de dicha población y de generación de un crecimiento económico con equidad. Las autoras desarrollan esta idea de proceso de acumulación de capital social como

> un proceso de transición desde un estadio de capital social simple, consistente en 'agregados' informales de unidades (en general, familias) constituidas por relaciones de parentesco, vecindad geográfica o lazos étnicos que se 'aglutinan' para manejar riesgos, crear estrategias de autoayuda y enfrentar dificultades de subsistencia a nivel 'micro', como la vecindad, el barrio, etc., hacia estadios más complejos de capital social ampliado, en los que los grupos establecen 'vínculos' o 'conexiones' más formales con otros grupos u organizaciones y constituyen asociaciones, redes o federaciones que se desenvuelven a niveles más 'macro' (municipal, provincial, nacional e incluso internacional) alrededor de propuestas económicas más sostenibles y complejas (fuentes de trabajo, generación de ingresos, etc.) (Foti y Caracciolo, 2004; p.19).

Esta acumulación de capital social habilita el acercamiento y relacionamiento entre actores (vecinos, emprendedores, consumidores, organizaciones, gobierno local, sindicatos, y demás instituciones) pero sobretodo tracciona la potencialidad que tiene la propia trama para ampliar y movilizar recursos y capacidades existentes (Rofman y Villar, 2007).

Desde esta óptica, Caracciolo (2013; 2010) introduce el concepto de trama de valor o trama social como una herramienta analítico-metodológica que puede contribuir a consolidar la ESyS con una base territorial. Las tramas de valor son un complejo dispositivo en el cual se producen interrelaciones entre actores del territorio y sus recursos para la generación de un mayor valor agregado a nivel territorial capaz de satisfacer las necesidades de todos los actores del campo de la ESyS. A diferencia de los clusters o cadenas de valor, que se focalizan en la interdependencia vertical de sus eslabones, las tramas de valor incluyen además las articulaciones horizontales -entre actores de un mismo nivel o eslabón-, las diagonales –los servicios de apoyo a las diferentes unidades productivas (estado, organizaciones intermedias, universidades, institutos, etc), y, por último, destacan el soporte territorial. Las tramas de valor son

> el resultado de un esfuerzo inmenso y sostenido en el tiempo, de las organizaciones sociales y principalmente del Estado a nivel nacional, para movilizar su capital social y político hacia la construcción de dispositivos institucionales en los que la producción, el consumo y el comercio que los une se organicen en función de los parámetros de la ESS. Y estos son, ni más ni menos, que generar y ampliar en forma sostenida el valor agregado en condiciones de equidad, justicia y sostenibilidad (Caracciolo, 2013; p.49).

El impacto en el territorio en términos de mayor capital social, o mayor trama de valor, implica una sinergia entre los actores y las organizaciones que conforman la ESyS, cada uno con sus capitales económico, cultural, social, simbólico ambiental y político; junto a otros actores institucionales -públicos y privados- del territorio dispuestos a apoyarlos.

2.4. Las políticas públicas y la cuestión de la Economía Social y Solidaria

Acercarnos a construir un posible marco de análisis para las políticas públicas que atienden la ESyS, buscando avanzar hacia una mejor comprensión de la relación Estado-ESyS, implica en primer lugar definir qué se entiende por política pública para luego hacer foco en dos cuestiones ineludibles, desde un nivel meso: el nuevo rol del estado, y desde un nivel micro, la manera de llevar adelante la construcción de las políticas diferentes etapas del ciclo de una política pública.

Tamayo Saez (1997) define las políticas públicas como "...el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno

consideran prioritarios" (p.1). Desde esta conceptualización, se evidencia claramente que las políticas públicas no son neutrales, sino que responden a una determinada mirada política e ideológica imperante en un contexto determinado y a los objetivos considerados prioritarios por los decisores políticos; es decir, responden a un determinado proyecto político,

> ...indican la toma de posición del estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. (Oszlack y O Donell, 1995, p.115).

Existe un debate abierto sobre las intervenciones y los tipos de políticas públicas para la ESyS y particularmente sobre el proceso de hacer políticas. Las experiencias de la ESyS son producto de procesos de adaptación y aprendizaje, evolucionan y es por ello que los mecanismos tradicionales de construcción de políticas no resultan útiles para el desafío que significa acompañar y fortalecer estas prácticas de desarrollo social y económico. En general, coinciden que el proceso de construcción de las políticas para la ESyS requiere de la articulación entre el sector público (en sus tres niveles), los actores involucrados y las organizaciones e instituciones que los apoyan en el territorio cotidianamente. Como Hintze (2014) lo sintetiza, estas "nuevas políticas" requieren la democratización del poder político, vía la efectiva participación de los sujetos en las distintas etapas de su implementación. La autora destaca también que la popularización del concepto de co-construcción de políticas para la ESyS se lo debemos a la rica trayectoria y a los teóricos de la economía social de Québec.

Asumir la pluralidad, la autonomía, la iniciativa privada y social, conlleva, en palabras de Porrúa (1993), asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, en términos idiosincráticos. Este autor analiza que el pluralismo político deviene en pluralidad de políticas y que éste sería el estilo administrativo de la democracia en las sociedades abiertas. "Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes" (Porrúa, 1993, p.8).

Hay un extenso recorrido teórico de diversos autores de las ciencias políticas y ciencias de la administración respecto de las nuevas formas de "hacer política", no solo para la ESyS, sino para el resto de los sectores y ámbitos de intervención del estado. Esta nueva forma de hacer política no necesariamente sigue las tradicionales fases o

ciclos de construcción de una política pública, a saber: a) Identificación y definición del problema; b) Formulación de las alternativas de solución; c) Adopción de una alternativa; d) Implantación de la alternativa seleccionada; e) Evaluación de los resultados obtenidos. O bien, no sigue dicho orden (Tamayo Saez, 1997). Esta nueva gobernanza se refiere a un modo de hacer gestión que otorga mayor participación ciudadana, dando lugar a mecanismos participativos a una pluralidad de actores, explorando nuevas formas de organización y gestión en vínculo con organizaciones de la sociedad civil.

El término “governance”, como un nuevo mecanismo de "hacer política pública”, ha sido tomado del inglés, de los términos policy networks, policy community, issue network e iron triangle, entre otros, que son de uso reciente en la literatura en español de las ciencias políticas; en muchos casos sin mediar una traducción adecuada a nuestro idioma. Andrenaci (2016) indaga en el origen del término, rescatando que, con las reformas de los estados en las décadas de 1980 y 1990, comienza a hablarse de “capacidad estatal” y “buen gobierno” o “gobernanza” refiriéndose a la capacidad política de gobernar el desarrollo económico. Los modos de conducir políticas públicas en arenas conflictivas o en sistemas políticos de poder distribuido, y los problemas institucionales y operacionales.

Para Serrano (2011), la gobernanza implica nuevas respuestas del Estado ante nuevas demandas, como las ambientales, los conflictos socio-económicos y el desarrollo territorial, por medio de una mayor participación ciudadana y democratización de las decisiones. “

> La gobernanza alude al ejercicio del buen gobierno en una sociedad compleja donde el agente estatal, si bien central, no es el único actor que provee y gestiona los bienes y servicios requeridos por la sociedad, sino que debe coordinarse con otras agencias y actores no estatales (Serrano 2011, p.5).

Para Gallicchio (2004) los actores locales pasan de ser un eslabón de la cadena que motoriza el desarrollo de un territorio a convertirse en actores políticos y económicos relevantes. Esto implica, para los gobiernos locales, el despliegue de nuevas capacidades como moverse en la complejidad y diversidad de problemas e intereses, gobernar a través de redes y no de jerarquías y reconstruir relaciones entre el sector público y el privado.

La ESyS reconoce un sujeto con otra racionalidad que difiere / supera la instrumental (dominante en el agente económico tradicional), las prácticas de

solidaridad y cooperación requieren nuevas formas de abordaje por parte del Estado (Gallo 2010, 2017); esta "complejidad" intrínseca al sector requiere del Estado políticas públicas en el marco de una nueva gobernanza.

En la concepción latinoamericana del término, gobernanza no significa gobernabilidad. La gobernabilidad atañe a la gestión eficiente en torno a decisiones políticas que tocan al "gobierno de una sociedad". En cambio, "gobernanza" amplía esta dimensión política incorporando a la ciudadanía en el quehacer del gobierno (Serrano 2011). La gobernabilidad tiene que ver con la capacidad del gobierno para gobernar y/o dirigir a su sociedad; mientras que gobernanza alude a la capacidad para crear políticas públicas y proveer servicios públicos a la sociedad. Para Alva Rivera (2016), la gobernanza se diferencia de las corrientes de la Nueva Gestión Pública en que éstas últimas se basan en hacer más eficiente el estado, partiendo del achicamiento del mismo; mientras que el concepto de gobernanza no desestima la participación del estado en las decisiones, sino que lo fortalece a partir de la incorporación de nuevos actores.

De manera similar, gobernanza no es descentralización, aunque guarda relación respecto a este proceso por la mayor proximidad territorial y la necesidad de una mayor capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las nuevas demandas. Los procesos de descentralización y jerarquización de los gobiernos municipales iniciados en Argentina con la reforma de la Constitución Nacional en 1994 fueron generando nuevos escenarios, donde se evidencian mayores funciones y actividades municipales así como un aumento en las expectativas de la población sobre las mismas. Si bien estos procesos revitalizaron las esferas locales, los municipios comienzan a transformarse en punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y/o de la falta de recursos (García Delgado,1998).

De acuerdo a Altschuler (2006), es importante también resaltar que la proximidad del gobierno local respecto del territorio y el menor tamaño de la población, no suponen, por sí mismas, una mayor interrelación y diálogo entre el gobierno local y el sector privado o demás actores sociales. En muchos casos, por el contrario, en los municipios más pequeños, el nivel de articulación del gobierno con las organizaciones existentes en el territorio es muy bajo o nulo. La autora destaca que

> en la práctica, las relaciones nación-provincia-municipio en nuestro país distan mucho de ser armónicas y articuladas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos, como desde las prácticas e intereses político-

partidarios, estas relaciones carecen de coordinación, son altamente desequilibradas y en muchos casos conflictivas (Altschuler, 2006, p.16).

En este sentido, autores como Blanco y Gomá (2003) señalan que la gobernanza puede ser interpretada como la capacidad para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas, y en términos de legitimidad, como la capacidad de una profundización democrática en clave más ciudadana y participativa, "...la innovación democrática, la articulación de redes, la activación de capital social ya no operan sólo como referentes normativos sino como valores practicables y hasta como requisitos para la resolución eficaz de problemas"(p.1).

La capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir o co-producir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana, son para Oszlak (2014) tan importantes como aquellas para generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, y ensayar estrategias colaborativas. Y esto implica una nueva gobernanza en términos de apertura, con un estado capaz de liderar procesos participativos, orientados a un desarrollo local basado en las capacidades territoriales.

La gobernanza así entendida incorpora la complejidad del territorio, pero también la complejidad del Estado como principal actor. Serrano (2011) combina tres ámbitos que están muy presentes en la discusión sobre políticas públicas: (a) el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósito comunes; (b) el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas, (c) el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los usuarios. Entender la gobernanza para el desarrollo territorial implica una mirada especialmente puesta en el territorio, que subraya la "relevancia de elementos como la construcción social, la forma de relacionamiento, los diálogos y conflictos, la cogeneración de conocimientos y capacidades como ejes relevantes del proceso de desarrollo de un territorio" (Costamagna, 2015, p. 46).

Desde este enfoque territorial, esta nueva gobernanza necesariamente implica una articulación multinivel -o intergubernamental- y una articulación horizontal -o de red con los actores del territorio-. Para Blanco y Gomà (2003) se trata de las redes horizontales y el gobierno multinivel. Las redes locales presentan dos dimensiones: su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y su configuración multinivel, es decir, la articulación de espacios temáticos de governance en los que confluyen, bajo posible

liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno. Esta complejidad implica la elaboración de políticas públicas pluralistas. “Las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de governance de proximidad” (Blanco y Goma, 2003; p.4). Por otro lado, la articulación multinivel implica nuevos mecanismos de interacción de los gobiernos locales, basados en redes de cooperación entre niveles gubernamentales. O como menciona Serrano (2011), la dimensión vertical de la gobernanza trata de la relación entre niveles central, regional y local, y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, a través de acuerdos que permiten la participación en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo.

Para Costamagna y Larrea (2015), la cooperación horizontal y multinivel de las nuevas gobernanzas permiten poner el eje en el territorio, con el estado como un articulador líder de los recursos, evitando la superposición de recursos, de programas, etc.; esto implica “dotar al territorio de capacidades para ser sujeto activo de los procesos de decisión que lo afectan” (p48).

Capítulo 3

La Economía Social y Solidaria y su relación con el Estado

3.1. La institucionalización de la Economía Social y Solidaria en Latinoamérica

La década de los ´70 re-configura la situación política de América Latina. En muchos países se vivían violentas dictaduras militares con la consiguiente pérdida de derechos civiles y el retiro del Estado como garante del bienestar social. A nivel global, se generaba una reconfiguración del mapa geopolítico que afectaría a la región en las décadas posteriores. La crisis del petróleo en 1973 generó una masa de capitales financieros producidos por el crudo árabe que se acumulaba en los bancos de los países centrales. La necesidad de estos capitales volátiles de hallar rentabilidades encontró en la periferia maneras de colocación a través de créditos, que más adelante se volverían deudas insostenibles en economías muy vulnerables. En este marco los organismos acreedores impondrán nuevas condiciones a la periferia, especialmente a los países latinoamericanos.

Durante las décadas de los ´80 y ´90 comienza un periodo de endeudamiento y crisis que caracterizó a toda la región. A pesar de que en el plano político lentamente se retornaba a procesos democráticos, América Latina sufría los efectos de las políticas neoliberales impuestas por los acreedores, que llevaban a la exclusión socio-económica de amplios sectores de la sociedad.

El Consenso de Washington, en 1989, dictaminó los lineamientos para combatir la crisis provocada por la deuda y la hiperinflación de los países de América Latina. Hintze (2007) enumera los diez postulados que resumen las políticas aplicadas a partir del Consenso: 1) disciplina presupuestaria, 2) reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tipos de cambio unificados, 6) liberalización comercial, 7) inversión directa extranjera basada en el principio de que las empresas extranjeras y nacionales compitan en igualdad de condiciones, 8) privatización de empresas públicas, 9) desregulación, 10) derechos de propiedad garantizados por el sistema legal. Para Serrano y Mutuberría (2010), el seguimiento a rajatabla de estas recetas instaló a marcha forzada un modelo más neoliberal que en los países que lo pregonaban, conduciendo a economías muy

vulnerables con poca o nula capacidad de maniobra en su política económica. Como ejemplos emblemáticos pueden citarse el caso de Ecuador y la dolarización de su economía (1988-1990), país que pierde la soberanía sobre su moneda y la posibilidad de implementar políticas monetarias. Otro caso es Argentina, que inicia una Reforma del Estado en la década de los ´90, a través de la cual privatiza las empresas estatales, achica la administración central, descentraliza funciones nacionales sin la apropiada descentralización de recursos, genera fuertes ajustes fiscales y cambios profundos en la legislación laboral, e implementa un plan de Convertibilidad[7] que ataría el peso argentino a la divisa norteamericana por una década. Chile es otro ejemplo paradigmático de la región que llevó adelante las premisas neoliberales por 30 años y fue considerado el mejor alumno de la escuela neoliberal.

En términos generales, el neoliberalismo significó en América Latina, que el Estado se retirara de su rol redistribuidor, dejando al mercado la organización de la vida social y económica con consecuencias nefastas para las clases medias, los trabajadores y el medio ambiente. Todas estas políticas originaron un gran desgaste político y social en toda la región, que llevó en la década del 2000 a que muchos países se inclinaran en las urnas por alternativas más progresistas, capaces de proporcionar políticas económicas y sociales que incluyeran a una gran parte de la población marginada del paradigma neoliberal. Tal es el caso de Argentina, que sufre un colapso institucional en el 2001 a raíz de la grave crisis socioeconómica surgida a finales de los años ´90.

Como Serrano y Mutuberría (2010) sostienen, estos nuevos gobiernos progresistas comenzaron a visibilizar a diversos grupos excluidos y postergados (indígenas, mujeres, campesinos, desocupados, entre otros) y aquellos sectores conformados por organizaciones autogestivas y colectivos organizados, formales o informales, que habían logrado resistir el ajuste y mantener, e incluso, generar trabajo. Estos actores se convirtieron en los nuevos protagonistas de la construcción política.

En otras palabras, se comienza a reconocer a la Economía Social y Solidaria (ESyS) como un sector a promover como estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad social. A comienzos del siglo XXI, los Estados de la región comienzan a

[7] La Ley Nro. 23.928 de Convertibilidad del Austral, fue decretada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso de la República Argentina, durante el gobierno de Carlos Menem, y estuvo vigente hasta su derogación el 6 de enero de 2002. Establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense, a razón de 1 dólar estadounidense por cada 10.000 australes o posteriormente un Peso convertible. Exigía la existencia de respaldo en reservas de la moneda circulante, por lo que se restringía la emisión monetaria al aumento del Tesoro Nacional por el ingreso de dólares.

institucionalizar políticas públicas para el sector a través de nuevas normativas y múltiples instrumentos como programas, presupuestos o creación de organismos y dependencias específicas que abordan la temática. Se evidencia también en esta etapa una mayor participación de la sociedad civil en el diseño y formulación de las políticas a aplicar en los territorios con una mirada más abarcadora de esta "otra economía", extendiendo el brazo del Estado más allá de las organizaciones consideradas tradicionales dentro del campo de la economía social, tales como cooperativas, mutuales y asociaciones, incorporando a grupos autogestivos, empresas recuperadas, emprendimientos asociativos, etc.

De esta manera, estos gobiernos progresistas recogieron las demandas sociales impulsadas por diversos actores y movimientos; entre ellos, el Foro Social Mundial (FSM) llevado adelante desde el año 2001 en Brasil, el cual representó un punto de inflexión como ámbito de encuentro y articulación entre experiencias de economía solidaria, organizaciones sociales y movimientos sociales de Brasil y de otros países de la región[8].

Autores como Castenao Caruana y Srnec (2014) y Serrano y Mutuberria (2010) han analizado cómo fueron abordadas estas políticas públicas en la región considerando aspectos relativos a la inclusión del cooperativismo y otras formas de la ESyS en las constituciones nacionales, la existencia de legislación específica para los nuevos formatos organizativos, la presencia de organismos públicos encargados del registro, fiscalización y la promoción y/o asistencia técnica a cooperativas y otras organizaciones. A partir de estos estudios es posible hablar de la existencia de diferentes enfoques estatales de la ESyS en América del Sur, los cuales podrían clasificarse como:

a) Un **enfoque tradicional** como el de Chile, donde el Estado Nacional sólo reconoce a las organizaciones tradicionales de la Economía Social, particularmente cooperativas y asociaciones civiles, a través del Departamento de Cooperativas, dependiente de la Subsecretaría de

[8] Al respecto, El tercer Foro Temático Mundial de Economía Solidaria celebrado en Brasil en el 2018 explícita entre sus objetivos: Afirmar la radicalidad de la economía solidaria como un proyecto político que contrasta con el capitalismo; reflexionar sobre la crisis global de los diferentes continentes y del planeta en cuanto a los aspectos políticos, económicos, sociales, medioambientales, culturales y religiosos, con énfasis en los contextos nacionales de los países más afectados. Promover un debate crítico, basado en las dificultades, los avances y los retos a los que se enfrenta la vida cotidiana de quienes construyen el movimiento de la economía solidaria. Elaborar propuestas de incidencia hacia los Estados nacionales y los órganos de gobierno regionales para el avance de la economía solidaria. Difundir la economía solidaria como expresión del "buen vivir; entre otros (FSM, 2018).

Economía y Empresas de Menor Tamaño, como el único organismo público vinculado al sector.

b) Un **enfoque global**, en el cual se inscriben Ecuador y Venezuela, quienes reconocen en su Constitución formas alternativas de organización asociativa y solidaria y le otorgan un lugar clave en el desarrollo social, económico y político de su nación. Otro caso es Bolivia, donde "La economía social y comunitaria se convierte en un pilar central de la nueva organización económica, queriendo así superar el sistema económico colonial, neocolonial y neoliberal" (Serrano y Mutuberria, 2010, p. 2968). La Nueva Constitución Boliviana aprueba un modelo económico orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien (Artículo 306, Nueva Constitución Política del Estado), el cual incluye diversas formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

c) **Un enfoque híbrido**, en el cual podrían considerarse casos como el de Argentina y Uruguay que, si bien reconocían con anterioridad a cooperativas y mutuales, han avanzado en el reconocimiento de otras formas de ESyS. En Argentina, el Decreto Nacional Nro. 420 de 1996, la crea el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)[9] como el organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual. Sin embargo, a partir del 2003 múltiples herramientas y programas comienzan a reconocer otras formas de la Economía Social. Hasta el 2015, la Dirección de Economía Social y Asociatividad[10], creada en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS), se encontraba a cargo de los programas existentes de apoyo al sector, buscando superar las políticas focalizadas y asistencialistas.

d) Un **enfoque dual,** tomando como ejemplo a Brasil[11], en el cual se reconocen las diversas formas de organización, pero en su tratamiento

[9] La creación del INAES disuelve el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y el Instituto Nacional de Acción Mutual.

[10] Actualmente es la Dirección de Emprendedores y Cooperativas Sociales en la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

[11] En enero de 2003, el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, asume en un contexto crítico, con graves problemas estructurales como la desigualdad y la pobreza, siendo el hambre, el primer problema a resolver. Con una extensa trayectoria como dirigente del Partido Obrero asume la presidencia generando grandes expectativas, particularmente en las organizaciones sociales del país.

distingue claramente al movimiento cooperativo y mutual del resto de las organizaciones que integran la ESyS. La creación de la SENAES (Secretaría Nacional de Economía Solidaria) en el 2003, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo, fomentó la sostenibilidad de las actividades enmarcadas en la economía solidaria a nivel nacional, por medio del apoyo a la generación de trabajo e ingresos, la inclusión social y la promoción del desarrollo justo y solidario.

En estos distintos tratamientos que hacen a la relación de la ESyS con el Estado, subyace en el fondo la tensión existente entre los valores contrahegemónicos de prácticas de "otra economía" y los Estados que sustentan un mercado con una lógica de acumulación capitalista como eje vertebrador del desarrollo. Los paliativos disfrazados de políticas suelen encaminarse más a sostener emprendimientos que a cambiar la lógica de acumulación que genera situaciones crecientes de pobreza e indigencia. Al respecto, Pastore (2006) contempla cuatro perspectivas sobre el papel transformador de la economía social que dan cuenta de esta tensión:

a) *Atención a la emergencia y a la economía de subsistencia*: aparece la economía social como una opción en situaciones de crisis estructurales o bien de apoyo a la economía de subsistencia más recurrente. El principal motor de la economía seguiría estando centrado en el sector privado lucrativo, con lo cual la opción de política implicaría complementar las políticas asistenciales tradicionales con el desarrollo de políticas socioproductivas que atiendan a coyunturas críticas o a sectores sociales marginados, por medio de programas de fomento a la "microempresa" y a través de las microfinanzas.

b) *Opción de complementación sectorial*: esta perspectiva implica una economía social complementaria a la economía lucrativa y al sector estatal. Este tipo de políticas podría aparecer en territorios espacialmente alejados con iniciativas locales que buscan superar la ausencia del Estado o de actores privados.

c) *Proyecto de reforma del mercado y del Estado*: se trata de una perspectiva con la potencialidad de interpelar, instigar social y normativamente e impulsar procesos sociales de reforma de la propia economía mercantil capitalista y burocrática estatal.

d) *Alternativa sustitutiva a la sociedad de mercado*: plantea a la economía social como una alternativa a la economía del capital y del Estado burocrático más que como una opción de complementariedad o de reforma. Se trata de una

perspectiva sistémica que apunta a la consolidación de otras formas de relaciones humanas asentadas en la reciprocidad y solidaridad, así como al fortalecimiento del proceso social de construcción simultánea de poder económico, social, político y cultural. Este planteo reubica a la economía como un medio y no como un fin en sí mismo.

A modo de síntesis, la mayoría de los países latinoamericanos han incorporado en las últimas dos décadas la cuestión de la ESyS en la agenda pública. No obstante, la institucionalización ha sido muy diversa y abarca un abanico que va desde considerar a estas políticas como paliativos a la pobreza o estrategias de inclusión sin cuestionamientos al modelo de acumulación (como pueden ser Brasil, Argentina y Uruguay), hasta considerarla un proceso de raíz más transformadora de la matriz de acumulación capitalista (como pueden ser los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia).

3.2. La institucionalización de la Economía Social y Solidaria en Argentina

Al indagar en el proceso de reconocimiento por parte del Estado Argentino de las prácticas de la Economía Social y Solidaria, resulta necesario rescatar la institucionalización del movimiento cooperativo. En Argentina, el movimiento cooperativo cuenta con una gran trayectoria histórica, desde principios del siglo XX y ha cumplido un rol significativo en el desarrollo productivo, fundamentalmente del agro. Con el tiempo se extendieron sus funciones y se multiplicaron en las ciudades en torno a cuestiones como consumo, vivienda, servicios públicos, ahorro y préstamo. Las cooperativas respondieron a las trayectorias familiares y a los cambios productivos y comerciales que se dieron a lo largo del siglo XX, enfrentando las asimetrías de la dinámica capitalista y sus efectos de concentración económica (Landriscini, 2017). Las cooperativas hoy tienen un papel destacado en la comercialización de productos primarios, en la reducción de costos de intermediación, gestión de la tierra y provisión de servicios esenciales, entre otros.

La primer Ley de Cooperativas se sancionó en 1926 (Ley Nacional N º 11.380 de Fomento Cooperativo) y autorizaba al Banco de la Nación Argentina y al Banco Hipotecario Nacional a conceder préstamos especiales a sociedades cooperativas. La Ley General de Cooperativas Nº 11.388 es un proyecto reformado de esta ley original que se sanciona ese mismo año y que fijaría las normas fundamentales de organización,

administración y control, aplicables a todo tipo de cooperativas. En 1973 se dicta la Ley Nº 20.337 que rige actualmente las sociedades cooperativas.

Landriscini (2017) categoriza a las iniciativas de la economía social en tres grandes grupo; por un lado aquellas de primera generación, donde se inscriben las cooperativas históricas de fuerte arraigo europeo; iniciativas de generación intermedia, como el caso de consorcios cooperativos muy vinculadas a lo tecnológico y comercial; e iniciativas de segunda generación nacidas al calor de las crisis y como forma de resistencia a modelos neoliberales excluyentes, tales como empresas recuperadas, cooperativas conformadas en el marco de programas de desarrollo, etc. Son particularmente las iniciativas de segunda generación las que toma el Estado para potenciar a partir del 2003 y que serán objeto de este apartado.

Tras una década de políticas neoliberales que significaron la desregulación del mercado, la apertura de la economía a capitales extranjeros, la flexibilización laboral y las privatizaciones de recursos estratégicos, Argentina entró en una crisis política e institucional cuya mayor expresión fue la renuncia del Presidente De la Rúa[12]. El régimen de convertibilidad (1 peso = 1 dólar) llevado adelante durante una década había desarticulado casi por completo la industria nacional, impidiendo que lograra ser competitiva ante las importaciones de productos extranjeros y llevando el desempleo a los mayores índices de la historia del país.

Con la asunción de Néstor Kirchner[13] en el 2003 comienza un proceso de reversión de las políticas neoliberales y el Estado vuelve a ocupar su lugar como redistribuidor de riqueza y garante del bienestar social, alejándose de la ortodoxia económica. El desempleo y la pobreza encabezaban los temas de agenda política institucional ante la acuciante crisis desatada[14].

---

[12] Sucedió a Carlos Menem desde el 10 de diciembre de 1999, cuando asumió con la Alianza con mandato hasta 2003, pero que debió abandonar el 20 de diciembre de 2001 -con renuncia oficial al día siguiente-, luego de dos años y diez días de gobierno, en medio de numerosas protestas sociales durante la crisis de diciembre de 2001 en Argentina.

[13] Fue presidente entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007. Entre sus resultados de Gobierno se destacan, la reducción a la mitad en los niveles de pobreza, indigencia y desempleo, la renovación de la Corte Suprema de Justicia, los juicios por delitos de lesa humanidad, la recomposición de las relaciones con los países de Latinoamérica, el rechazo en conjunto con otros países de la región al ALCA y el pago total de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI).

[14] En el año 2002, el presidente de transición Eduardo Duhalde puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados con el objeto de asistir con subsidios a los/las jefas de hogar en situación de desempleo.

El Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS), liderado por Alicia Kirchner[15], incorpora instrumentos de política que tenían como beneficiarios a personas, organizaciones y colectivos sociales con una fuerte impronta en fortalecer el trabajo y generar alternativas de ingresos en el marco de la ESyS.

En este contexto, cabe mencionar dos grandes programas que impulsó el MDS. El primero de ellos, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, lanzado en 2004, buscaba apoyar técnica y financieramente a través del otorgamiento de subsidios para herramientas de trabajo, a los emprendimientos productivos, organizaciones, redes y espacios asociativos que fortalecieran procesos locales de desarrollo. Luego se implementaría el programa Ingreso Social con Trabajo (ó Argentina Trabaja), en el 2009, con un fuerte impulso dado a las cooperativas de trabajo, así como a redes y espacios asociativos de manera de incrementar el capital social (Res. 1375/2004 del MDS). En el 2013 se instrumentaliza, dentro del Programa, una línea específica para mujeres jefas de hogar con tres o más hijos a cargo, en situación de vulnerabilidad.

La batería de instrumentos que aplica el MDS a partir de 2003 persiguen el fin de mantener, formalizar y generar empleo, fortaleciendo a las organizaciones de base territorial y con una fuerte impronta en la promoción de la ESyS. El giro dado en este sentido estuvo fuertemente influido por la incorporación de dirigentes sociales que formaron parte de la administración político-técnica y que participaron de la creación de la Dirección de Economía Social y Asociatividad dentro del MDS (Trenta, 2017); quienes, es posible aseverar, influyeron en la mirada territorial de las estrategias de desarrollo.

La llegada de las políticas del MDS en el territorio se amplió por el impulso otorgado al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Si bien el organismo fue creado en el 2000 bajo la órbita del MDS, en el 2004 comienza a promover fuertemente a las cooperativas, asociaciones y mutuales, complementando con otras líneas de intervención con una mirada más integradora. Entre sus principales objetivos se hallan:

> -Fomentar el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual en todo el territorio nacional. -Apoyar, a través de la asistencia técnica, económica y financiera a las entidades y propender a la capacitación de directivos y grupos sociales para el mejoramiento

[15] Alicia Margarita Antonia Kirchner. Hermana de Néstor Kirchner. Fue ministra de Desarrollo Social de la República Argentina en dos oportunidades, de 2003 a 2005 y de 2006 a 2015.

de la eficiencia en la administración y prestación de servicios considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos. -Elaborar políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las Cooperativas y Mutuales, como así también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados (Decreto 721/2000 MDS).

La articulación de las acciones específicas del INAES con las organizaciones del territorio en el fomento y consolidación de cooperativas, principalmente de trabajo, significó un sesgo a favor de aquellas que decidían conformarse como tal a fin de cobrar las ayudas económicas y contar con recursos financieros. Dado que éste era un requisito insoslayable para estar "bajo programa", no puede desconocerse que esta lógica generó conflictos, debates y tensiones al interior de algunas organizaciones que daban mayor sentido a las prácticas cooperativas. Otro problema era la sostenibilidad económica de las cooperativas en el tiempo. Muchas de ellas no lograban despegarse de los subsidios por no contar con capacidades organizativas y administrativas, o la capacidad de abrir nuevos mercados. Por otro lado, las acciones y herramientas del INAES, tales como crédito, subsidios, capacitaciones y asistencias, se concentraban en organizaciones con personería jurídica ya obtenida, dejando afuera un amplio espectro de emprendimientos asociativos que no cumplían los requisitos para formar una cooperativa, pero que claramente pertenecían al universo de la Economía Social y Solidaria (Hopp, 2017).

En materia legislativa, el Estado Nacional sancionó algunas leyes que otorgaron reconocimiento al sector tales como: 1) Ley de Monotributo Social (Nº 25.865) que promueve la formalización de los trabajadores en situación de exclusión o vulnerabilidad y que integran emprendimientos autogestionados; 2) Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Nº 26.117) que busca ampliar el acceso al crédito de pequeños emprendimientos generalmente excluidos del sistema financiero formal, y 3) Ley de Marcas Colectivas (Nº 26.355), que tiene como objetivo fortalecer la producción y la comercialización de los emprendimientos asociativos del mercado formal mediante estrategias de visualización y comercialización vinculadas con el comercio justo y el consumo responsable.

Merece además atención, el esfuerzo realizado en el período 2003-2015 para lograr la formalización de los trabajadores autogestionados y aquellos que se encontraban en el marco de los programas del MDS. A partir de la Ley del Monotributo Social, con el pago de un impuesto integrado, los trabajadores en situación de informalidad pueden incorporarse a la economía formal emitiendo factura, acceder a

cobertura de salud y demostrar antigüedad laboral para su jubilación. Por otro lado, el contribuyente del Monotributo Social pasa a conformar el Registro de Efectores del Desarrollo Local y Economía Social, el cual los habilita a emitir su propia facturación, facilitando así el acceso a los mercados. La Tabla 1 presenta una descripción de las distintos normativas y programas introducidos por diferentes carteras del gobierno nacional en el período 2003-2015 direccionados a promover a los diferentes actores que conforman la Economía Social y Solidaria.

Figura 1: Programas y normas que abordan la Economía Social y Solidaria. Período 2003-2015.

Año	Nombre del Programa o Ley	Ámbito de aplicación	Objetivo
2003	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"	Ministerio de Desarrollo Social	Integración social de los sectores vulnerables a través del sistema productivo mediante el fomento al desarrollo local y la economía social.
2004	Ley Nº 25.865 - Ley de Monotributo Social	Ministerio de Desarrollo Social	Facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad, a través de emisión de facturas, acceso a obra social nacional sindical e ingreso al sistema previsional. Con este instrumento podían convertirse en proveedores del Estado empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.
2004	Decreto 189/04 - Registro Nacional de Efectores del Desarrollo Local y Economía Social	Ministerio de Desarrollo Social	Favorecer la formalización de las experiencias de la ESyS.
2006	Ley Nº 26.117- Ley sobre Promoción y Regularización del Microcrédito	Ministerio de Desarrollo Social – Comisión Nacional del Microcrédito (CONAMI)	Promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.
2008	Ley Nº 26.355- Ley de Marcas Colectivas	Ministerio de Desarrollo Social	Fortalecer la producción y comercialización de productos de los emprendimientos asociativos en el mercado formal mediante estrategias de visualización y comercialización.

2009	Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social.	Generación de 100.000 puestos de trabajo mediante la constitución de cooperativas.
2005-2010	Sistema de Asistencia Técnica Territorial Programa de Ayuda Financiera Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual Programa de Formación de Formadores	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en el ámbito del MDS.	Financiamiento de proyectos de desarrollo cooperativo o mutual para la capacitación de dirigentes y formación de instructores dentro de una entidad.
2005-2010	Plan Agua+Trabajo Plan Cloaca+Trabajo	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Creación de puestos de trabajo y acceso universal y sustentable al agua potable y desagües cloacales.
2005-2015	Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión, Programa "Herramientas por Trabajo" Programa de Recuperación Productiva (REPRO) Programa "Red de Apoyo al Trabajo Popular"	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	Promoción y fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas a través de la compra de insumos, herramientas y materiales. REPRO ofrecía a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa por un plazo de 12 meses. La red de apoyo al Trabajo Popular contaba con líneas de acción como el autoabastecimiento alimenticio, estímulo a la generación de pequeñas entidades productivas y sistemas de capacitación, y las ferias de productores
2005-2015	Cadena de Valor Artesanal	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Asistencia técnica integral a pequeños emprendimientos que forman parte de la cadena de valor de base territorial y artesanal
2005-2015	Asistencia a cooperativas y empresas recuperadas	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Asistencia técnica integral a cooperativas de trabajo y empresas recuperadas
2005-2015	Red de apoyo al trabajo popular	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Asistencia técnica integral a organizaciones sociales
2005-2015	Programa de Abastecimiento Básico Comunitario	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Asistencia técnica integral para el autoabastecimiento alimentario y la comercialización de alimentos

Fuente: Elaboración propia en base a distintos documentos y sitios oficiales de gobierno nacional

Un giro de importancia en las políticas sociales de este período tiene que ver con el desarrollo rural y los sectores más empobrecidos del campo.

Históricamente, el modelo agroexportador de Argentina benefició las producciones de granos y carnes de la pampa húmeda. Durante los años ´90 la paridad peso/dólar, junto a la liberalización de los mercados, favorecieron la importación de insumos y nuevas tecnologías de producción desarrolladas en el exterior. Como se verá en mayor detalle en la próxima sección, esto se tradujo en nuevas lógicas dentro de un sistema de agronegocios que tendía a la concentración de capitales en manos de aquellos que podían convertirse tecnológicamente. Esta nueva estructura agraria afectó a los productores agropecuarios más pequeños que no pudieron adaptarse al cambio tecnológico o dedicados a otros cultivos y a la ganadería (Anlló, Bisang y Campi, 2013).

Desde la década del ´90, algunos programas que apuntaban al desarrollo rural y a la ruralidad más postergada dirigían sus intervenciones a los sectores marginados del modelo. Tal es el caso del Programa social Agropecuario (PSA), el Prohuerta, el Proinder. Entre las herramientas de intervención se contaba con capacitaciones, asistencias técnicas, asistencia financiera y en aspectos organizativos (Fernández, 2018; Villareal, 2018).

A partir del 2003 se refuerzan las intervenciones en materia de política social para el sector de los pequeños productores, campesinos y minifundistas. Con la denominada Crisis del Campo[16] en 2008, toman relevancia para la política pública la nueva categoría de “agricultores familiares”, que buscaba abarcar su heterogeneidad económica, social y cultural, reconociéndolos como sujetos de derecho.

La Agricultura Familiar (AF) en Argentina representa un sector de gran importancia, tanto en relación a la producción de alimentos, fibras textiles y otros productos de las economías regionales, como en la generación de empleo en el espacio

[16] La resolución 125/2008, firmada por la presidenta Fernández de Kirchner y el entonces jefe de Gabinete Alberto Fernández, estableció una fórmula para transformar el porcentaje de retención impositiva a la exportación de ciertos commodities en retenciones móviles que varían en relación directa con el comportamiento de los precios agrícolas. Dicha Decisión de política económica se explica por el contexto de alza sostenida de dichos precios de la época. A modo de protesta por la medida, en marzo del 2008 comenzó una huelga de comercialización de granos anunciada por la Mesa de Enlace Agropecuaria, que agrupaba a la Sociedad Rural, Confederaciones Rurales, Federación Agraria y Coninagro (las 4 principales entidades del campo) que desató una fuerte disputa políticas y social que culminó con la no sanción de la Resolución en el Senado de la Nación en Julio del mismo año.

rural. La AF representa también una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas. La gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas en ella es llevada adelante por individuos que mantienen entre sí lazos de familia. De acuerdo a los documentos institucionales de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF), la mayor parte del trabajo en la AF es aportado por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la trasmisión de valores, prácticas y experiencias. La AF se desarrolla tanto en el sector rural como en áreas urbanas y peri-urbanas y el destino de su producción puede ser el autoconsumo o venta al mercado, el trueque o la comercialización directa al consumidor.

Las diferentes políticas aplicadas hacia el sector buscaban achicar o desaparecer las asimetrías que condicionan su crecimiento y desarrollo en lo referente a la producción, la circulación y distribución de los productos que generan frente al modelo agrario imperante. La Tabla 2 presenta un cuadro con los programas nacionales y normativas sancionadas en el período 2003-2015 orientadas al desarrollo del sector de la AF y los principales objetivos buscados.

Figura 2: Programas y normas que abordan la Agricultura Familiar. Período 2003-2015.

Año	Nombre del Programa o Ley	Objetivo
2005	Centro de Investigación para la AF (CIPAF) pertenecientes al INTA	Generar, validar y adaptar tecnologías apropiadas y apropiables para la AF. Dentro del CIPAF se fueron creando los Institutos para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF), uno por cada una de las cinco grandes regiones: pampeana, NOA, NEA, Cuyo y Patagonia.
2006	Creación del Federación de Organizaciones Nucleadas de la AF (FONAF)	Realizar diagnósticos e identificar propuestas de acción para el sector.
2007	Registro Nacional de la AF (ReNAF)	Visibilizar la AF y brindar conocimiento para la formulación de acciones del Estado y políticas públicas diferenciales.
2008	Creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y AF (SsDRyAF) que, en 2009, adquiere el rango de Secretaría y bajo su dependencia, se conforma la Subsecretaría de AF (SubSAF).	Constituirse como ámbito de aplicación de las políticas públicas orientadas al sector de los pequeños productores familiares.

2009	Creación del Monotributo social Agropecuario	categoría tributaria que permite al productor emitir facturas, contar con una obra social nacional sindical e ingresar al sistema previsional sin costo alguno. Surge de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de AF. Además, les permite convertirse en proveedores del Estado, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.
2009	Creación de la Comisión de la AF en el ámbito del SENASA	Identificar la normativa vigente de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria
2012	Impulso del Foro Nacional de Universidades para la AF (Foro UNAF)	Contribuir al proceso de construcción de un espacio multiactoral e interinstitucional de reflexión crítica y de elaboración de propuestas concretas que permitan dar visibilidad a las demandas del sector, además de fortalecer la posición estratégica de la AF en relación a la soberanía alimentaria del país.
2014	Ley de Reparación Histórica de la AF. Ley 27.118/ 2014.	a) Promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores y en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y generación de empleo en el medio rural, así como mejorar el ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir b) Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del Poder Ejecutivo nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable c) Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria d) Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable e) Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional f) Valorizar la AF en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo nacional g) Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando la AF como sujeto social protagónico del espacio rural. Se entiende por desarrollo rural el proceso de transformaciones y organización del territorio a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad

	h) Reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias.

Fuente: Elaboración propia en base a distintos documentos y sitios oficiales.

Más allá de los grandes avances en materia de formalización de los sujetos de la ESyS, prevaleció, en estas políticas, un enfoque más contenedor que transformador. Las faltas de sintonía con los lineamientos económicos de la política macroeconómica dan cuenta que no buscaban incidir en la matriz productiva y de acumulación del país. Si bien desde el MDS se articuló con otros ministerios para promover un lineamiento más transversal (principalmente con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Planificación Federal y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y universidades a nivel territorial, se trató de articulaciones en función de acciones concretas.

Por su parte, Castelano Caruana (2016) plantea que las políticas públicas nacionales poseen una visión instrumental de la ESyS puesto que la incorporan por su contribución coyuntural a la creación de empleo para la población excluida y vulnerable. Para la autora,

> Esta concepción de la ESyS restringe la efectividad de las políticas públicas para incidir de manera estructural en las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias y en la dinámica productiva de los territorios, así como en la capacidad de la ESyS de impulsar procesos de transformación sociopolítica (p. 351).

Resulta indiscutible que la asunción del electo presidente Mauricio Macri[17] en 2015 significó un viraje en el proyecto de país, en sus objetivos estratégicos y en la mirada de la inserción de Argentina en la economía global y en la región en particular. En materia de políticas públicas que abordan la ESyS algunos lineamientos se mantuvieron, con una nueva mirada sobre el sector. En el 2016 se lanzó el Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo local y regional a través del fortalecimiento de la economía social, promoviendo proyectos socio-productivos como estrategia primordial de inclusión social y productiva de personas en situación de vulnerabilidad social a través del otorgamiento de microcréditos, desarrollando iniciativas de capacitación y formación profesional y en oficios (MDS, 2019).

La mirada sobre los actores de la ESyS y sobre ésta en torno al territorio cambió, pasando a tener más peso políticas instrumentalistas y focalizadas. Cobró impulso el

[17] Asumió el cargo de presidente de la Nación Argentina el 10 de diciembre de 2015, con la alianza Cambiemos.

concepto de emprendedor, no cómo lo entiende la economía social y solidaria (Gallo, 2017), que hace eje en el trabajo autogestionado desde otra forma de pensar la economía con otros, sino desde la concepción de un emprendedurismo liberal donde el éxito vendrá de la mano del esfuerzo individual y las buenas ideas, sin importar el contexto social. Si bien la nueva gestión siguió algunos lineamientos, la conceptualización de la Economía Social y Solidaria es diferente y este impacto se reflejó en el desfinanciamiento de líneas de crédito, en especial vinculadas a la Comisión Nacional de Microcrédito que financia emprendimientos individuales y colectivos de una población que no es considerada sujeto de crédito en el sistema financiero. Las empresas recuperadas es otro actor que sufrieron fuertes embates judiciales y quita de apoyo por parte del Estado en materia de financiación, capacitaciones y apertura de mercados; un claro ejemplo es veto del ejecutivo a la ley de expropiación del Hotel Bauen, aprobada por la cámara de diputados y senadores. La nueva gestión desmanteló por completo en el 2018 la Subsecretaría de Agricultura Familiar, que comenzó a desfinanciar en el 2016, debilitando así procesos organizativos y productivos de los pequeños productores.

3.3. Las políticas que fomentan el abastecimiento de alimentos en base a la Economía Social y Solidaria

3.3.1. El abastecimiento de alimentos. Práctica contrahegemónica de la Economía Social y Solidaria

La alimentación es un tema que atraviesa a la ESyS. Las prácticas solidarias a menudo contribuyen a la contención del hambre a través de distintas estrategias como comedores populares, ferias, trueque, etc; en muchas oportunidades reemplazando un Estado ausente. Por acción o por omisión, el Estado juega un rol fundamental como garante del acceso a los alimentos de toda la población en todo momento.

Si bien el cómo nos alimentamos no es un tema que aparezca frecuentemente en los debates públicos, en momentos de crisis el problema alimentario salta a primera plana y el Estado aplica diferentes medidas (mayor refuerzo de comida en comedores escolares y comunitarios, subsidios para alimentos, etc), soluciones que resultan ser paliativos y no estructurales. En general, no se debate acerca del sistema de abastecimiento de alimentos en nuestro país, ni qué tan justo o injusto puede ser para

productores y consumidores. Aunque no forma parte de las agendas gubernamentales, sí es impulsado por las organizaciones del campo popular y por algunas universidades.

La soberanía alimentaria, entendiendo ésta como "...el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación de toda la población." (1996, Vía Campesina)[18], es un aspecto crucial que forma parte de la agenda de la ESyS por cuanto garantiza la seguridad alimentaria en el marco de un desarrollo sostenible.

Entender nuestro sistema agroalimentario nos permitirá entender por qué la ESyS se convierte en una práctica contrahegemónica en el abastecimiento de alimentos. Resulta imposible abordar el tema del abastecimiento de alimentos sin comprender los principales aspectos de la matriz productiva agraria, que resulta excluyente para los pequeños productores familiares.

En nuestro país el concepto de Sistema Agroalimentario (SAA) remite a una serie de actividades que involucran la producción, el procesamiento industrial, la comercialización y la distribución final de alimentos, orientados al mercado interno como a las exportaciones, y que incluyen al sector agropecuario e industrial asociado, así como todas las actividades conexas. Asociados al SAA, se encuentran los sistemas educativo y científico tecnológico (Institutos y Universidades), los financieros y los mecanismos de regulación (como los Mercados Centrales de Frutos) (Teubal y Rodríguez, 2002). Esta compleja red de actores que cumplen una función social fundamental son parte de una matriz productiva, fruto de la trayectoria histórica y cultural de nuestro país, que ha sostenido determinados intereses hegemónicos en detrimento de otros.

Desde los años ´70 se produce un intenso proceso de sojización en el país, basado en la preeminencia de la producción de esta oleaginosa a partir de la liberalización del mercado de semillas transgénicas a mediados de los ´90, el uso de grandes maquinarias y el sistema de siembra directa en grandes extensiones de tierras. A partir de entonces la Argentina se transforma en uno de los principales países del Tercer

[18] El concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por Vía Campesina y llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, y ofrece una alternativa a las políticas neoliberales. La Vía Campesina es un movimiento internacional fundado en 1993 que coordina organizaciones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas emigrantes, jóvenes y jornaleros sin tierra.

Mundo en el que se cultivan transgénicos[19]. Tras la devaluación del 2002 y el alza de los precios internacionales de la soja y otros commodities, debido entre otros factores al peso creciente de China como comprador de alimentos, se produce un aumento continuo del valor total de las exportaciones de éstos ítems. El escenario mundial altamente favorable propició la generación de un marco institucional que facilitó la consolidación de un nuevo sistema de agronegocios en el país. Esta nueva lógica de agronegocios tiende a concentrar la actividad en grandes empresas transnacionales o transnacionalizadas que cuentan con los capitales para afrontar los paquetes tecnológicos, convirtiéndose, además, en proveedores de los mismos (Anlló, Bisang y Campi, 2013). De esta manera, sectores clave del sistema agroalimentario argentino quedan en manos de grandes empresas transnacionales: la provisión de semillas e insumos, la compra de tierras en algunas regiones, el control del procesamiento industrial (industria alimenticia) y la comercialización de la producción, tanto para el mercado interno (super e hipermercados) como para la exportación (Teubal, 2008). Otros aspectos que reconfiguraron el sistema agroalimentario según Teubal (2008), es la flexibilización de las leyes de arrendamiento, lo que dio lugar a la figura del contratista con o sin tierra propia, los pools de siembra[20] y la privatización de los silos y puertos. Y esta concentración se extiende también a los supermercados e hipermercados.

Tal y como está planteado el sistema agroalimentario parece generar dos tendencias; por un lado, un proceso de migración rural que ha llevado al despoblamiento del campo dado por la expulsión de mano de obra que genera la empresa capital-intensiva y la mayor rentabilidad de la tierra obtenida por el arrendamiento que por la producción ganadera y de otros cultivos. Las familias pobres expulsadas del campo se asientan en los cinturones marginales de las ciudades, engrosando las filas de desocupados urbanos. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), en 2014, la superficie de tierra cosechada y destinada al resto de los productos alimenticios de la canasta básica urbana, excluyendo los granos, era de apenas el 1,7% en Argentina, con una participación de los agricultores familiares del 13% de las tierras en explotación, quienes ocupan además en forma permanente al 53%

[19] Más del 90% de la producción de soja se exporta y casi en su totalidad es transgénica (semilla híbrida que no puede reproducirse).
[20] Un sistema de agronegocios donde los empresarios capitalizados arriendan, y en algunos casos compran, grandes extensiones de tierra para su explotación agraria aprovechando la mayor rentabilidad que garantizan los nuevos paquetes tecnológicos a gran escala.

de la mano de obra del sector compuesta por productores independientes y sus familiares no remunerados.

Esta tendencia ha agudizado otra, la concentración en grandes empresas de las etapas de producción y comercialización de los alimentos. Fenómeno que comienza a tener un nombre propio: supermercadismo. Datos de la Primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada en el 2007 reflejan que el 39% del gasto nacional en alimentos para consumo en el hogar se realiza a través de supermercados. Un aspecto no menor en el análisis es la dieta que sigue nuestra población. Del total del gasto de alimentos y bebidas en los hogares, el 31% se destina a comprar productos cárnicos, el 15% se destina a productos derivados de cereales, principalmente productos de panadería, mientras que el 12% se destina a productos lácteos y huevos. Por último, se destaca el peso del gasto destinado a frutas y hortalizas, 12%. Estas últimas representan uno de los grupos de alimentos de menor ponderación en las compras y tienen una participación en la ingesta calórica promedio para todo el país que alcanza el 7%, encontrándose muy por debajo de la recomendación del 19% (Pérez Martín, Nov 2015). Este dato no es sorprendente en un contexto donde los sectores frutihortícola y hortícola han tenido históricamente poca relevancia en la agenda agropecuaria nacional frente a la hegemonía pampeana de la producción de granos, lácteos y carne.

Para Teubal (2002), que ha estudiado críticamente la estructura del sistema agroalimentario de nuestro país, los cambios sociales y económicos han profundizado las asimetrías y el grado de dependencia de los agricultores familiares. Estos últimos, pese a su relevancia, encuentran una multiplicidad de problemas que condicionan el desarrollo del sector, en lo referente al acceso de las semillas, a la producción, a la circulación y la distribución de los productos que generan.

El esquema normativo a los que se atienen los productores de alimentos en Argentina sin discriminar entre grandes y pequeños es el siguiente:

- Constitución Nacional (en todas las disposiciones sobre la temática, tanto desde la perspectiva del productor como del consumidor);
- Codex Alimentarius (FAO - OMS); es un conjunto de normas alimentarias de carácter mundial en lo referente a la producción, elaboración y circulación de alimentos. Tiene por objetivo asegurar la inocuidad y calidad de los mismos, proteger la salud del consumidor y promover prácticas equitativas en el comercio internacional.

- Código Alimentario Argentino - CONAL; Es un conjunto de disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial agrupado en un cuerpo orgánico y sistemático. Data del año 1969. Su naturaleza jurídica se asimila a un reglamento técnico en permanente actualización mediante resoluciones administrativas, a las que se arriba luego de un procedimiento específico.
- Leyes nacionales (por ejemplo, Ley Federal de Carnes);
- Disposiciones emanadas de las autoridades de aplicación en el ámbito nacional (por ejemplo, SENASA); disposiciones emanadas de la autoridad de aplicación provincial (en la mayoría de las provincias representadas por la Dirección de Bromatología);
- En el caso de ferias, disposiciones emanadas de la autoridad de aplicación municipal (por ejemplo, ordenanzas municipales).

Si bien la comisión de Agricultura Familiar (SENAF) dentro de SENASA ha llevado adelante algunos avances incorporando criterios más inclusivos y tecnologías adaptadas a los pequeños productores, se trata de un sistema normativo que no contempla las particularidades de la pequeña escala.

El modelo de producción de granos y oleaginosas representan la hegemonía productiva y los pequeños productores quedan fuera de este modelo sin otro que los convoque. El Estado ha realizado algunos intentos por mitigar las desigualdades del mercado, reducir la concentración, el poder de fijación de precio de las grandes empresas y proteger el consumo popular. Ejemplo de ello pueden ser el Programa de Precios Cuidados[21] y la Red Federal de Comercios de Proximidad de Argentina[22]. Aun así, el Estado no ha logrado avanzar en el desarrollo de una política que integre al productor con el consumidor urbano capaz de impactar en el sistema de abastecimiento de las ciudades.

Siendo el abastecimiento de alimentos una red compleja con múltiples actores que ejercen una función social fundamental en una comunidad, la forma que ésta adopta

[21] Creado en el 2014, en el marco de un crecimiento de las expectativas inflacionarias a raíz de una fuerte devaluación de la moneda. Incluyó acuerdos con los fabricantes y el control de precios en grandes cadenas de supermercados, canales de venta mayorista y, en menor medida, en pequeños comercios y almacenes. El programa tenía por objetivo establecer y dar visibilidad a una canasta de productos con "precios de referencia" que contemplen "márgenes razonables" de rentabilidad.

[22] Entre sus objetivos destacan: la promoción de los supermercados estatales en articulación con actores locales y asistir en la promoción de desarrollo de esquemas de comercialización que favorezcan la distribución de los productos de pequeñas empresas y productores regionales.

incide en el desarrollo territorial de una región, configurando las relaciones de poder que en ella se dan, en tanto el rol del Estado se vuelve más acuciante aún, no sólo como garante de la alimentación sino como potenciador del desarrollo.

Desde esta perspectiva, las estrategias de la ESyS como ferias, mercados populares, redes de trueque, cooperativas de productores, compras organizadas al pequeño productor, etc. se convierten en prácticas contrahegemónicas en tanto buscan incluir a los eslabones más débiles de la cadena de abastecimiento, y así lograr un balance más justo de las relaciones de poder que se dan en un territorio.

3.3.2. Las ferias y los mercados de la Economía Social y Solidaria. El abordaje desde el Estado

El Estado, desde las políticas que atienden a la ESyS, ha fortalecido diferentes espacios de comercialización para los productores de la Agricultura Familiar con programas como el ProHuerta[23] o el Programa Social Agropecuario.

Las ferias se constituyen en canales "alternativos" legitimados por las comunidades y destinados al consumo interno, a la vez que promueven la soberanía alimentaria, diversifican la comercialización y facilitan el Desarrollo Territorial (Golsberg y Dumrauf, 2010).

El CIPAF[24] estudió el universo de las ferias[25] a nivel nacional durante el 2010, relevando un total de 144. Entre los principales resultados encontraron que en ellas se comercializan verduras, hortalizas y frutas como principal producto, pero también panificados, lácteos, licores, huevos, carnes y embutidos, comidas preparadas, plantas y plantines y otros productos habilitados según la normativa vigente en cada municipio. Siendo las verduras, hortalizas y frutas, el principal rubro comercializado en el 97% de las ferias relevadas. El estudio también relevó el apoyo que estas ferias tuvieron desde distintos estamentos del Estado, hallando que el 81% de las mismas se encontraban habilitadas por ordenanza del Concejo Deliberante Municipal, Decreto o Ley provincial.

---

[23] Es un programa de políticas públicas que promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras.

[24] Centro de Investigación para la Agricultura Familiar dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

[25] Los criterios para conformar este universo fueron: 1. ferias gestionadas por productores de la agricultura familiar; 2. que establecen una relación directa entre productor y consumidor, sin intermediaciones; y 3. la frecuencia de realización es como mínimo de una vez por mes.

La instancia local-municipal resulta decisiva para el sostenimiento de estos espacios; sin embargo y en general, el acompañamiento termina en la habilitación y controles bromatológicos. Las autorizaciones de venta no presentan mayores impedimentos, “muchas de ellas se ven posibilitadas por relaciones de proximidad, arraigo de la actividad, conocimiento y valoración de los productos de la AF; además facilitan su circulación y la generación de estos espacios colectivos de comercialización” (Colmann, 2011, p. 39). Una gran variedad de productos alimenticios, en general, es objeto de disposiciones contempladas en la normativa sanitaria en lo que respecta a registro, elaboración, manipulación, conservación y transporte. Los productos lácteos y cárnicos presentan un mayor grado de complejidad.

Aún con el apoyo a nivel municipal y de programas nacionales que fomentan la comercialización, siguen siendo escasos los ejemplos de articulación institucionalizada desde lo local con otros organismos nacionales o provinciales respecto del fortalecimiento de aspectos productivos o de vínculo rural-urbano. Si traemos a colación los datos suministrados por el relevamiento del CIPAF, vemos que las ferias estaban distribuidas en 123 municipios. Dado que Argentina cuenta con 2172 municipios, esto significa que sólo el 6% de los municipios del país contaban con ferias de alimentos en el 2010 (desde el 2010 al 2019 no se ha efectuado otro relevamiento a nivel nacional).

Es importante y determinante el apoyo local para estas experiencias. La instancia del municipio garantiza no sólo el control de calidad de los productos y uso del espacio, sino que tiene la potestad de fortalecer y avanzar en el vínculo con la producción regional y el vínculo con otras regiones del país. Si bien las políticas a nivel nacional expresan un modo de ver el territorio, es desde el ámbito local donde se puede trabajar el acceso a los alimentos por parte de las familias más vulnerables, sin dejar de dar el debate para que las políticas a nivel nacional respondan adecuadamente a las condiciones y necesidades para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria.

La presencia creciente de ferias en el país demuestra un intento de fortalecimiento de espacios de comercialización con la mirada puesta en el pequeño productor. Sin embargo y a pesar de los avances en materia de legislación y políticas a nivel nacional para este sector, el rol del Estado a nivel local es, en general, el de contralor y concesionario de habilitaciones y espacios. Salvo escasas excepciones, no hay una mayor integralidad y mirada territorial por parte de los municipios. En otras palabras, no se conciben aún estas experiencias como estrategias de desarrollo local o regional capaces de incidir en la matriz de producción y consumo.

Cabe mencionar que en el 2018 se desarticula la Subsecretaría de Agricultura Familiar a nivel Nacional, debilitando aún más la mirada integradora del territorio.

3.3.3. Algunas experiencias que integran la mirada del Desarrollo Territorial

En algunas provincias, el rol del Estado ha avanzado un poco más en normativas tendientes a una mirada integral del territorio. Sólo a modo de ejemplo puede citarse la Ley de Ferias Francas de la Provincia de Misiones, a través de la cual se acompaña integralmente a los productores, buscando mejoras continuas en la producción y el acceso de productos de calidad a los consumidores. Esta ley trabajada con los feriantes de toda la provincia, plasma un marco regulatorio para facilitar la comercialización de los productos, así como a incentivar la producción natural, agroecológica y saludable, fomentando el consumo interno tanto como la exportación de los productos elaborados.

La Ley de Mercados Asociativos de la provincia de Río Negro impulsada por organizaciones sociales, es otro ejemplo de normativa más integral y apropiada por los actores territoriales (Gallo 2010; Conti 2012; Landriscini 2017). A partir de la experiencia del Mercado de la Estepa “Quimey Piuké”,en la localidad de Dina Huapi[26], se buscó institucionalizar las prácticas desarrolladas al interior del Mercado. En el mercado se venden productos artesanales derivados de la lana de pequeños productores y artesanas de la Línea Sur de la provincia, región históricamente postergada de la Patagonia. Estas actividades presentan una deficiente inserción en el mercado y gran vulnerabilidad social. Para Conti (2012) la valoración económica de la producción artesanal de las mujeres de la Estepa era invisible ante la producción hegemónica de lana destinada a la exportación. El autor encuentra que los lazos afectivos y solidarios trascienden la mera racionalidad económica, consolidando la autoestima de los productores/as. "Y ello no solo se inscribe en la labor estricta de producir, sino en el rol social histórico de quienes se descubren en esa labor, ahora valorada por el Mercado" (p.148). En el 2005 desde el Mercado de la Estepa y la Asociación Surcos Patagónicos se trabajó en toda la provincia un proyecto de ley que impulsara una política pública para el sector. En diciembre de 2009 la legislatura aprobó por unanimidad la ley

[26] La localidad queda a 20 km. de San Carlos de Bariloche en la Provincia de Río Negro.

provincial nº 4499 por iniciativa popular[27]. Este proceso implicó la realización de foros en distintos puntos de la provincia y por primera vez en la historia, la posibilidad de que la Legislatura de la Provincia sesionara en la Línea Sur, tradicionalmente postergada. En este marco, los actores involucrados pudieron presentar sus demandas y reclamos de reconocimientos de derechos. La iniciativa popular como mecanismo participativo permite disputar un espacio en la agenda pública (Gallo, 2010). La construcción "desde abajo" democratiza las relaciones económicas generando verdaderos ámbitos de incidencia de los sectores más postergados en el desarrollo territorial.

La experiencia del Mercado Municipal Comunitario, objeto de este trabajo de investigación, se inscribe en esta línea.

[27] La iniciativa popular es una herramienta cívica que permite a cualquier ciudadano presentar un proyecto de ley avalado por una cantidad de firmas proporcional a la cantidad de inscriptos en el padrón electoral.

Capítulo 4

El Mercado Municipal Comunitario. Una gobernanza de co-gestión.

4.1. Características de la ciudad de San Carlos de Bariloche

La ciudad se ubica en la zona andina de la provincia de Río Negro, Argentina, a orillas del lago Nahuel Huapi y a los pies de la Cordillera de Los Andes. La provincia de Río Negro se encuentra ubicada al centro-norte de la región patagónica, limita al noroeste con el río Limay que forma parte de su frontera con Neuquén, al norte con el río Colorado que la separa de la Provincia de La Pampa, al noreste con la Provincia de Buenos Aires, al sur con Chubut y al oeste Chile, separada por la cordillera de los Andes. Según el Censo nacional del 2010 su población era de 638.645 habitantes.

Figura 3: Ubicación geográfica de la Provincia de Río Negro y San Carlos de Bariloche.

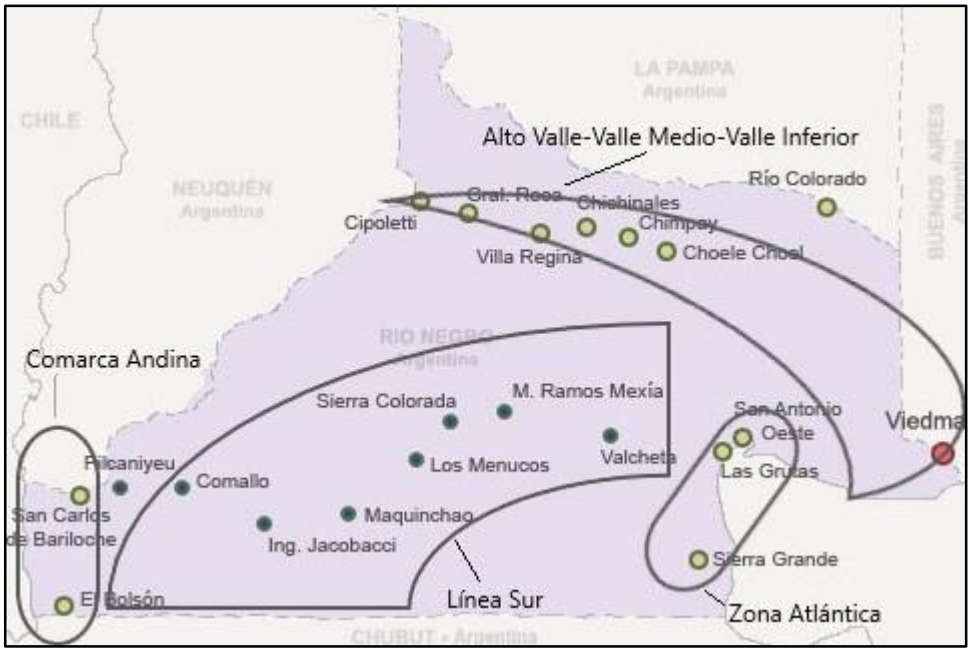
Fuente: Elaboración propia.

Los principales complejos productivos que dinamizan la economía de la provincia y explican su Producto Bruto Geográfico son los vinculados a la fruticultura, el turismo, la explotación de hidrocarburos, la minería, la pesca y la ganadería.

La provincia de Río Negro cuenta con 4 zonas productivas bien delimitadas territorialmente con características distintivas. En la Línea Sur de la provincia predomina la producción extensiva de lana de oveja y cabra (mohair), realizada principalmente por pequeños productores[28]. En la Zona Andina, donde se asientan las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón, la actividad que más ingresos y puestos de trabajo genera es el turismo, aunque también destacan el cultivo de lúpulo y frutas finas; en la ciudad de San Carlos de Bariloche se encuentran además localizadas industrias de alta tecnología y distintas instituciones vinculadas a la actividad científica tecnológica. En la región Atlántica las actividades de mayor peso son la administración pública en la localidad de Viedma, el turismo de costa en el balneario Las Grutas principalmente y la pesca en San Antonio Oeste. En esta región también se extrae hierro en la zona de la ciudad de Sierra Grande. Por último, en los Valles Interfluviales, entre los ríos Negro y Colorado, existe una gran variedad de actividades relacionadas con la fruticultura, siendo la de mayor peso el cultivo de fruta de pepita y aquellas vinculadas como el procesamiento y prestación de servicios conexos. Esta economía regional convierte a la provincia en la primera productora del país de manzanas y peras destinada al consumo interno, al mercado externo y a la industria (principalmente jugo concentrado). En menor medida, también se cultivan frutas de carozo, vid y frutos secos y producción hortícola donde prevalece un esquema de producción especializado en cebolla para exportación, zapallo y tomate para industria; junto a una modalidad más diversificada producida por pequeños productores (esta última representa 60% de la superficie). En el noroeste de esta región, ha tomado protagonismo la actividad hidrocarburífera, la cual ha incrementado en los últimos años por la explotación de gas de reservorios no convencionales. La Figura 4 muestra la ubicación geográfica de las distintas regiones productivas de la Provincia de Río Negro.

[28] En 2013 se contabilizaron 1,38 millones de cabezas, representando el 64% del stock de la Patagonia y el 15% de las existencias nacionales.

Figura 4: Mapa de las regiones de la Provincia de Río Negro



Fuente: Elaboración propia

San Carlos de Bariloche presenta una población estable de 112.887 habitantes según el último censo (2010) y una estimación según diferentes fuentes de 140.000 habitantes al corriente año caracterizada por una alta heterogeneidad socio-económica. Es uno de los enclaves turísticos más importantes de la Argentina y es reconocido internacionalmente por su centro invernal de esquí y una diversa oferta turística conformada por actividades al aire libre relacionadas con la naturaleza, lacustres y de montaña. El destino tiene una afluencia promedio de 700 mil turistas anuales, donde 15% de ellos son extranjeros, y su arribo presenta una intensa fluctuación a lo largo del año, encontrando su máximo en enero y julio, y si mínima en abril y mayo (Kozulj et al., 2018). La ciudad se desarrolló turísticamente a partir de la declaración de la ciudad y su entorno lacustre en un área protegida para el disfrute de los visitantes (creación del Parque Nacional Nahuel Huapi en 1934) y de la llegada del ferrocarril en el mismo año (Abaleron et al., 2009; Oglietti y Colino, 2015; 2011). Este modelo productivo basado únicamente en el turismo fue poco a poco privilegiando la idea de una economía extractiva de gran escala, marcada además por la estacionalidad de la actividad turística, y procesos paulatinos de valorización del suelo urbano (Oglietti y Colino, 2015; Colino, Dondo y Civitaresi, 2018).

La dependencia de la economía de la ciudad respecto de la actividad turística, genera ciclos económicos sumamente marcados y altos niveles de vulnerabilidad (Civitaresi y Colino, 2019). La explosión de volcanes, el hantavirus, el cambio

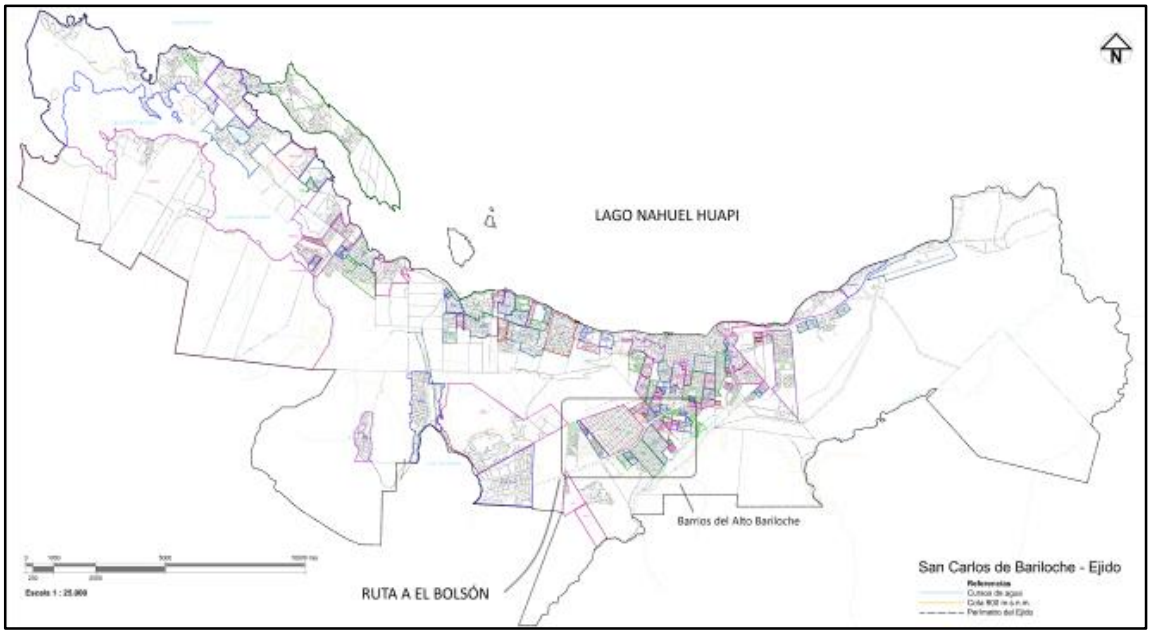
climático con su consecuente disminución de nieve, e incluso políticas macroeconómicas con impacto en el tipo de cambio han generado, a lo largo de las últimas décadas diversas e intensas depresiones económicas en la localidad (Civitaresi y Colino, 2019, Colino, Dondo y Civitaresi, 2016).

Desde su fundación oficial en 1902, la ciudad ha ido poco a poco convirtiéndose en un atractivo para inmigrantes de otras regiones del país y del mundo atraídos por sus bellezas naturales paisajísticas y por el sueño de alcanzar una mejor calidad de vida. La devaluación del peso argentino a partir de la crisis económica de finales del 2001, incentivó el arribo de turismo extranjero, dando un fuerte estímulo a la ciudad, impulsando la necesidad de mano de obra para incorporar al sector servicios. El arribo de migrantes que caracterizó siempre la ciudad se potenció, al ser protagonizado por familias expulsadas del mercado formal laboral provenientes de las grandes urbes del país y otras regiones de la provincia. Las frecuentes crisis ganaderas y el creciente proceso de desertificación de la Región Sur (tradicionalmente llamada Línea Sur) de la provincia de Río Negro de las últimas décadas, también ha llevado a sus pobladores -dedicados durante generaciones a la ganadería extensiva- a migrar a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, muchas veces reforzando situaciones de precariedad económica y habitacional.

Estos procesos inmigratorios explican en gran parte el proceso continuo y sostenido de expansión de la mancha urbana de Bariloche en las últimas décadas de manera escasamente planificada, difusa y con baja densidad poblacional más allá del centro y algunos barrios cercanos (Matossian, 2014; Medina, 2017; 2015).

Los elevados precios del suelo urbano (sobretodo en las zonas paisajísticamente privilegiadas) fueron empujando el crecimiento de la mancha urbana hacia el suroeste del casco céntrico, en la zona comúnmente llamada “el alto”, con suelos inundables y más expuestos a la rigurosidad climática. Muchos barrios populares, algunos generados originalmente a partir de tomas de terrenos fiscales o terrenos abandonados, fueron creciendo así a lo largo de la ruta 40 que lleva a la localidad de El Bolsón, con construcciones en muchos casos precarias y escasa provisión de servicios públicos. La figura 5 muestra el mapa de la ciudad asentada a lo largo de 40km. sobre las costas del Lago Nahuel Huapi y expandida difusamente hacia arriba con los “barrios del alto” remarcados en el mapa.

Figura 5: Mapa de la ciudad de San Carlos de Bariloche



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa del Ejido de Juntas Vecinales del Municipio de San Carlos de Bariloche.

Bariloche se encuentra geográficamente distanciada de los grandes centros urbanos proveedores de insumos y alimentos. Más específicamente, se encuentra a 830 kms. de la ciudad de Viedma, capital de la provincia, a 320 km. de Puerto Montt (Chile) y a 1650 km. de la ciudad de Buenos Aires. En este contexto, se convierte en un problema acuciante el acceso a los alimentos, los cuales llegan a costar hasta un 30% más que en el resto del país, dado los altos costos de logística y transporte. La ciudad se abastece de los grandes centros de distribución, principalmente Buenos Aires; y en el caso de alimentos frescos, como verdura, fruta y hortalizas, del mercado concentrador de Neuquén y Mendoza. Los alimentos frescos recorren grandes distancias que no sólo aumentan su costo, sino también disminuyen su calidad, siendo escasos los productores regionales y provinciales que acceden al mercado de Bariloche. Este problema se vuelve aún más relevante para los sectores más empobrecidos que destinan un alto porcentaje de su salario en esta categoría de gastos.

Existe un incipiente cordón de producción de alimentos frutihortícolas pero éste no llega a abastecer a la ciudad. La mayoría de estos productores comercializan su cosecha en la Feria de Horticultores de Nahuel Huapí, una feria que funciona cada año entre los meses de noviembre y abril en la Plaza Belgrano de la ciudad. Si bien los volúmenes comercializados crecen, siguen siendo mínimos para la población total. Las condiciones climáticas de la zona impiden la producción de verduras y frutas a cielo abierto, a excepción de los frutos finos y algunas variedades de frutos secos, siendo

necesario el uso de invernaderos y calefacción para evitar heladas para la mayoría de los cultivos.

Esta complejidad explica, por un lado, la necesidad de espacios de comercialización como mercados y ferias de alimentos, y por otro lado, la necesidad de resolver el tema de abastecimiento de alimentos, principalmente para los sectores más humildes, brindando mayor diversidad de productos a mejores precios y mayor calidad.

4.2. Presentación del caso

En el 2014 se puso en marcha el Programa de Abastecimiento Público de Alimentos y en el marco del mismo, se crea el **Mercado Municipal Comunitario**, impulsado desde la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social del Municipio, durante la gestión de María Eugenia Martini como intendenta[29].

La iniciativa buscaba, por un lado, impulsar el acceso de los sectores populares a una alimentación variada y de calidad a precios accesibles, y, por otro lado, allanar las dificultades de los pequeños productores de alimentos de la región y provincia para comercializar.

El Mercado Municipal Comunitario (en adelante MMC) era una demanda de los vecinos que re-aparecía en cada campaña política. Como en otras ciudades del país, San Carlos de Bariloche contó con un Mercado de Abasto emplazado en el centro de la ciudad hasta la década del 70, pero dejó de funcionar ante la creciente instalación de supermercados atraídos por la mayor masa poblacional que presentaba la ciudad y los nuevos estilos de consumo impuestos por el proceso de globalización.

Esta nueva política de abastecimiento público de alimentos se basó en el fortalecimiento de una red de consumo barrial organizado a través de nodos y grupos de compras comunitarios que se abastecían de productores regionales y mayoristas. En el marco de esta red se propuso el establecimiento de un mercado comunitario co-gestionado con las organizaciones sociales que nuclearan la producción regional de alimentos y siguiera proveyendo a los nodos y grupos de consumidores ya conformados.

[29] Martini asume la intendencia por el partido Frente para la Victoria, el mismo de la presidenta de la Nación Cristina Fernandez de Kirchner. Su mandato se extiende hasta diciembre del 2015.

El municipio contaba con experiencias de vinculación con organizaciones sociales que trabajaban la comercialización. Estas experiencias constituyeron el *expertisse* necesario para llevar adelante la política. Entre ellas, se cuentan:

La Feria Franca de Horticultores Nahuel Huapi, la cual nace en 2009 como resultado de un trabajo articulado entre siete instituciones públicas y pequeños productores urbanos y periurbanos de Bariloche y de zonas rurales cercanas[30]. Por razones climáticas la feria funciona todos los fines de semana durante la temporada estival en la Plaza Belgrano (zona centro), ofreciéndose hortalizas y frutas frescas de las huertas y chacras de la región. La feria también propicia el encuentro y relaciones sociales y económicas entre pobladores rurales y consumidores urbanos.

Despensas Comunitarias, que funcionan desde el año 2007, implementadas desde la Secretaría de Desarrollo Humano del Municipio. Las mismas surgen a partir de la organización de las familias beneficiarias del programa Seguridad Alimentaria, quienes, en lugar de recibir el subsidio económico que el Programa brinda en forma individual, generan un fondo común para la compra de productos secos al por mayor.

Grupos de Compras Comunitarias, las cuales funcionan desde el 2009 organizadas fundamentalmente en torno al trabajo territorial de los CAATs (Centros de Atención y Articulación Territorial del Municipio) ubicados en diferentes barrios de la ciudad. Los vecinos que participan de estos Grupos se reúnen mensualmente para planificar la compra de alimentos en supermercados mayoristas de la ciudad, definiendo responsables para la búsqueda de precios, compra de productos, fraccionamiento de los mismos, atención al público y venta, administración de los recursos financieros, control de stock, entre otras.

Nodos de compras comunitarias[31], experiencia que fuera promovida y acompañada desde el año 2010 por la entonces Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Nación, a partir de la cual organizaciones de consumidores locales realizaban compras comunitarias a productores de la COOPOP, cooperativa de

---

[30] Villa Llanquín, El Manso, Colonia Suiza, Ñirihuau Arriba, Dina Huapi, Frutillar, Comunidad Millalonco-Ranquehue, Mascardi, Cerro Otto. Las instituciones públicas involucradas en este entramado social son la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio, la Subsecretaria de Agricultura Familiar, INTA – PROHUERTA, Ministerio de Desarrollo Social de La Nación-Centro de referencia Bariloche, Salud Ambiental-Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, INTI, INIBIOMA (Instituto de investigaciones en Biodiversidad y medio Ambiente de doble pertenencia Universidad Nacional del Comahue y CONICET

[31] Participaron: el banquito de la Buena Fe del barrio 2 de Abril, las comunidades eclesiales de base nucleados en la Pquia. San Cayetano, el Colectivo Al Margen, la cooperativa Zuem Mapuche, la asociación Piuké y la cooperativa de trabajadores del Centro Atómico.

productores ubicados en la zona del Valle del Idevi[32] (Valle Inferior de Río Negro). Los alimentos (fruta, verdura y hortalizas) se transportaban por tren una vez al mes. Durante casi dos años las compras se realizaron todos los meses de manera exitosa pero la experiencia se truncó al discontinuarse el servicio ferroviario. Los grupos de consumidores locales a pesar de ello, siguieron comprando alimentos secos en mercados mayoristas de la ciudad.

Desde la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social del Municipio se presentaron dos proyectos a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGPyA). El primero en el año 2013 y el segundo en el 2014, y ambos recibieron financiamiento. Estos proyectos se anclaron en la necesidad de poner en funcionamiento una red de abastecimiento organizado a partir de las experiencias locales ya existentes. Esta red fue coordinada inicialmente por el municipio, sin contar con infraestructura para tal fin, y utilizando los espacios de trabajo donde las diferentes organizaciones se reunían a planificar compras, analizar precios y proveedores y donde se hacía la recepción, fraccionamiento y distribución de los alimentos adquiridos.

En el primer proyecto del 2013, denominado "*Programa de desarrollo de la agricultura familiar urbano-rural, Promoción de la agricultura familiar de la micro-región y Organización del consumo responsable*", participaron en su formulación la Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Desarrollo Humano del Municipio, la Subsecretaría de Agricultura Familiar (MAGPyA), Cooperativas, Despensas comunitarias y organizaciones de la agricultura familiar y Economía Social. Los objetivos buscados eran:

- Organizar el consumo crítico, solidario y colectivo, priorizando el consumo de los productos de la agricultura familiar local (urbana y periurbana) y microregional, favoreciendo la conformación de redes de producción, comercialización y consumo solidario
- Promover el desarrollo de la agricultura familiar que favorezca la producción de alimentos para el autoconsumo y la comercialización de excedentes de las familias de San Carlos de Bariloche (Proyecto, 2013)

Para llevar adelante estos objetivos se planteaban las siguientes líneas de acción:

[32] El Valle del IDEVI es una gran superficie irrigada en la zona atlántica de la provincia de Río Negro, productora de la mayor parte de hortalizas que se comercializan en la provincia.

- Fondo rotatorio para organizar el poder de compra (capital de giro para las organizaciones de consumidores)
- Fondo de inversión para alternativas de producción asociativa, organización del consumo responsable y comercialización a precio justo
- Componente de inversión en infraestructura para el consumo solidario (Mercados populares cooperativos y Despensas comunitarias)
- Capacitación y diseño de materiales de capacitación sobre aspectos de organización del consumo ético, crítico y solidario
- Asistencias técnicas sobre aspectos específicos de organización para la producción y consumo solidario
- Promoción y sensibilización sobre el consumo responsable a nivel local y micro-regional
- Administración y cogestión del programa (Proyecto, 2013)

Con este proyecto comienza a fortalecerse la red barrial a partir de 4 Despensas comunitarias municipales y una Cooperativa de Consumo (La Charcao). A partir de esta iniciativa, y su consecuente financiamiento, se incorpora el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), organismo con el cual se presenta el segundo proyecto en el 2014 denominado "*Programa Mercado Comunitario Municipal Bariloche y promoción de la agricultura urbana familiar*". Entre los objetivos de este nuevo programa figuran:

- Organizar el consumo crítico, solidario y colectivo, priorizando el consumo de los productos de la agricultura familiar local (urbana y periurbana) y microregional, favoreciendo la conformación de nodos barriales de distribución, sostenidos por organizaciones de producción, comercialización y consumo solidario
- Promover el desarrollo de la agricultura familiar que favorezca la producción de alimentos para el autoconsumo y la comercialización de excedentes de las familias de San Carlos de Bariloche, a partir de la optimización del Centro Demostrativo y de Capacitación de la AUP-Vivero municipal
- Concretar un Mercado Municipal Comunitario que permita multiplicar la operatoria de compra del productor al consumidor, diversificando los productos e incidiendo sobre los precios de venta de alimentos e insumos de la economía familiar en la localidad
- Dar visibilidad al programa a partir de la producción de material de difusión y capacitación en distintos temas relacionados a los objetivos del presente programa (Proyecto, 2014)

Bajo este proyecto nace el Mercado como espacio físico de acopio, distribución y venta de productos alimenticios en terrenos asignados por la Ordenanza 2489/2013.

En el proyecto se prevé la existencia de un local provisorio, acondicionado de tal forma que permitiera la transición entre la primer etapa -de aprovisionamiento de alimentos en los barrios a través de la red- y el Mercado Municipal definitivo. Entre sus objetivos específicos se destacan:

- Fortalecer el consumo popular local a partir de la implementación del mercado municipal comunitario como centro de acopio, distribución y venta de productos alimenticios de la canasta básica, promoviendo estrategias asociativas de consumo solidario a partir de la organización y reorientación del poder de compra de los vecinos
- Fortalecer, promocionar dando visibilidad y extender el sistema de abastecimiento territorial que permita la potenciación de las unidades productivas familiares y asociativas urbanas y periurbanas, las organizaciones de consumidores asociados y fortalezca el modelo de gestión del mercado comunitario municipal
- Llevar adelante un componente de coordinación y administración del presente programa entre las instituciones involucradas y las organizaciones de consumidores y productores (Proyecto, 2014).

Este último proyecto se formaliza a través de la Ordenanza Municipal Nº 2589 de octubre del 2014 que aprueba el convenio entre el Municipio de San Carlos de Bariloche y el MAGPyA. A través de dicho convenio, este organismo se comprometió a aportar una suma de dinero que permitió ampliar la partida presupuestaria del Programa Agricultura Familiar Urbano Rural perteneciente al Municipio. La firma de este acuerdo se basó en dos ejes: la sustentabilidad de las producciones agrícolas periurbanas y el fortalecimiento a los nodos de consumo de diferentes barrios de la ciudad.

Con este último financiamiento se acondicionó un espacio alquilado en el Barrio Las Quintas[33], considerado estratégico por la cercanía de los barrios más poblados y empobrecidos “del alto de la ciudad” que abre sus puertas al público en general en mayo de 2015. De esta manera, comienza, por un lado, la provisión de alimentos de la región y un mayor vínculo con los productores regionales, y por otro lado, la venta en el Mercado y la distribución en los distintos nodos de consumo, los cuales siguieron funcionando como centros de aprovisionamiento y venta barriales.

La política de abastecimiento llegó a diferentes tipos de clientes. Por un lado, los consumidores individuales que efectuaban sus compras en el Mercado como una alternativa más a los puntos de provisión privados de la ciudad (verdulerías, supermercados). Por el otro lado, los consumidores organizados en grupos de compras o

[33] Funcionaba en la Calle Santa Cruz 1202 del Barrio las Quintas.

nodos, quienes efectuaban compras grandes de manera colectiva que luego distribuían entre las familias integrantes y vecinos del barrio, con un intenso trabajo de coordinación y logística complejizado por las distancias intra-ciudad. También se fueron sumando consumidores rurales organizados (cooperativas rurales) y eventualmente, almacenes barriales que garantizaban precios acordados para el consumidor final.

El abastecimiento de alimentos en el MMC se realizaba a través del vínculo con las siguientes organizaciones de productores:

- Asociación de Horticultores de Choele-Choel, productores de verdura de hoja y fruta. Mediaba un convenio firmado entre los dos Municipios
- Asociación de Horticultores de Allen, productores de verdura de hoja y fruta. Mediaba un convenio firmado entre los dos Municipios
- Fe.Co.Fe (Federación de Cooperativas Federales Ltda.), a través de esta organización, el mercado se proveía de harina tipo 0000, yerba, arroz, lentejas, garbanzos, papa, cebolla y otros productos como dulce en barra de membrillo, batata y arándano, aceite de oliva y miel
- Feria Franca Nahuel Huapi, productores urbanos y periurbanos de Corralito, Villa Llanquín y El Manso que abastecen en el período Noviembre-diciembre
- Copoop, del Idevi (Valle Inferior de la provincia de Río Negro, zona cercana a la ciudad de Viedma)
- Plan Integral de Comercialización Ecosureños, artesanos y microemprendedores que venían comercializando de manera colectiva sus productos a partir de un Plan de Comercialización de la Secretaría de Desarrollo Local del Municipio
- Cooperativa Amulen Com, de Pichileufu, Departamento de Comayo, Provincia de Río Negro, comercializan chivos y corderos para fechas específicas
- Cooperativa Nehuen, de Ñorquinco, departamento de Ñorquinco, Provincia de Río Negro, comercializan chivos y corderos para fechas específicas

Un primer problema a resolver por parte de la red de organizaciones fue la necesidad de una personería jurídica para la administración del MMC. La operatoria de compra y venta exigía rápidamente una administración capaz de resolver aspectos organizacionales, fiscales y contables. En esta etapa, la organización que asumió este rol fue la Cooperativa Charcao, conformada por un grupo de familias del barrio El Frutillar, en el alto de la ciudad. Muchos de sus integrantes contaban con la experiencia previa de haber comprado de manera cooperativa y en forma directa a productores de la zona del

IDEVI a través del proyecto impulsado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar entre el 2009 y 2011 antes mencionado en este capítulo. Más adelante, fue la Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios La Pionera Patagónica Ltda., la cual nucleaba a más de 60 familias de la ciudad, quien asumió el rol protagónico en la co-gestión operativa del MMC. Dicha cooperativa, vinculada en sus comienzos al MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos), se suma al proyecto del Mercado comunitario no sólo como nodo de consumo para sus asociados sino también participando activamente en el proyecto. Otro desafío a resolver fue organizar el trabajo al interior del MMC, en un principio, las múltiples tareas operativas fueron asumidas por integrantes de las organizaciones, quienes recibían el pago de las horas trabajadas de un fondo común, situación que generó algunos conflictos al interior de las cooperativas; más adelante el MMC incorporó trabajadores que facturaban sus horas y luego se logró enmarcarlos en el convenio colectivo de los trabajadores de comercio.

Junto a los distintos colectivos sociales asociados en torno al consumo, el municipio trabajó el Anteproyecto de Ordenanza que daría creación al Ente Autárquico de Abastecimiento Público para formalizar la co-gestión entre el municipio y las organizaciones de productores y consumidores de la economía social con el objetivo de dirigir el Mercado a través de un Directorio.

A pesar que en octubre de 2015 se presentó ante el Concejo Deliberante el proyecto de Ordenanza para la Creación del Ente Autárquico de Abastecimiento Público de Alimentos, el mismo no fue tratada por el Concejo Municipal ese año. En septiembre de 2015 gana las elecciones municipales el partido vecinalista PUEBLO, con Gustavo Gennuso como intendente. Las organizaciones son quienes más se movilizan esta vez y vuelven a presentar el proyecto de ordenanza. La ordenanza Nª 2747-CM-16 se aprueba finalmente en junio del 2016, creando el Ente Autárquico de Abastecimiento Público de Alimentos que dirigirá el Mercado.

4.3. Primeras grandes tensiones en torno a la continuidad del modelo de co-gestión

En diciembre de 2015 asume el gobierno local un nuevo color político. Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo intendente es introducir cambios en la estructura orgánica del municipio. Entre ellos, la Secretaría de Desarrollo Económico desaparece y crea la Subsecretaría de Desarrollo Local, de menor rango, dependiente de la Secretaría de Turismo y Producción, con esta modificación desaparece la

Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social que había impulsado la iniciativa del MMC. No puede dejar de mencionarse que este cambio de contexto local se enmarca en un cambio de escenario nacional, en el cual asume la presidencia Mauricio Macri con una fuerte postura de promoción del libre mercado y retiro del Estado de la escena pública.

Una de las primeras medidas del nuevo intendente fue convocar, mediante conferencia de prensa, a agricultores familiares del ámbito local y regional que desearan "presentar propuestas de comercialización de su producción, en diversos rubros, como frutas, verduras y hortalizas, alimentos no perecederos, dulces, miel y huevos, entre otros, a fin de conformar una red de abastecimiento y comercialización para el Mercado" (Extracto de la conferencia publicado por Revista Al Margen, 10/03/2016). De esta manera, acompañado por el nuevo Subsecretario de Desarrollo Local, anunció la habilitación de líneas directas de comunicación para los interesados.

El gesto buscaba dar señales que, para la nueva gestión, el Mercado era un espacio a fortalecer. En este sentido, una gacetilla de prensa difundida desde el Municipio y publicada en varios medios de difusión afirmaba que "El intendente Gennuso valoró lo realizado con el Mercado Comunitario Municipal, destacando que *cuando están bien las cosas hay que mejorarlas*" (Extracto publicado por Revista Al Margen, 10/03/2016). En un discurso publicado en diciembre de 2015 por la Revista Al Margen, Genusso manifiesta su intención de "ponerlo en valor y hacerlo crecer en esta línea de continuidades, y poner ideas para mejorarlo" (Revista Al Margen, 10/03/2016).

Sin embargo, estas declaraciones del intendente recientemente electo fueron tomadas por parte de las organizaciones como un menosprecio al trabajo realizado desde la Secretaría de Agricultura Familiar y el Mercado Popular Cooperativo El Charcao, que oficiaban de contacto y vínculo con las organizaciones de productores. Para los actores participantes la nueva gestión desvalorizaba la participación de las organizaciones y el trabajo en red desarrollado, poniendo en riesgo la construcción colectiva en torno a una política pública. "El Estado debe involucrarse en el territorio, para concretar este objetivo. Sino estos anuncios se convierten en pura retórica, palabras vacías" (Extracto de entrevista realizada a referente de Nodo de consumo en Revista Al Margen, 10/03/2016).

Como la ordenanza de creación del Ente Autárquico de Abastecimiento Público (EAAP) seguía sin ser aprobada por el Concejo Deliberante de la ciudad, la co-gestión del Mercado con las organizaciones sociales era de hecho y caía en un vacío normativo

en el cual la decisión final dependía del nuevo gobierno. Si bien la Cooperativa La Pionera Patagónica Ltda. había firmado un convenio durante la gestión Martini para llevar adelante la administración del MMC, el mismo tenía fecha de finalización ya que se suponía que la administración del Mercado pasaba a manos del EEAP. Este escenario fue asumido como un esquema de transición que muchas veces limitó la capacidad de gestión (capacidad de inventariar, adquisición de bienes de capital, pago a proveedores, entre otros) y la compra de stocks de producción, ya que el capital de giro del que disponían las cooperativas era limitado en virtud de su capacidad crediticia y envergadura financiera.

Estas debilidades propiciaron que el Municipio proponga la figura jurídica de Asociación Civil para traspasar totalmente el MMC a esa nueva forma legal, desestimando la idea de que existiera un ente autárquico que lo administre. Esta situación puso en alerta a los grupos de consumo y demás organizaciones sociales. La propuesta fue denunciada como una privatización encubierta por amplios sectores de la sociedad (sindicatos, universidades, trabajadores, etc.); organizaciones de diversos orígenes y trayectorias se solidarizaron con el Mercado y la institucionalización de una co-gestión entre el Estado y las organizaciones. En una carta abierta dirigida al ejecutivo municipal que circuló en los medios masivos de comunicación, se da cuenta del MMC como una demanda sentida por la población, al igual que lo significativo para la comunidad de la co-gestión como forma de llevarlo adelante.

> Lo últimamente manifestado por el gobierno local de impulsar una asociación civil (ONG) significaría que el Estado transfiera responsabilidades que le son inherentes – conforme Carta Orgánica Municipal – a un privado, donde ni el Estado ni las organizaciones tendrían voz ni voto. Por lo expresado, organizaciones de productores, de consumidores y trabajadores del Mercado Comunitario Municipal decimos NO a la conformación de un sujeto de derecho que no esté integrado por el Estado municipal. (Extracto de Carta Abierta a la Comunidad publicada el 13/02/2016 en medios zonales y regionales).

Las organizaciones exigían 3 condiciones al estado municipal: conducción del Estado, participación con voz y voto de productores y consumidores, y garantía de cumplimiento de todos los derechos laborales de los trabajadores del MMC. Alegaban múltiples razones para evitar el cambio de figura jurídica, pero fundamentalmente, por la envergadura de la operatoria, la articulación con los productores, los fines sociales que perseguía el MMC y la articulación con los diferentes niveles del Estado provincial y nacional, era fundamental una fuerte presencia del Estado local, no su repliegue.

Por su parte, el Estado municipal alegaba sus razones para fundamentar la propuesta de la terciarización del MMC, basándose en la ineficiencia económica y social del Mercado. Diferentes medios de la ciudad construyeron una representación de un mercado "deficiente", alegando que sólo llegaba al 1% de la población de Bariloche sin mencionar cuál era la fuente de estos datos ni que consultora había realizado tal medición (Revista Al Margen, 10/03/2016.

Ante la fuerte presión social, en junio de 2016 se aprueba la Ordenanza N.º 2747-CM-16 que crea el Ente Autárquico Municipal para el Abastecimiento Público (EEAP) que tomaría en adelante las decisiones estratégicas y operativas del Mercado Comunitario en cogestión del Estado y las organizaciones de consumidores y productores. La cooperativa La Pionera Patagónica se desvincula del mercado en agosto del 2016, después de casi un año de administración del mismo. En un comunicado textual que ofrecen a varios medios de la ciudad, un referente de La Pionera Patagónica expresaba:

> Como organización social y política asumimos en su momento el desafío de co-gestionar junto al Estado Municipal un emprendimiento novedoso y acompañar su proceso de institucionalización. Creemos en un modelo de gestión que garantice agilidad y transparencia, participación de las organizaciones de productores y consumidores con voz y voto, pero también un rol central por parte del Estado Municipal en la orientación de la política pública de abastecimiento público, así como un encuadre laboral que garantice todos los derechos a los trabajadores del mercado." (Revista Al Margen, 30/06/2016)

4.4. De las tensiones a la institucionalización del Mercado Municipal Comunitario y del modelo de co-gestión

Para que la política pública del MMC lograra trascender el cambio de gestión gubernamental, fue clave la participación activa de las organizaciones sociales, dando cuenta del empoderamiento de las mismas.

Según la Ordenanza Nº 2747-CM-16 que crea el Mercado Municipal Comunitario, su finalidad es:

> concentrar en sus espacios físicos y sistemas de distribución los productos básicos de consumo, con intervención directa en los procesos de compra y venta de los mismos, especialmente en materia alimenticia, con la tendencia de expandirse a todo otro rubro de interés para la economía familiar, a partir de la implementación de políticas activas de mercado que promuevan y alienten el acercamiento entre productores, elaboradores,

> procesadores y consumidores vinculados a la economía social y solidaria." (Art. 2°). Quien administra el Mercado será el Ente Autárquico del Mercado Comunitario (EMCO), organismo que además se ocupará de la regulación, fiscalización y planificación de la actividad y funcionamiento del MCM, que debe actuar en permanente y estricta observancia de las políticas que fije el Gobierno Municipal sobre la materia, con un sentido social de la economía. (Art. 5)

Quedando institucionalizado así el rol regulador del municipio en cuanto a abastecimiento de alimentos, por un lado, y por el otro, la gobernanza de co-gestión junto a las organizaciones a través del Ente Autárquico. El mismo estará compuesto por:

> a) Mercado central: espacio físico común de encuentro y comercialización de mercaderías. b) Redes de consumo y nodos barriales: estarán conformadas por organizaciones comunitarias y sociales debidamente reconocidas por el EMCO, distribuidas en el territorio urbano y periurbano, destinadas a la compra y venta de los productos del MCM para el abastecimiento y consumo popular. c) Redes de productores primarios: estarán conformadas por organizaciones de productores ganaderos de la región sur y frutícolas y hortícolas del valle de Río Negro y del valle de la comarca andina, durante las correspondientes estaciones de producción. El resto del año se trabajará con otras organizaciones por fuera del territorio de la Provincia de Río Negro. d) Redes de productores elaboradores: estarán conformadas por organizaciones de procesadores y elaboradores de materia prima, dentro del ejido municipal y del territorio de la Provincia de Río Negro. (Art. 6º)

La ordenanza define la conformación de un Directorio, como el órgano máximo de administración y decisión, en su artículo 12º que formaliza y garantiza el modelo organizativo de co-gestión. El mismo estaría integrado por tres representantes del Ejecutivo municipal, dos representantes del Concejo Deliberante Municipal, un representante de la red de organizaciones de productores primarios, un representante elegido por la red de productores elaboradores dentro del ámbito provincial rionegrino y procesadores de materia prima dentro del ejido municipal y ámbito provincial rionegrino, y un representante de la red de consumidores del ejido municipal barilochense.

También esta ordenanza crea, en el artículo 23º, el Consejo Participativo Asesor (CPA). El CPA es el órgano externo asesor y consultivo del EMCO, no vinculante, conformado por los representantes de las organizaciones reconocidas que integran el MCM, comprendiendo a las redes de consumo y nodos barriales, redes de productores primarios y redes de productores elaboradores. Este consejo incluyó además la participación de los trabajadores del mercado.

La institucionalización de esta política pública implicó además la asignación de un presupuesto anual de 1,4 millones de pesos, por parte del municipio.

En julio de 2016 el municipio firma un convenio con la empresa Tren Patagónico S.A. para el uso de un galpón acondicionado a tal fin en la Estación de Trenes de Bariloche, de manera de trasladar el mercado desde el alto de la ciudad al centro-este. En Julio de 2017 comienza a funcionar en la Estación del Tren ubicado en el este de la ciudad, alejado de los barrios más populosos, con una fuerte impronta turística. Con un contrato de comodato a 7 años, este traslado, si bien significó un alivio presupuestario al erario público al dejar de pagar el alquiler por el salón del Barrio Las Quintas, constituyó, como se verá en el capítulo siguiente, un aspecto significativo que terminó debilitando la participación ciudadana.

Capítulo 5

Una estrategia para el abastecimiento de alimentos anclada en la Economía Social y Solidaria

5.1. Consideraciones preliminares

En este capítulo se analiza la experiencia de la Red de Abastecimiento Público de Alimentos y en el marco de ella, el Mercado Municipal Comunitario de Bariloche (en adelante MMC) como una política pública gestada y desarrollada desde abajo, con una clara perspectiva territorial, que constituyó una experiencia *sui generis* en su tipo por la manera en que el municipio articuló con organizaciones de la ESyS para llevar adelante una red territorial de abastecimiento de alimentos.

En el capítulo anterior se demostró que esta experiencia no estuvo exenta de marchas y contramarchas, superando, incluso, un cambio de gestión municipal que puso a prueba la organización del espacio y la fortaleza de la red y que reconfiguró el rol del municipio y el de las organizaciones.

El presente capítulo tiene por objeto profundizar y analizar la política en clave del rol del Estado (gobierno local) en el proceso de articulación con los diferentes actores sociales involucrados y las capacidades locales puestas en juego en torno a la experiencia.

En el último apartado se analiza el MMC en el marco del desarrollo territorial y la ESyS, con el fin de abonar a la hipótesis que sustenta la investigación, "***El MMC de San Carlos de Bariloche se constituyó como una política pública innovadora en términos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las organizaciones de la ESyS***".

5.2. La co-gestión con organizaciones de la Economía Social y Solidaria. Una gobernanza diferente.

La gobernanza institucional es la manera en que se diseñan, formulan, e implementan las políticas públicas. Detrás de cada formulación e implementación existe una determinada mirada sobre el territorio y sobre el horizonte que se plantea para él. Los nuevos estilos de gobierno y gestión pública se caracterizan por un mayor grado de

cooperación y vinculación entre el Estado, en sus diferentes niveles, y organizaciones no estatales, en el marco de redes decisionales desarrolladas colectivamente entre los mismos actores. A esta manera de gestión más participativa y abierta se la conoce en la literatura como una nueva gobernanza, un modo de hacer gestión desde la participación ciudadana y la pluralidad, construyendo redes con organizaciones de la sociedad civil (Ramella, 2015; Ziccardi, 2008; Mayntz, 2006; Cerrillo Martinez, 2005; Blanco y Gomá, 2003; Klijn, 1998; entre otros). Para diversos autores, esta nueva forma de gobernanza ofrece mejores oportunidades para afrontar las múltiples problemáticas territoriales que enfrentan hoy los gobiernos locales (Blanco y Gomá, 2003; Rofman y Villar, 2007; Alva Rivera 2016). Un ejemplo de gobernanza ampliamente difundido y estudiado en nuestro país son los presupuestos participativos, los cuales fueron exitosos en cuanto a abrir canales de participación ciudadana antes casi inexistentes (Ramella, 2015).

El concepto de nueva gobernanza puede ser entendido como una nueva capacidad estatal basada en la articulación y en la búsqueda de instrumentos que propicien la participación. La nueva gobernanza implica varios conceptos interrelacionados: el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. Esto implica una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gestión (Blanco y Gomá, 2003).

Para indagar en la gobernanza implementada en el MMC es necesario rescatar la problemática que se quería intervenir y resolver desde el sector público. Tal como lo plantean los primeros proyectos, el objetivo era facilitar a los sectores más vulnerables el acceso a alimentos saludables, diversos y de buena calidad provenientes de la agricultura familiar de la región. El acceso a alimentos primarios (verdura, fruta, hortalizas) no es sencillo en la ciudad de San Carlos de Bariloche debido, en principio, y como antes se detalló, a que la producción en la región es limitada por la rigurosidad del clima patagónico, entre otros motivos; y en segundo lugar, por los altos costos de transporte desde las regiones productoras que encarecen los mismos. Por otro lado, la intervención buscaba también mejorar la dieta diaria de las familias, principalmente de aquellas provenientes de los sectores populares. Este objetivo toma así relevancia por introducir en el debate de la agenda local, la categoría de alimentos saludables.

A través de esta política se buscaba además promover la agricultura familiar de la región Nor-Patagonia incorporándolos como oferentes de esta nueva vinculación comercial directa. Más específicamente, la iniciativa sumaría productores de la zona, de la Comarca Andina del Paralelo 42 y de las regiones Linea Sur, Alto Valle y Valle Medio de la provincia de Río Negro.

De esta manera, el MMC nace como una política de tipo *bottom-up,* pensada y generada desde el territorio por sus propios protagonistas, movilizando y gestionando recursos provinciales y nacionales que se disponen localmente con una mirada más abarcativa e integral del territorio y sus necesidades.

Su diseño institucional surgió a partir de acuerdos entre el municipio, la Secretaría de Agricultura Familiar de Nación (SAF), a través de sus referentes en territorio, y actores de la ESyS -más específicamente, de colectivos de productores y de consumidores organizados, anclados en el territorio a partir de prácticas y estrategias organizativas desarrolladas y mejoradas por ellos mismos-. La articulación generada entre el municipio de Bariloche y organizaciones como Cooperativa El Charcao, Cooperativa La Pionera Patagónica, Asociación Colectivo Al Margen, Cooperativa Ganadera Indígena, y los diferentes nodos de consumo, significó un desafío en términos de participación horizontal no exenta de conflictos y consensos, en un contexto complejo desde lo geográfico, institucional y organizacional.

A diferencia de otros diseños institucionales, donde el nivel local tiene escasa o nula participación en esta etapa y escaso margen de maniobra para responder a necesidades específicas del territorio, el MMC respondía a un problema concreto y era un instrumento en manos de los actores del territorio.

La puesta en marcha de la experiencia implicó una forma diferente de pensar y hacer política en el territorio, y por lo tanto nuevas capacidades gubernamentales tuvieron que ponerse en juego; implicó, entre otras cosas, una articulación entre diferentes estamentos del Estado, lo que algunos autores mencionan como redes verticales o redes multinivel (Blanco y Gomá, 2003; Serrano, 2011; Costamagna y Larrea, 2016; entre otros). La gobernanza multinivel, a partir de redes verticales o multinivel, se produce cuando los gobiernos, en lugar de monopolizar, comparten con los niveles superiores o inferiores del Estado los procesos de definición de problemas, prioridades y agendas de políticas variadas (Blanco y Gomá, 2003). En el caso del MMC, la articulación con los referentes locales de la SAF desde los primeros proyectos presentados, así como con la administración provincial durante el desarrollo de las

experiencias de transporte de alimentos a través del Tren Patagónico, evidencian acciones de diálogo, coordinación y consenso de intereses de los tres niveles del Estado en función de una política local.

Poner en marcha la política de abastecimiento de alimentos, también implicó incorporar una mayor coordinación entre áreas dentro del mismo municipio; que, dada la cultura organizacional, no resulta un proceso sencillo. Así, la coordinación entre diferentes sectores como la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Humano, el área de Inspección General y específicamente Bromatología estuvo presente desde el inicio.

A modo de síntesis, es posible inferir que la Red de abastecimiento público de alimentos y el MMC no fueron un mero mecanismo para llevar a cabo un objetivo público, sino que constituyó una innovación en materia de gestión de un gobierno local, donde él mismo asumió funciones nuevas en materia de política alimentaria y en construcción de capacidades y empoderamiento al participar a otros actores sociales en el diseño e implementación de la política.

5.3. La trama social de la Economía Social y Solidaria como capacidad territorial

Tomando el concepto de territorio como aquella categoría que supera los límites geográficos administrativos, centrándose en las relaciones sociales que allí se reproducen (Boisier 1999; Altschuler, 2006; Costamagna, 2008), podemos decir que el MMC es el resultado de una co-construcción que surge a partir de las capacidades territoriales, apoyada en una trama social pre-existente. Es decir, se cimentó a partir de la experiencia previa de un conjunto de organizaciones de la ESyS local con prácticas de consumo y producción sostenidas con valores como la solidaridad y el trabajo comunitario y los lazos de confianza y cooperación que fueron surgiendo con actores del sector público.

Para avanzar en la profundización acerca del rol que cumplió esta trama social, necesitamos definir más claramente algunos conceptos. En principio, a qué nos referimos al hablar de capacidades territoriales. Se entiende capacidad como el conjunto de condiciones, cualidades o aptitudes que permiten el cumplimiento de un objetivo. En el contexto del territorio, tal como se define en este trabajo, entendemos las capacidades territoriales como la acumulación de capital social, cultural, simbólico y económico en cuanto adquieren potencial de transformación social.

> ...los territorios se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo utilizan los recursos exógenos y aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se organizan, cómo se movilizan ante las injusticias, cómo gestionan los conflictos y cómo definen las estrategias territoriales (Madoery, 2016, p.11).

En este punto resulta válido preguntarnos qué rol juega el Estado respecto de estas capacidades que se construyen en el territorio, y a la vez lo reproducen y transforman. Las capacidades territoriales pueden o no ser potenciadas por el Estado en determinado momento, o bien el Estado puede trabajar en forma permanente para sostener y aumentar estas capacidades (Costamagna 2008; Costamagna y Larrea 2015). Para Serrano (2011), es en las comunidades, localidades y territorios donde se encuentran los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas al articularse en torno a propósitos compartidos que, en una lógica de cooperación, expanden el sentido de lo público.

La Economía Social y Solidaria (ESyS) está también íntimamente ligada a la existencia y fortalecimiento de las capacidades territoriales (Pastore y Altschuler, 2015; Aguilar Hernandez, 2019). Sus prácticas se basan en la organización y la resistencia a modelos hegemónicos de acumulación, bajo preceptos de que otra economía es posible. Rescatando modos de funcionamiento basados en la reciprocidad, solidaridad, altruismo y cooperación, la ESyS busca expandir las oportunidades y posibilidades humanas e institucionales para transformar la realidad de los territorios. Para desarrollarse, en tanto práctica alternativa al sistema dominante, la ESyS necesita de relaciones y acuerdos entre colectivos sociales que permitan hacer sostenibles sus proyectos. Foti (2004) denomina trama social a aquella trama que genera nuevas capacidades asociadas a la sinergia provocada por los vínculos horizontales entre organizaciones e instituciones.

En este sentido, la organización que se suscitó en 2011 ante una situación extrema como fue la erupción del Volcán Puyehue, a 500 km de San Carlos de Bariloche, descubrió y generó una gran capacidad de organización, solidaridad y articulación en la población que puede convertirse en una herramienta potente en futuras crisis (Colino et al., 2016). Las experiencias de compras comunitarias llevadas adelante por familias vulnerables del “alto de la ciudad” entre 2009 y 2012 constituyen otro ejemplo de capacidades situadas en el territorio en torno al consumo de alimentos. En este caso, el Estado municipal, a través de su cartera de Desarrollo Humano, jugó un rol central apoyando y capacitando a los vecinos que participaban de las compras

comunitarias que se llevaban adelante en diferentes barrios de la ciudad en el marco del Programa Despensas Comunitarias. Asimismo, algunas organizaciones sociales y grupos de consumo autogestionados habían organizado años previos varias experiencias de compras conjuntas a productores regionales. Si bien no todos los colectivos realizaban intercambios comerciales directos con productores de la agricultura familiar, ya que algunas se guiaban bajo el criterio de conseguir simplemente precios más baratos -como es el caso de las despensas comunitarias-, todos buscaban beneficios para las familias participantes. Estas distintas experiencias contribuyeron a la conformación de una trama social, donde los nodos de compras, grupos y despensas comunitarias les permitían a las familias participantes contar con productos más baratos y más diversos, evitar la intermediación y aumentar el consumo local-regional.

Cuando hablamos de nodos y grupos de compras o de consumo nos referimos a organizaciones formales o informales que se vinculan, con o sin apoyo del Estado, con productores de alimentos y otros bienes de consumo, para comprar de manera colectiva, sin intermediarios, y beneficiarse del acceso a precios más baratos y diversidad de productos. La logística de compras (al por mayor) y distribución en los barrios, la búsqueda de alimentos más sanos y nutritivos, así como el contacto con nuevos proveedores y búsqueda de precios se encuentran a cargo de los participantes bajo maneras diferentes de organización.

Para llevar adelante los objetivos del MMC, el gobierno municipal se apoyó en esta trama social pre-existente con recursos y capacidades propias.

La figura 6 presenta datos de cantidad de familias nucleadas en organizaciones de consumo (nodos y grupos) vinculados al MMC en el año 2013 -año de presentación de los proyectos fundantes del Mercado-.

Figura 6: Datos de nodos y grupos de compras en el 2013

Organización	Nro. de familias	Procedencia de las familias participantes	Inicio actividades de la org./ Vinculación con el MMC	Tipo de personería jurídica

Cooperativa Eluney	74	Barrios: Bº 170, Bº 153, Bº 169 Viviendas, Bº181 Viviendas Boris Furman, Bº 154, Bº 144 Viviendas, Bº 96 Viviendas Amancay, Bº 300 Ada Maria Elflein, Bº 204 Viviendas, Bº 266 Levalle, Bº 218 Ayelén (CAAT 4)	2007/2013	Cooperativa de consumo
Despensa Suyai	85	Barrio Vivero (CAAT 7)	2008/2013	Grupo Informal en vínculo con Secretaría Desarrollo Humano del Municipio (SDH)
Despensa Vipu	101	Barrios: Abedules, Quimey Hue, 400 (Vuriloche I y IV), Alborada Bella Vista I y II, La Cumbre, Alto Jardín Botánico. (CAAT 5)	2008/2013	Grupo informal en vínculo con la SDH
Grupo de Compras Abriendo Esperanzas	10	Barrios: Villa Llanquihue, Don Bosco, Don Orione, Jockey Club, 2 de Agosto, Virgen Misionera Villa, Los Coihues, Alto Campanario, Lago Gutiérrez, Villa Jamaica (CAAT10)	2010/2013	Grupo informal en vínculo con la SDH
Grupos de Compras Nehuén Piuké	10	Barrios 2 de abril y El frutillar (CAAT 8)	2009/2013	Grupo informal en vínculo con la SDH
Grupo de Compras CAAT Nº 2/3	10	Barrios: Mutisias, Las Quintas, Perito Moreno, San Ceferino, 6 Manzanas, Lera, 21 de Septiembre, Nueva Esperanza, Anasagasti. (CAAT 2/3)	2012/2013	Grupo informal en vínculo con la SDH

Grupo de Compras CAAT Nº 1	10	Barrios: Matadero - INTA - San Francisco I, II, III y IV Ñireco Norte - Valle Gas Lomas de Monte Verde - San Cayetanito (CAAT 1)	2013/2013	Grupo informal en vínculo con la SDH
TOTAL	**300**			

Fuente: Proyecto Programa Mercado Comunitario Municipal Bariloche y promoción de la agricultura urbana familiar del Municipio de San Carlos de Bariloche, presentado ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales. Aprobado en septiembre de 2013.

La figura 7 presenta datos de cantidad de familias nucleadas en organizaciones de consumo (nodos y grupos) vinculados al MMC en el año 2015 -datos extraídos de informes al momento de cambio de gestión municipal a finales del 2015-.

Figura 7: Datos de nodos y grupos de compras en el 2015

Organización	Nro. de familias	Lugar de residencia de las familias participantes	Inicio de actividades de la org. / vinculación con el mercado	Tipo de personería jurídica
Nodo Espacio de Juegos Cucú	5	Barrio Pájaro Azul	2012/2014	Grupo informal
Nodo Junta Vecinal Villa los Coihues	10	Junta Vecinal Barrio Villa Los Cohíhues	1988/2014	Asociación Civil
Nodo Mercado Popular Charcao	200	Barrio El frutillar	2013/2014	Cooperativa de consumo
Nodo Cooperativa La Pionera Patagónica	46	Barrios: 2 de abril, Cooperativa 258, Malvinas y Lera	2009/2014	Cooperativa de consumo
Nodo Asoc. Civil Diente de León	32	Barrio Villa Lago Gutiérrez	2015/2015	Asociación Civil
Nodo Abriendo Esperanzas	11	Barrio Virgen Misionera (CAAT 10)	2009/2013	Grupo informal
Nodo Centro Cultural Ruka Che	15	Centro de Salud de Barrio Nahuel Hué	2009/2014	Grupo informal
Nodo Despensa Vipú	7	Barrio Arrayanes (CAAT 7)	2008/2013	Grupo informal
Nodo Asoc. Recicladores de Bariloche	20	Barrio 2 de abril	2004/2014	Asociación Civil

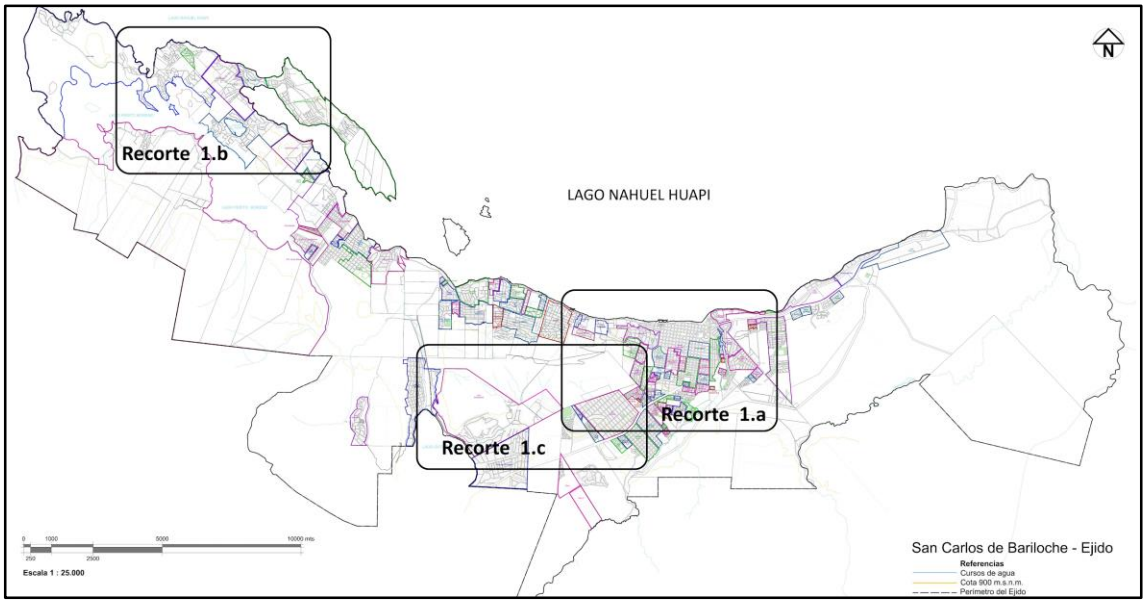
Nodo Mesa Redonda	15	Centro Newenche de Barrio El frutillar	2010/2013	Grupo informal
Nodo Mercado de la Estepa	250	Residentes de localidades de la Línea Sur de Río Negro	2003/2014	Asociación Civil
Nodo Precio Justo	35	Ingeniero Jacobacci	2014/2014	Grupo informal
Grupo de consumo Copate	20	Barrio Kilómetros	2010/2014	Grupo informal
Grupo de consumo Mujeres de Cafrune	8	Barrio los Pinos	xxxx/2014	Grupo informal
Grupo de consumo Grupo Encuentro	10	Barrio Cooperativa 258	2010/2014	Asociación Civil
Grupo de consumo Merendero Los Pekes	10	Barrio Malvinas	2011/2014	Grupo informal
Grupo de Consumo Centro de Abuelos El Amanecer	10		2001/2014	Grupo informal
TOTAL	**454**			
TOTAL	**704**	Incluyendo Mercado de la Estepa- que compran sólo 2 veces al año previo a la zafra lanera.		

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Secretaría de Agricultura Familiar (Delegación Río Negro) e Informe de Nodos de Consumo elaborado por el Municipio de San Carlos de Bariloche.

De la comparación de las figuras 6 y 7 es posible inferir que la política de abastecimiento de alimentos se convirtió en una herramienta que permitió expandir la trama social preexistente, pasando de 300 familias organizadas en 7 grupos/nodos de consumo en el año 2013 a 704 familias organizadas en 16 grupos/nodos a finales del año 2015. La ubicación espacial de los grupos/nodos en la ciudad dan cuenta de la proliferación en los barrios más vulnerables, donde resulta más difícil el acceso a una alimentación variada y a precios económicos.

En la figura 8 se muestra un mapa de la ciudad con los recortes que analizaremos, tanto para el año 2013 como para el 2015.

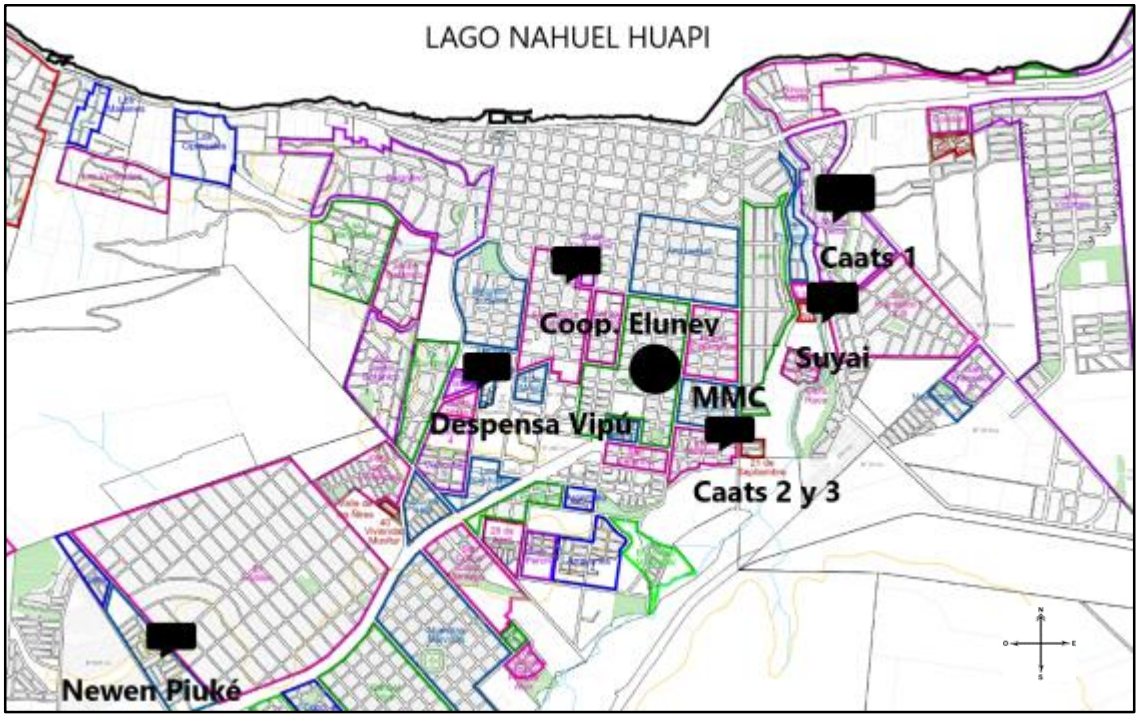
Figura 8: Ejido de la ciudad de San Carlos de Bariloche.



Fuente: elaboración propia en base a mapa del Ejido de San Carlos de Bariloche - Juntas Vecinales, Municipio de San Carlos de Bariloche.

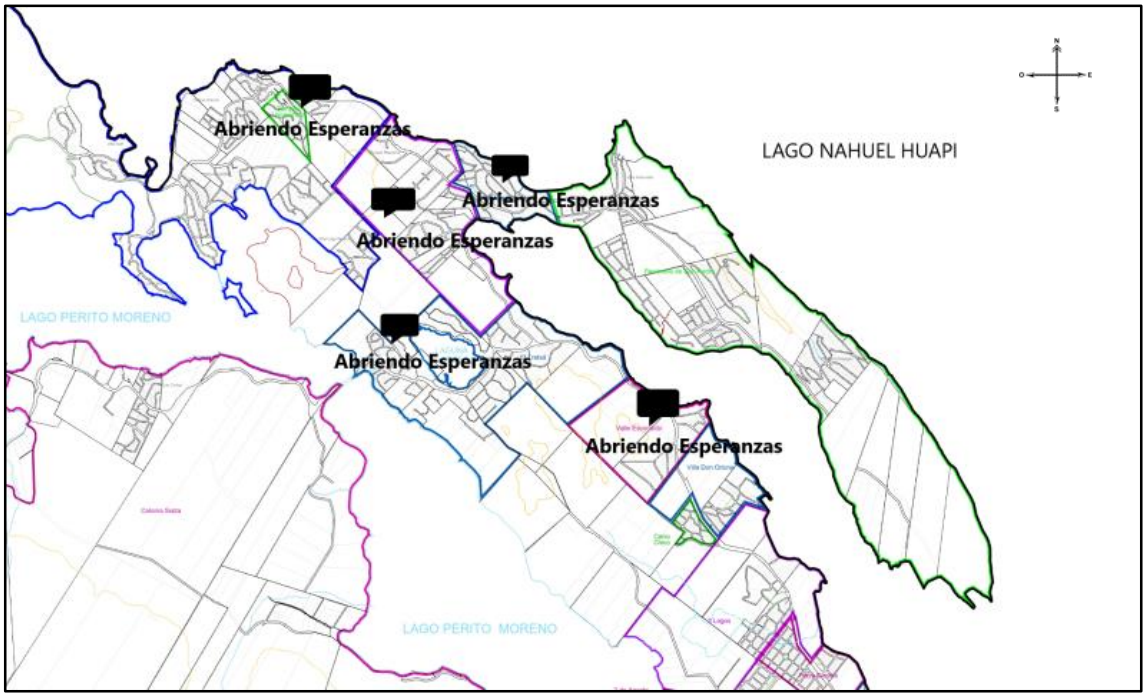
En las figuras 9 y 10 podemos ver los recortes del mapa (1.a y 1.b) con la disposición de las organizaciones de consumo para el año 2013.

Figura 9: Recorte 1a. Nodos y Grupos de consumo Año 2013



Fuente: Elaboración propia.

Figura 10: Recorte 1b. Nodos y Grupos de consumo Año 2013

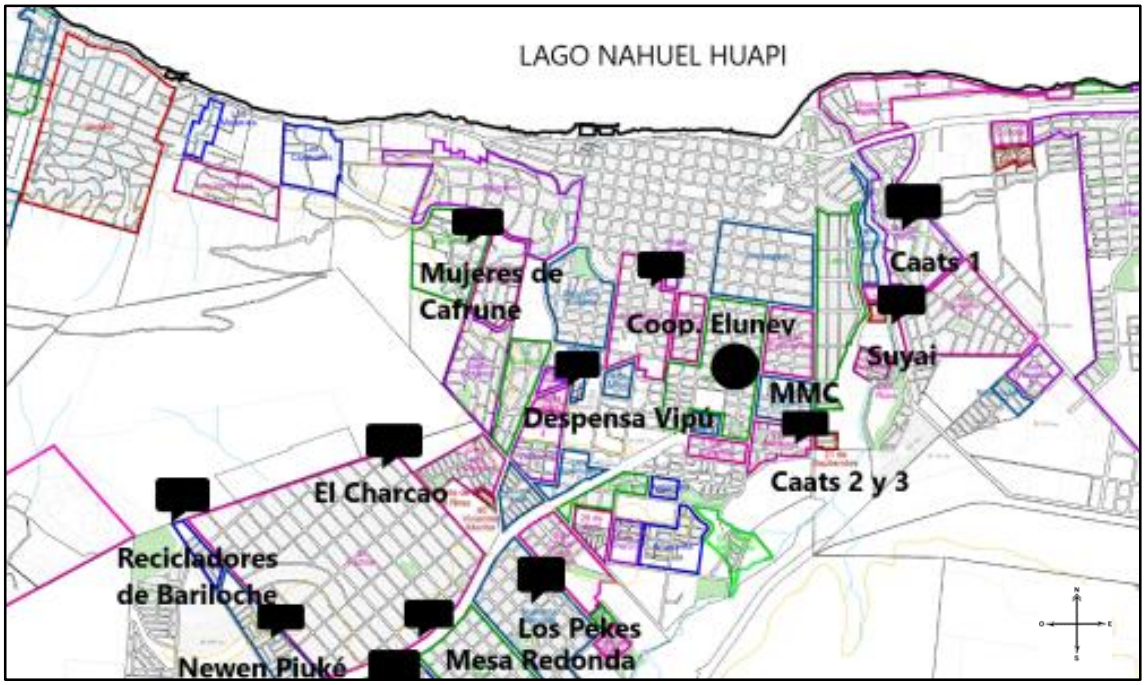


Fuente: Elaboración propia.

En base a estos dos recortes del mapa de San Carlos de Bariloche, se desprende que las organizaciones se asientan mayoritariamente en el “Alto de Bariloche”. La proximidad al Mercado, ubicado en el Barrio las Quintas, considerado estratégico por su ubicación respecto de los barrios más poblados, permitían que la logística de las compras y reparto posterior resultara sencilla. No obstante, tal como lo muestra la figura 10, se formaron también grupos bastante alejados de la sede del Mercado como la Asociación Abriendo Esperanza, que aglutina a familias que residen en la zona de la Península San Pedro, en el oeste de la ciudad y a unos 18 kms del centro.

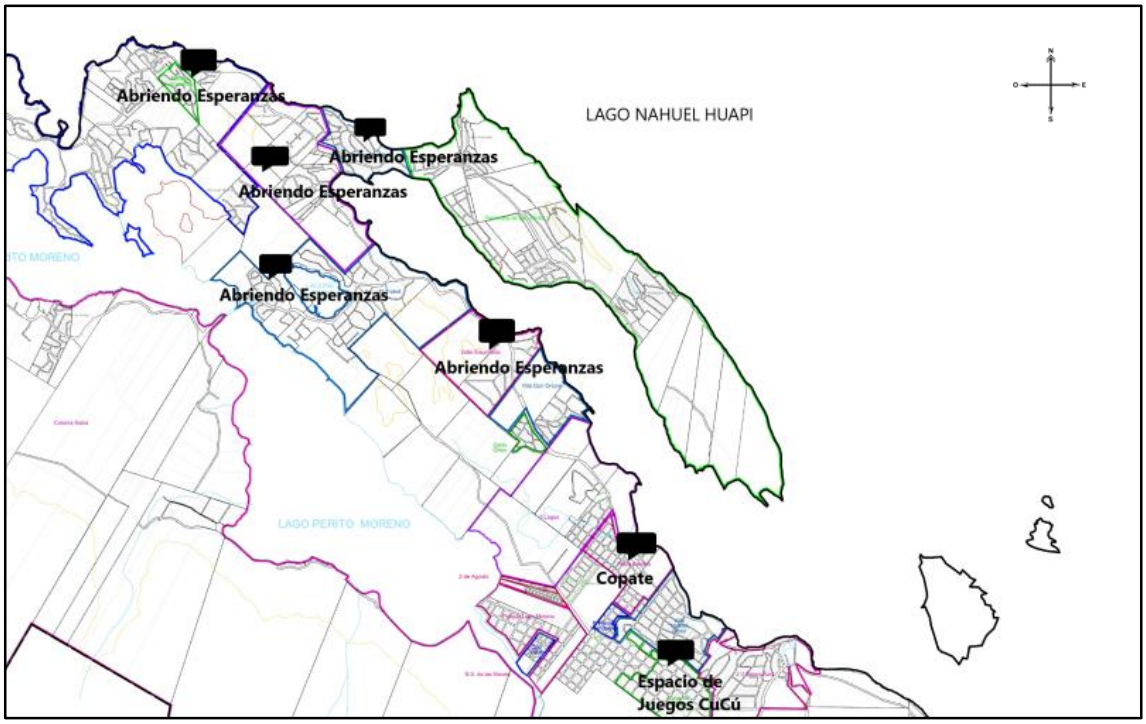
Por su parte, las figuras 11, 12 y 13 muestran la mayor densidad de grupos de consumidores organizados a finales del 2015 (recortes 1.a; 1.b y 1.c).

Figura 11: Recorte 1.a. Nodos y Grupos de consumo Año 2015



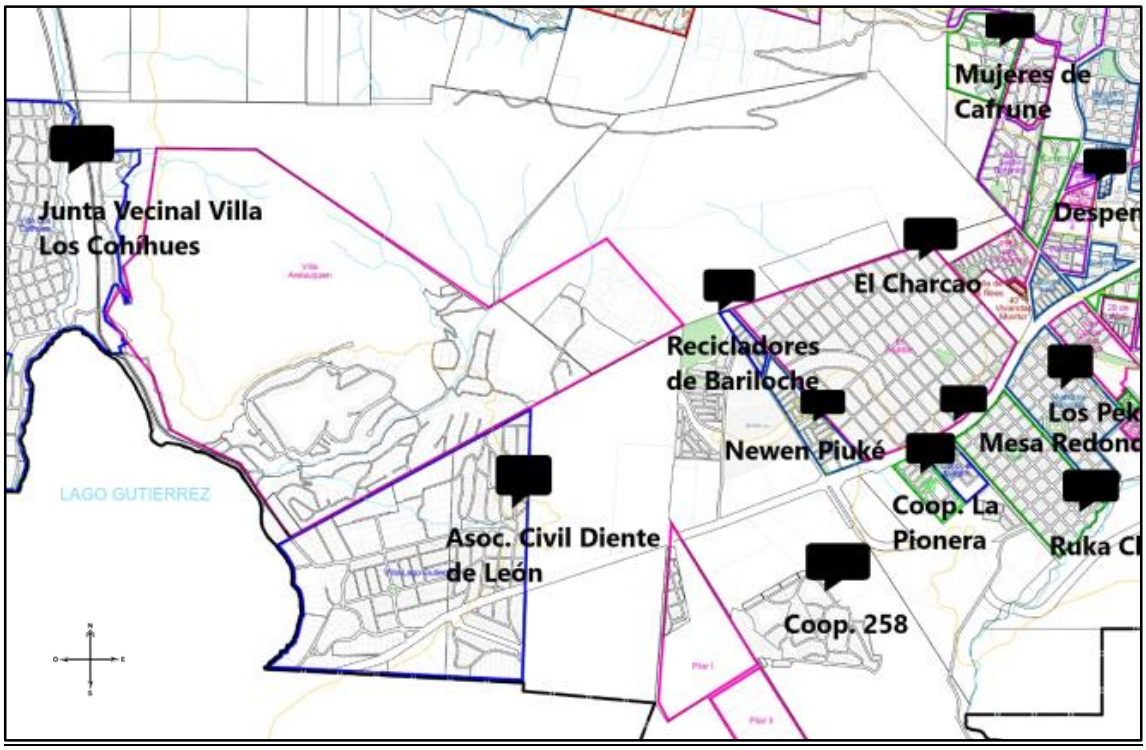
Fuente: Elaboración propia.

Figura 12: Recorte 1.b. Nodos y Grupos de consumo Año 2015



Fuente: Elaboración propia

Figura 13: Recorte 1.c. Nodos y Grupos de consumo Año 2015



Fuente: Elaboración propia.

En estos últimos mapas se evidencia el impulso de parte del Municipio a incrementar la participación de consumidores organizados promoviendo la conformación e inclusión de nuevas organizaciones. Los grupos se siguieron concentrando en los barrios del alto, pero también en barrios más alejados del Mercado, como en la zona de los Kilómetros sobre la Avenida Bustillo o Barrio Villa Los Coihues, más distantes del centro de la ciudad, tal como se muestra en las figuras 12 y 13.

Los productores de la Agricultura Familiar (AF) constituyen otro actor relevante en el armado de la red de abastecimiento local. Entre las problemáticas comunes de este sector se pueden mencionar como principales, el acceso y tenencia de la tierra, la alta proporción de productores con necesidades básicas insatisfechas, el desplazamiento de los productores familiares hacia zonas marginales (o bien aislamiento) debido a procesos de urbanización e incursión de explotaciones extensivas, dificultades para el acceso, integración y participación en condiciones justas a los mercados, entre otros.

En las áreas rurales de la Patagonia, la agricultura familiar se distingue por formar parte de una tradición de importancia cultural y social. Los productores aplican saberes y prácticas transmitidos de generación en generación insertos en entornos

físicos complejos de gran rigurosidad climática y caracterizados en las últimas décadas por procesos de desertificación generados principalmente por el excesivo pastoreo y los efectos de las sequías. El análisis de algunos datos de la AF en la provincia de Río Negro y Neuquén, permiten entender la incidencia del sector en el desarrollo territorial y especialmente en el abastecimiento de alimentos. Los datos que se presentan a continuación corresponden al Anuario Estadístico 2017 de SENASA[34]:

- Se considera unidad productiva de la Agricultura Familiar a una superficie cultivada de hasta 25 has. en las provincias de Neuquén y Río Negro. Para las áreas bajo riego se considera la disposición de menos de 25 has. cultivadas. En términos de unidades ganaderas (bovinas, ovinas, caprinas y porcinas) se consideran aquellas con una existencia menor a 500 unidades.
- En la provincia de Río Negro existen 1.368 unidades productivas de la AF y 1.367 unidades productivas que no corresponden a esta categoría, siendo similares los porcentajes en el caso de Neuquén.
- En la zona Andina, en los Departamentos del Cuy y Bariloche la distribución es menor, un 30% de las unidades productivas corresponden a la AF, mientras que en la zona de los Valles el porcentaje es mayor.
- La superficie total cultivada por la AF es de 10.201 Has. de las cuales 7.413 se destinan a la fruticultura y 1703 a la actividad hortícola.
- El 90% de los productores ganaderos de Río Negro corresponden a los criterios de AF. Se registran 6.794 unidades productivas, de las cuales 5.294 (78%) cuentan con menos de 100 animales (SENASA; 2017)

Aunque en menor proporción que el crecimiento experimentado por los consumidores organizados, el MMC fue sumando nuevos grupos de productores rurales, en su gran mayoría provenientes de la AF. El municipio profundizó la articulación con productores de la ya existente Feria de la Plaza Belgrano y los invitó a sumarse a la propuesta de la red. La Feria de la Plaza Belgrano es un espacio de comercialización que nació en el verano del 2009 con el objeto de recuperar el cinturón verde de la ciudad y fue impulsada por el propio municipio con el apoyo de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF). El MMC venía a ofrecerles una oportunidad para ampliar sus canales de comercialización.

[34] Elaborado por el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar Región Patagonia del INTA.

Por otro lado, se generaron nuevos vínculos con productores de la Cooperativa Ganadera Indígena, conformada por productores de ovinos y vacunos, que cuentan actualmente con 160 asociados establecidos mayoritariamente en la zona de influencia de Ingeniero Jacobacci y en los departamentos 25 de Mayo, Ñorquincó y Pilcaniyeu[35], en la región conocida como Línea Sur de la provincia. También se establecieron relaciones con productores de fruta y elaboradores de dulces y otros derivados de la zona de El Bolsón, Villa Mascardi y el Foyel (Comarca Andina) y productores de manzanas, peras, uvas y vino del Valle de la provincia de Río Negro. Con el tiempo se sumarían otras cooperativas de productores de carne y lana de la región sur, productores de Dina Huapi y pequeños productores y elaboradores de productos secos como fideos y panificados de la ciudad.

5.4. La institucionalización de la co-gestión ¿garantiza la participación?

Tal y como se vio en el capítulo anterior, la ordenanza de conformación de un ente autárquico fue muy resistida por la gestión política que asumió a fines del 2015. La evidencia también muestra que las sólidas vinculaciones desarrolladas entre el MMC y el resto de la comunidad resultaron un factor clave para superar su primer desafío de supervivencia institucional.

En este apartado nos formulamos las siguientes preguntas ¿Es posible concluir que la aprobación de la ordenanza que crea el Ente Autárquico del MMC (2747-CM-2016) consolidó un nuevo modelo de gestión en vínculo con las organizaciones sociales? ¿Corresponde este modelo efectivamente a una co-gestión de términos participativos?

Cuando cambian las gestiones cambian los actores, los dispositivos acordados, los acuerdos informales se desvanecen, cambian las correlaciones de fuerza y poder, y ponen en riesgo la superviviencia de proyectos colectivos de este tipo. La institucionalidad, en términos de formalidad, de establecimiento de normativas y acuerdos tácitos de trabajo, asignación de presupuestos, creación de dependencias y estructuras administrativas específicas, entre otros, provee un marco capaz de generar

[35] Abarcando los parajes de Kakel Huincul, Colitoro, Cerro Mesa, Laguna Blanca, Carrilaufquen, Cerro Bandera, Lipetrén, Pampa Alegre, La Gotera, El Tropezón, Futa Ruin, Anecón, El Chaiful, Lluquiche, Atraico, El Tropezón, Colan Conue, El Doradillo, Ojos de Agua, Mamuel Choique, Río Chico, El Paisanito y Tres Cerros, todos en la provincia de Río Negro.

mayor seguridad para la continuidad de la política pública, aunque no necesariamente asegura el cumplimiento de los objetivos. Los espacios ganados en términos de participación ciudadana pueden quedar formalmente establecidos en normas institucionales, pero su efectivo funcionamiento y sostenimiento en el tiempo depende de las capacidades desarrolladas por el gobierno local y de la voluntad política de poner en práctica los mecanismos participativos.

De igual manera, las capacidades territoriales, en términos de organización comunitaria y participación ciudadana en diferentes espacios de la vida pública, también juegan un rol innegable en el sostenimiento de espacios participativos donde se pone en juego el capital social de una comunidad. Sin embargo, esta capacidad organizativa no es siempre la misma ni es homogénea en todos los actores territoriales, depende de múltiples factores como el contexto económico, el momento histórico social, las prácticas culturales, los actores, los liderazgos, etc. Es decir, no siempre "están", a veces es necesario generarlas, promoverlas y fortalecerlas para que puedan incorporarse al proceso de desarrollo.

En base a la recopilación periodística realizada y las entrevistas efectuadas a distintos referentes institucionales y actores participantes de la experiencia, es posible argumentar que existieron diversos factores que interfirieron en la menor participación de las organizaciones sociales en la co-gestión del MMC a partir del año 2016.

Un primer aspecto a analizar es el cambio de contexto macroeconómico y político que atraviesa la experiencia a partir de ese año. Hacia 2013 los precios de los alimentos estaban en aumento y el MMC prometía precios más accesibles al consumidor y más equitativos al productor. La sintonía política entre los niveles nacional y local del Estado, -tanto el partido de la intendente Martini (2012-2015), como el de la Presidencia de la Nación con Cristina Fernández (2007-2015) eran del mismo color político-, favoreció la articulación con el Programa"Pescado para Todos" y "Fruta para Todos", implementado desde el gobierno nacional y por el cual se abastecía de estos alimentos a precios accesibles a diferentes localidades a través de camiones equipados para su traslado. Por medio de esta cooperación, el MMC hacía llegar alimentos a los barrios más distantes, y mientras el espacio físico del Mercado aún no estaba en marcha, se aprovechaban estas instancias de contacto personal con el vecino para brindar información de la experiencia que pronto se implementaría.

El cambio de gestión a nivel municipal y nacional en diciembre de 2015 trajo consigo nuevas miradas sobre las políticas territoriales. A nivel municipal, y a pesar de

que la creación de un ente autárquico co-gestionado finalmente fue aprobado, el contexto político había cambiado y la voluntad de fortalecer los espacios participativos se debilitó.

Un segundo aspecto que contribuyó a la menor participación de las organizaciones sociales fue el traslado del espacio físico del Mercado en el año 2017. En sus orígenes, el municipio alquiló y acondicionó un galpón localizado en calle Santa Cruz 1202, en el Barrio Las Quintas, considerado estratégico por la mayor accesibilidad en términos de distancia y el sentido de pertenencia y apropiación del espacio que tenían las organizaciones de los barrios más populares. En diciembre del 2016, alegando razones económicas, el municipio anunció su traslado a un espacio habilitado en la Estación de Ferrocarril en el centro-este de la ciudad. La mudanza complejizó el recorrido urbano para llegar a la Estación desde el "alto" de la ciudad y otros barrios alejados. Una o más conexiones de líneas de colectivos pasaron a ser necesarias para llegar al lugar. Este traslado provocó además dificultades en la logística y organización interna de los grupos y nodos de compras, ya que los costos de flete y distribución de los alimentos (combustible, medios de transporte, horas trabajadas) aumentaron por las distancias geográficas -en un ejido urbano de casi 29 mil hectáreas, similar al de la ciudad de Buenos Aires-. Como consecuencia, algunos grupos y nodos dejaron de abastecerse del mercado.

Un tercer aspecto mencionado por referentes de grupos de consumidores está relacionado con la política de precios diferencial que el Mercado sostenía para grupos organizados. La misma otorgaba un descuento del 10% para los grupos organizados, estímulo que fue suprimido en la nueva gestión y que desmotivó las compras organizadas.

Un cuarto aspecto, y que tal vez significó uno de los mayores impactos, fue el desmantelamiento de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)[36] por decisión del gobierno nacional, en el marco de una fuerte política de ajuste del gasto público. Tal decisión política significó un duro golpe para el fortalecimiento y consolidación de la red, ya que los técnicos de la SAF con oficina en la región oficiaban de nexos con los productores de la agricultura familiar, facilitaban los procesos de comunicación e

[36] El desfinanciamiento de la agencia comienza a principios del 2016 con el cierre de programas, quita de componentes presupuestarios como capacitaciones y subsidios a productores, y recursos administrativos como el combustible para movilidad de los técnicos y alquiler de oficinas. En septiembre de 2018 despiden a todos los trabajadores de la SAF insertos en la provincia de Río Negro, que sumaban 35, re incorporando a 5 de ellos meses después por orden judicial.

intercambio y trabajaban en el fortalecimiento organizativo de los consumidores. En este contexto, el municipio no dispuso de recursos humanos que los reemplace, y como consecuencia, fue un elemento más en el debilitamiento de la política al perderse los recursos humanos que oficiaban de facilitadores territoriales, concepto que se profundizará más adelante en este capítulo.

Desde el lado de la oferta, también surgieron nuevas dificultades en la operatoria. En la Línea Sur de la provincia de Río Negro, los productores son pequeños y se hallan geográficamente dispersos, con escasa o nula capacidad de comercialización de su producción, tanto por cuestiones logísticas como por cuestiones tributarias. Es así que la organización de los mismos en cooperativas u otras formas jurídicas resulta fundamental para el acceso a los mercados y, por lo tanto, el sostenimiento de estas unidades productivas. Para ello se necesita un continuo apoyo y trabajo articulado con organizaciones ya existentes y con aquellas en etapa de conformación. En éstos y otros aspectos es precisamente donde actuaba la Subsecretaría de Agricultura Familiar como facilitador territorial. Por otro lado, los productores de la región se vieron desalentados de participar al no poder destrabar los condicionamientos de SENASA[37] para el transporte, como el número de guía para el traslado de animales o la dificultad de faenar en frigoríficos habilitados. Otra gran dificultad fue la imposibilidad de emitir facturas o tickets fiscales por parte de algunos elaboradores de alimentos y productores de la ESyS aún no formalizados.

La manera en que el MMC solucionó la menor disponibilidad de proveedores de la región fue buscando productores de zonas más alejadas geográficamente, pero formalizados ante el fisco y habilitados por lo tanto a facturar. Debido a los mayores costos de transporte, esta solución se tradujo en la equiparación de los precios del mercado a los de los grandes supermercados de la ciudad. Todo esto introdujo limitaciones para que el MMC ejerciera un verdadero rol regulador del mercado introduciendo precios de referencia y cumpliera sus objetivos estratégicos de acercar al consumidor productos de las economías regionales más próximas brindando a la vez, canales de comercialización más justos a los proveedores.

El cambio de contexto político-institucional y las trabas que no lograron solucionarse diluyeron el peso de las organizaciones de productores y consumidores en los procesos de toma de decisiones después del 2016. Si bien los espacios normados

[37] Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria de la República Argentina.

para la participación seguían en pié, el escaso apoyo estatal a la continuidad de la política y toda su estructura organizativa, como proceso y como capacidad territorial, actuaron como factor determinante para que la participación ciudadana perdiera fuerza en la co-gestión.

El argumento del gobierno municipal se basaba principalmente en la sustentabilidad del Mercado. Tal concepción alteraba los principios básicos con los cuales había sido creado y los trabajadores temían que se abriera la puerta a la tercerización a través de la concesión a un ente privado. En una entrevista periodística, un concejal opositor señalaba:

> La letra y espíritu de la ordenanza del mercado establecen que la provisión debe venir de la agricultura familiar y pequeños productores. Y la venta orientada al consumo de los sectores populares. Pero ésta no es la política de la gestión Gennuso (En estos días, 25/09/2017).

De manera similar, un trabajador de la CTEP que integra la Cooperativa Pionera Patagónica expresaba la problemática en una entrevista a un medio digital con las siguientes palabras:

> El principal obstáculo es que el MMC es un proyecto en estado incipiente y, como tal, falta mucho por mejorar. Por eso los productos son todavía acotados, así como los proveedores. Pero estos problemas tienen que ver con que, me parece, esta gestión no está apostando a fortalecer lo mejor que tiene el Estado: la participación de muchas organizaciones populares de consumidores, productores, elaboradores. El entramado organizativo es el principal potencial del MMC y a veces parece que para el Estado Municipal lejos de ser una ventaja es un problema (Revista Al Margen, 15/06/2017).

Estas dificultades se transformaron en amenazas reales para la continuidad del proyecto colectivo y novedoso que significó el MMC, dando cuenta de que la institucionalización de la co-gestión no resultó ser una garantía para la consolidación de la política pública en los mismos términos en que fue pensada.

5.5. El Mercado Municipal Comunitario en clave de Desarrollo Territorial

Retomando las preguntas que formulamos al comienzo del capítulo, en este apartado indagaremos en el MMC en clave de estrategia de desarrollo territorial.

El territorio no es algo dado a priori, es una construcción política, social e histórica (Manzanal, 2006; Manzanal et al., 2009). Visto así, el concepto de territorio implica un proceso, un continuo que expresa la heterogeneidad y complejidad de las

relaciones entre actores y proyectos/acciones en un espacio geográfico que se reconfigura permanentemente en función de los vínculos que en él operan y los hechos que se van sucediendo. Desde esta visión, el desarrollo endógeno basado en los recursos locales y las capacidades de los actores territoriales, toma una nueva singularidad, donde son relevantes las relaciones y el entorno, la historia de los actores y sus vínculos, la identidad de los territorios. En otras palabras, intenta captar la complejidad y desde la misma, impulsar procesos basados en las capacidades territoriales (Costamagna 2008, Madoery, 2016).

Para Boisier (1999) detrás de la multiplicidad de adjetivos en relación al concepto de desarrollo, entre otros, local, regional, territorial, endógeno, se esconde un común denominador, que los procesos de desarrollo son locales, porque es local el ámbito de encuentro entre territorio y desarrollo. Donde el desarrollo endógeno puede ser entendido como "una propiedad emergente de un sistema territorial que posee un elevado stock de capitales intangibles y sinérgico*"* (p.17).

Para Madoery (2016), el pensar los procesos de desarrollo de nuestros territorios implica reconocer la configuración de poder que en ellos se reproduce. Los procesos de desarrollo en América Latina constituyen una categoría política ya que hacen foco en las relaciones de poder, "saca al desarrollo de su reducto económico y lo coloca en el amplio terreno de los procesos sociales" (p7). Las graves asimetrías que se expresan en la región responden a matrices socioproductivas excluyentes de amplios sectores de la población. En el marco de sociedades fragmentadas con persistentes niveles de pobreza resulta clave impulsar procesos de desarrollo territorial orientados a mejorar la calidad de vida de toda la población y ampliar formas solidarias de vinculación (Pastore y Altschuler, 2015).

Cuando se interviene con acciones que exceden los meros beneficiarios y se tornan estratégicas para la reproducción futura del territorio (en términos de romper la hegemonía de las relaciones de poder), se convierten en estrategias de desarrollo. Implementar estas estrategias para un desarrollo más igualitario que participe a los actores territoriales y sus capacidades requiere de una nueva gobernanza en la gestión.

Las políticas *bottom up* (abajo-arriba) resultan ser más eficaces por un conjunto de aspectos que brinda la proximidad con los problemas, como la posibilidad de dar respuestas a través de iniciativas situadas, el mayor conocimiento de los actores y sus interrelaciones, y la mayor adaptabilidad a contextos cambiantes. Esta perspectiva sostiene que son los gobiernos locales quienes pueden impulsar una política de

desarrollo territorial anclada en los actores, sus formas de interactuar, las desigualdades y relaciones de poder imperantes en el territorio y las tramas sociales que generan o podrían generar valor agregado.

En este punto podemos hablar de una natural aplicación del principio de subsidiaridad del Estado, que indica que las acciones, en cuanto gestión pública, deben llevarse adelante en el nivel más próximo del ciudadano. Sin embargo, captar la complejidad del territorio a la hora de implementar estrategias de desarrollo territorial implica ampliar y superar este principio de subsidiaridad. No sólo la gestión debe ser próxima, sino que debe ser abierta y participativa, es decir debe incluir las voces y los intereses de los ciudadanos.

Si bien existen múltiples desafíos para avanzar hacia una participación progresiva de la ciudadanía en la gestión pública, esta nueva concepción implica cambios al interior de los gobiernos locales, requiere la construcción de ciertas capacidades institucionales (capacidad de concertación, de liderazgo, de reconocimiento de sinergias y trayectorias, entre otras) que permitan identificar y luego acompañar y conducir estrategias de desarrollo. Se trata de un proceso espiralado donde se reconocen y potencian las capacidades territoriales (que podríamos llamar capital social) que van desarrollándose en el devenir de las políticas, y fortaleciendo las capacidades de los gobiernos.

En tal sentido, Costamagna (2008) plantea que Argentina presenta un incipiente proceso de construcción de institucionalidad para el desarrollo territorial, superador del marco de referencia de los años noventa, que se basaban en recetas del tipo *top down* (arriba-abajo). Hoy por hoy, y luego de resultados magros de políticas de desarrollo aplicadas como recetas estandarizadas en territorios distintos con trayectorias distintas, se reconoce la importancia de los actores y su participación en el diseño e implementación de estrategias que buscan superar las desigualdades. Los nuevos modelos de gestión local en red que se están gestando en nuestros territorios resultan instrumentos estratégicos a la hora de impulsar procesos genuinos de desarrollo territorial (Costamagna y Larrea, 2015).

Para Coraggio (2005), las políticas para el desarrollo que se basaron en un carácter integracionista del paradigma neoliberal, es decir, que buscaron integrar ventajosamente a regiones excluidas por el mismo sistema, estuvieron poco respaldadas por el éxito. Mientras que aquellas que buscan fortalecer las capacidades territoriales, en términos de proceso y no como punto de partida, tienen más chance de reducir las

desigualdades. Serrano (2011) nos invita a pensar la inclusión social no solo desde la perspectiva de mitigar o compensar, sino de concebir un desarrollo que morigere su carácter excluyente. Para esta autora, debe existir una gobernanza para el desarrollo territorial, que apunte a "fortalecer procesos económicos de extensa base social que permitan, a un conjunto amplio de productores y trabajadores, sumarse en posiciones adecuadas al proceso de desarrollo, potenciando la lógica de la innovación y los encadenamientos productivos" (p. 10).

La Economía Social y Solidaria (ESyS) juega un rol cada vez más visibilizado en torno a la reconfiguración de los territorios, en tanto persigue la la reducción de desigualdades, la democratización de los mercados, el consumo popular y la producción de alimentos, a través de la creación de canales alternativos de comercialización, la generación de trabajo autogestivo y comunitario, así como la defensa del acceso a la tierra y a la soberanía alimentaria.

> Tanto en Argentina como en otros países de América Latina se verifica una presencia creciente de la economía social en las prácticas sociales y los debates políticos y académicos, que se vincula también con distintas formas de concebir el desarrollo local o territorial" (Pastore; 2015; pp1).

El sistema de mercado y la necesaria inversión para generar empleos e ingresos dignos, en el marco de la dinámica de acumulación capitalista, dejan a amplios sectores excluidos del trabajo y del consumo. Las prácticas vinculadas a la ESyS buscan incidir en la matriz de dominación imperante y las relaciones de poder que se juegan en torno a la producción y el consumo en un territorio dado. Para Coraggio (2007a, 2008) es posible desarrollar otras formas de organización económica en subsistemas regionales que restablezcan la unidad virtuosa entre producción y reproducción de la vida. Pero es fundamental incidir desde el nivel meso socioeconómico y contrarrestar la lógica tendiente a la concentración de riqueza. Sin esta mirada sobre los procesos de acumulación, se corre el riesgo de debilitar los efectos de las políticas sociales, principalmente de aquellas tendientes a aumentar el ingreso de la población más vulnerable, ya que el mayor poder adquisitivo se diluye en los altos precios generados en la intermediación (supermercadismo), o por el poder de los grupos productores de alimentos cada vez más concentrados.

El Estado, en tanto hacedor de políticas públicas, puede potenciar las prácticas de la ESyS brindándoles escala territorial y normativa adecuada que permitan la construcción de estrategias de desarrollo territorial en torno a ellas. Estas estrategias

requieren que las políticas sean elaboradas a partir de la mirada, la movilización y participación activa de los actores territoriales (Costamagna y Larrea, 2016). En tal sentido,

> ...es preciso que aquellos responsables de conducir las comunidades puedan detectar un punto de partida que posibilite emprender iniciativas consensuadas y que muestren a los agentes locales los intereses comunes para arribar a un pacto implícito o explícito y trabajar en una estrategia de desarrollo territorial. (Costamagna, 2008, p. 4).

Es necesario que se pongan en juego capacidades e instrumentos institucionales de los gobiernos locales para reconocer y potenciar las prácticas de la ESyS, de manera que puedan convertirse en verdaderas estrategias de desarrollo territorial. A veces estas capacidades e instrumentos no están presentes y se aplican lógicas que corresponden a una gobernanza más tradicional, no participativa ni territorial. En nuestro país hay variados ejemplos de Programas aplicados en el territorio con muy buenas intenciones que no logran el sostenimiento en el tiempo. En este sentido, Boisier (1999) siguiendo a Guell, señala que

> Un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimiento y sentido colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida (p.7).

Existen muchas y variadas experiencias en nuestro país de promoción del desarrollo local en distintos territorios a través de herramientas asociadas a la ESyS, algunas de ellas exitosas. Landriscini (2017) estudió las iniciativas de desarrollo local en Norpatagonia impulsadas en el marco de Plan Manos a la Obra (PMO). Entre el 2008 y 2013 se llevaron a cabo experiencias con municipios del Valle Medio de Río Negro y municipios de Neuquén, las mismas implicaban el fortalecimiento de capacidades y compromiso local, la asistencia técnica en el marco de Planes Estratégicos territoriales vinculados al perfil productivo local, y se gestaron líneas de financiamiento y servicios de apoyo a la producción y fondos para asistir la comercialización. La autora destaca el peso otorgado en la concepción, el diseño y las condiciones de implementación del Plan estatal, en un entorno con debilidades institucionales y mercantiles. A partir de este estudio, Landriscini (2017) enfatiza en la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades de los beneficiarios y promover la integración social y económica, "y no a reproducir la desigualdad social entre trabajadores formales, informales y autogestionarios precarios, debiendo complementarse con políticas en lo financiero, lo

comercial y lo tecnológico" (p. 52). Para la autora, el Plan requería la co-construcción de conocimiento de los gestores y los administradores en cuestiones claves de la Economía social, y la consideración de indicadores de sostenibilidad "socioeconómica" de las iniciativas. Es decir, nuevas capacidades institucionales para llevar adelante políticas que impacten en la modificación de la matriz productiva volviéndola más inclusiva.

Por otro lado, Colino et.al (2016) han estudiado los procesos de acción colectiva que se profundizaron a partir de la emergencia volcánica provocada por la erupción del volcán Puyehue en mayo del 2011 afectando la actividad económica y social de la ciudad de San Carlos de Bariloche[38]. Este antecedente, con base en el estudio de los microemprendedores locales, demostró que las experiencias de acción colectiva llevadas adelante por el sector para superar la crisis, tuvieron mejor acceso a herramientas para sobrellevar la incertidumbre, para autoreconocerse, para generar estrategias innovativas y para acceder a la ayuda del Estado (microcréditos, capacitaciones, nuevos canales de comercialización fuera de la ciudad, etc) que quienes lo hicieron de manera individual. Los autores analizan factores endógenos y exógenos que impulsaron la asociatividad y otros capaces de amenazar o romper los procesos generados y destacan la falta de maduración que posiblemente caracterice a varios de los proyectos asociativos observados. En este sentido, explicitan la necesidad de "fortalecer y consolidar los vínculos y procesos internos de pertenencia, asociación, capacitación y autodeterminación dentro de cada grupo. El Estado (nacional, provincial y municipal) tiene aquí un rol estratégico y desafiante*"* (Colino et. al, 2016, p.98).

Existe suficiente evidencia que demuestra que asumir la complejidad inherente a las prácticas de la ESyS, identificar e interactuar con las tensiones y limitaciones presentes en los procesos, requiere, de manera imprescindible, de nuevos roles por parte de los gestores de políticas públicas. Para Pastore y Altschuler (2015) los procesos de Desarrollo Socio Territorial anclados en iniciativas de la ESyS requieren significativos esfuerzos de capacitación, aprendizaje colectivo, trabajo en red, acompañamiento institucional, regulación y promoción.

[38] Sólo por mencionar algunos de los impactos más significativos, el aeropuerto de la ciudad estuvo cerrado por más de 7 meses al igual que las rutas de acceso que frecuentemente resultaban clausuradas por la escasa visibilidad que provocaban las nubes de cenizas emitidas durante casi un año posterior a su erupción y el efecto de los vientos característicos de la región. La escasa conectividad no solo afectó el arribo de turistas, sino también el acceso a bienes e insumos no producidos localmente y la movilidad de los residentes.

El Mercado Municipal Comunitario, tal y como se planteó en sus objetivos iniciales, buscaba romper una lógica hegemónica de comercialización y acceso de los alimentos a la ciudad. Es decir, lograr un balance más justo en términos de asimetrías de poder entre los grandes actores del mercado y los pequeños productores y consumidores. La trama social pre-existente de prácticas asociadas a la ESyS demuestra la existencia de capacidad de organización que el MMC tomó y potenció brindando escala regional, convirtiéndola en una estrategia de desarrollo territorial.

Sin embargo, el debilitamiento de la participación de los actores después del 2016, dan cuenta de que además de las capacidades territoriales detectadas (organización, vinculación), es necesario contar con voluntad política y capacidades institucionales que permitan sostener y potenciar una estrategia territorial transformadora. Estos pilares estuvieron presentes al principio, durante la etapa de diseño e implementación de la iniciativa, donde se evidenció un verdadero proceso de co-construcción de política pública con organizaciones del campo popular.

Es importante destacar en esta etapa dos aspectos que contribuyeron al éxito de la iniciativa, demostrado en la multiplicación de las organizaciones de consumidores entre el 2013 y el 2016. Ambos se encuentran relacionados a los actores involucrados en la experiencia. Un primer aspecto es la experiencia de más de 15 años de trabajo en organizaciones de la ESyS del Subsecretario de Economía Social del municipio, quien impulsó la iniciativa; tal como ocurrió en otras carteras en el período analizado. El segundo aspecto fue la incorporación de un trabajador con experiencia y trayectoria territorial para trabajar en el sostenimiento organizativo de los grupos de consumidores y vínculo con productores. Ya en sus proyectos originarios el MMC contemplaba recursos específicos para esta función. Este recurso humano, junto a los equipos técnicos del municipio y de la Subsecretaría de Agricultura Familiar fueron quienes promovieron y fortalecieron los procesos organizativos, resultando claves para la organización del consumo en barrios vulnerables.

En términos de Costamagna (2017), estos actores asumieron el papel de facilitadores territoriales que sostuvieron este proceso de construcción social. Los facilitadores territoriales son “aquellas personas que de forma individual o en un contexto de equipo de trabajo, asumen el rol de generar condiciones para que los actores del DT (Desarrollo Territorial) puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción” (p.66). Siguiendo el enfoque pedagógico para el desarrollo territorial, el facilitador es quien crea las condiciones para que los demás actores construyan consensos y pasen a la

acción. Su rol es crear espacios de diálogo y construcción de redes, construir visión compartida entre los actores involucrados, gestionar situaciones de conflicto, construir relaciones de confianza, construir agendas compartidas, conectar al territorio con los pensamientos y debates externos y, por último, ser un facilitador-formador, conectar teoría y práctica, reflexión y acción para generar en el proceso capacidades colectivas en el territorio (Costamagna y Pérez Rozzi, 2015). El facilitador puede emerger de las organizaciones sociales, del gobierno local, regional o nacional, de las universidades o simplemente ser referentes territoriales que ejercen un liderazgo legitimado por la comunidad en su espacio de intervención. A pesar de su trascendencia, no siempre es una figura explicitada en la formulación e implementación de las políticas públicas. Cuando estos equipos de trabajo y facilitación fueron desfinanciados en el MMC luego del cambio de gestión (local y nacional) comenzó una etapa de debilitamiento de la participación ciudadana en la experiencia.

Un territorio que busca su desarrollo debería, entre otras cosas, identificar y allanar el camino de estos potenciales facilitadores, generar flujos positivos de relaciones, adoptar la interacción como forma habitual de proceder y trabajar en el fortalecimiento de la concertación, condición necesaria para la construcción de capital social. “Este intangible es uno de los valores que definitivamente diferencia la nueva gestión del territorio y que no es habitualmente encontrado en nuestras sociedades” (Costamagna, 2008, p.3).

Una nueva gobernanza es definitivamente necesaria para llevar adelante experiencias de este tipo. En palabras de Hintze (2014b), esto

> confronta el diseño tradicional de políticas definido por los decisores públicos (diagnóstico del problema, programa para solucionarlo y modelo de gestión correcto para llevarlo a cabo) con el desafío de apoyar la innovación de nuevas formas de desarrollo económico-social y de alianzas, promoviendo que las nuevas prácticas sociales se constituyan como precedente en el ámbito de la política pública (p. 23).

La experiencia del MMC evidencia que este tipo de políticas territoriales implican procesos de transformación que requieren tiempo, coordinación, concertación de intereses, acuerdos, seguimiento y trabajo continuo. Su consolidación en el entorno social, cultural, económico y político de la comunidad no termina con su formalización y reconocimiento institucional. La evidencia muestra que se requiere de la presencia continua del gobierno local, sosteniendo y acompañando, con recursos no sólo económicos sino también humanos, evitando que estas lógicas de participación

ciudadana pierdan el impulso y empoderamiento alcanzado y pongan bajo amenaza el proceso integral de desarrollo del territorio. En este sentido, Hintze (2014b) reflexiona que "...lograr una efectiva participación que supere el nivel del discurso y se materialice en prácticas concretas es un proceso complejo de construcción colectiva en el que necesariamente son esperables avances y retrocesos" (p.24).

Conclusiones

La construcción del concepto de la Economía Social y Solidaria (ESyS) en Latinoamérica da cuenta de la dimensión política transformadora que tienen estas experiencias, más ligadas a procesos de sobrevivencia y resistencia a los efectos del neoliberalismo de las décadas del `80 y `90, respecto de las prácticas de organizaciones más tradicionales, como el movimiento cooperativista asociado a la Economía Social de tradición europea.

Existe una gran diversidad de prácticas e iniciativas que llevan a pensar otra forma de producción, de distribución y de consumo, las cuales buscan devolver al mercado su función social. Así, se han expandido prácticas solidarias, muchas de ellas con base en el cooperativismo, pero también nuevas iniciativas de base comunitaria, solidaria, autogestiva, que se presentan como contrahegemónica por los valores que la sustentan, en contraposición a la economía hegemónica de base individualista y competitiva que reproduce el capitalismo.

Durante los últimos 20 años, los gobiernos de la región han llevado adelante múltiples mecanismos de intervención pública para promover la ESyS. En un amplio abanico de miradas, las políticas se han implementado con diferentes matices que van desde programas sociales como paliativos a la pobreza y exclusión hasta aquellas más integrales que implican procesos de desarrollo local a partir de la articulación con las organizaciones de base territorial. Subyace en el fondo una tensión inherente en el abordaje de estas prácticas, dado el carácter transformador de las mismas que en muchos casos debe “amoldarse” a un Estado que sostiene estructuras de acumulación excluyentes.

En Argentina en particular, desde el 2003, el Estado impulsó el desarrollo de la ESyS reconociendo a las organizaciones sociales como artífices de la resistencia al neoliberalismo de la década anterior. En un lapso de diez años se dictaron leyes nacionales como la Ley de Monotributo Social, Microcrédito y Marcas Colectivas. Se crearon áreas específicas como la Subsecretaría de Agricultura Familiar, y se resignificaron otras como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) otorgándole mayor presencia en el territorio. Dados los elevados índices de desempleo y trabajo informal imperantes en los primeros años de la década del 2000, el objetivo de las intervenciones fué el sostenimiento del ingreso, la generación de trabajo

y su formalización, para pasar luego a la promoción y creación de cooperativas, principalmente de trabajo.

Más allá de los grandes avances, prevaleció un enfoque más contenedor que transformador en estas políticas; la escasa articulación del Ministerio de Desarrollo Social con otros Ministerios da cuenta de cierto encapsulamiento de los programas que abordan la ESyS en el ámbito de lo social. En este sentido, las políticas orientadas a promover la Agricultura Familiar (AF) tuvieron un carácter más transformador al tensionar posiciones de poder en la ruralidad, respondiendo a demandas de un sector largamente postergado. Entre 2005 y 2015 se impulsaron las ferias y los mercados de la AF, brindando alternativas de consumo directo, productos más sanos y canales de comercialización más justos. Esto significó avanzar algunos casilleros en el complejo proceso de reconfiguración del abastecimiento de alimentos a las ciudades. Sin embargo, a pesar de los avances en materia de legislación y políticas a nivel nacional destinadas a incluir la AF en los circuitos productivos y comerciales, el rol del Estado a nivel local fue, en la mayoría de los casos, de contralor bromatológico y habilitador de espacios, siendo escasas las políticas que buscaron una mayor integralidad en el territorio.

En el año 2013 se implementó la experiencia del Mercado Municipal Comunitario (MMC) de San Carlos de Bariloche, iniciativa impulsada desde la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social del municipio, la misma se tomó como caso de estudio para indagar en el vínculo del Estado municipal con las organizaciones regionales de la ESyS y el impacto que pueden tener experiencias de este tipo en procesos de transformación y desarrollo territorial.

Para desarrollar la investigación fue necesario construir un marco teórico que contuviera algunos conceptos claves como Economía Social y Solidaria, el desarrollo territorial, las tramas sociales y las nuevas gobernanzas. El poner a conversar estos conceptos permitió un análisis detallado y reflexivo del caso desde diferentes perspectivas.

De la profundización en el andamiaje conceptual, encontramos que las prácticas de la ESyS se entrelazan y dialogan con el enfoque del desarrollo territorial a partir de 3 aspectos particulares. En primer lugar, ambos encuentran sus bases fundantes en una concepción latinoamericana construida desde una dimensión política transformadora y emancipadora, no siempre visibilizada y jerarquizada a la hora de formular políticas para el sector. En segundo lugar, que existe una vinculación estrecha entre las prácticas

de la ESyS y el territorio; estas prácticas lo producen y lo reproducen, por lo tanto, son actores claves del desarrollo territorial a través de la trama de valor social que generan. Y, por último, el potencial de la ESyS para un desarrollo en términos más equitativos e inclusivos es posible a partir de una nueva gobernanza local que democratice las decisiones que inciden en la matriz socioeconómica del territorio.

Rescatamos que el territorio, desde esta perspectiva, presenta una connotación movilizadora, en clave disruptiva, de resistencia al colonialismo y al neoliberalismo, lo cual lleva a pensar el desarrollo territorial en clave de morigerar las heterogeneidades, las desigualdades, las relaciones de poder, incidiendo en las matrices económicas que incluyen o excluyen a determinados actores. La construcción de estrategias de desarrollo en nuestros territorios requiere la movilización y participación activa de los actores, con sus saberes, sus miradas y sus necesidades; potenciando las capacidades existentes que permitan incluir a sectores postergados en dinámicas más justas.

En San Carlos de Bariloche y microregión la producción de verduras y hortalizas es muy inferior a la necesaria para abastecer la población. Dadas las características climáticas de la zona y la distancia desde los grandes centros proveedores, los alimentos se encarecen afectando principalmente a los sectores vulnerables, quienes destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a la alimentación.

Entre los objetivos estratégicos del Mercado Municipal Comunitario se encontraban, por un lado, abastecer a la población de producción local, regional y provincial, especialmente de productos provenientes de la agricultura familiar; y por otro lado, promover y fortalecer la organización del consumo como política de estado, especialmente en los sectores vulnerables.

Cuando se presenta el primer proyecto para impulsar esta política en 2013, el municipio articuló con 8 organizaciones ya existentes que nucleaban aproximadamente 300 familias, impulsadas años atrás desde el área de desarrollo social del municipio, y otras que autogestivamente realizaban compras comunitarias. En su mayoría, estas organizaciones estaban ubicadas en el denominado popularmente “Alto de Bariloche”, la zona alta de la ciudad donde se encuentran la mayor parte de los barrios pobres con dificultades de acceso a servicios, transporte, entre otros. Este *know-how* adquirido a través de las experiencias previas y los aprendizajes cotidianos fueron apropiados para impulsar, diseñar y nutrir una Red de Abastecimiento de Alimentos que buscaba consolidar el vínculo de los consumidores organizados con los productores locales y regionales. El Mercado en tanto espacio físico es parte de esta red, y con él se abre la

comercialización a los consumidores tradicionales (no organizados). Con una política de precios diferenciada, la Red promovía que se organizaran nuevos grupos de consumo en los diferentes barrios de una ciudad de extensa y compleja geografía como Bariloche; así, para el 2016, los nodos y grupos de compras aumentaron a 16 nucleando a más de 700 familias. En esta etapa, el municipio junto a las organizaciones, trabajaron en la redacción del proyecto de ordenanza de creación de un Ente Aurtárquico que llevaría adelante la política del Mercado en co-gestión entre el municipio y las organizaciones.

Además de la articulación a nivel local-regional, la Red se configuró a partir del entramado construido a nivel meso con organismos provinciales y nacionales, como la Secretaría de Agricultura Familiar, la cual jugó un rol central vinculando y organizando a los productores de la región. En este sentido se trató de una política del tipo *bottom-up*, gestada desde las necesidades del territorio en articulación con los recursos de niveles superiores de gobierno.

El punto de inflexión que significó el cambio de gestión a finales del 2015 evidenció el fuerte respaldo de las organizaciones de consumidores y productores a la participación en la dirección del Mercado.

La presión ejercida por la sociedad civil, incluyendo universidades, sindicatos, medios populares de comunicación, organizaciones, etc, sostuvo el espíritu original de la iniciativa logrando la aprobación de la ordenanza 2747/16 que creó el Ente Autárquico y el Consejo Asesor, mecanismos participativos a través de los cuales se institucionaliza la co-gestión.

Un factor que se tornó relevante a lo largo del estudio fue el rol de los facilitadores territoriales, asumido por los técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y del municipio. El trabajo de estos equipos en la promoción del vínculo y el fortalecimiento de los colectivos de productores, así como el apoyo a la organización de los consumidores resultó vital para generar y potenciar la organización y los espacios participativos. El rol del facilitador territorial resulta crucial para la generación de capacidades territoriales en torno a los pequeños productores y los consumidores, especialmente de sectores populares; y en general no se explicita en las políticas públicas.

Al analizar la co-gestión en torno a los objetivos buscados por la Red, la experiencia es innovadora en dos aspectos:

1-El rol indelegable del estado municipal en la co-gestión del mismo, superando modelos en donde los gobiernos son meros cobradores de un cánon, concesionarios o habilitadores de espacios para la comercialización.
2-La presencia preponderante de las Organizaciones de la ESyS tanto de productores como de consumidores, siendo la promoción de organizaciones de consumidores un rasgo indiscutiblemente innovador en materia de políticas públicas que promueven el abastecimiento de alimentos de productos regionales como ferias y mercado populares.

El diseño e implementación significó poner en juego capacidades institucionales que hacen a una nueva gobernanza en la gestión, de tipo participativa, a través de la conformación de redes y llevando adelante consensos para su ejecución. A diferencia de políticas más focalizadas, donde el municipio actúa como un mero facilitador del espacio y garante de la salubridad pública, o en el mejor de los casos, brindando herramientas para la promoción de la producción local, la Red de Abastecimiento planteaba la democratización en las decisiones económicas a través de mecanismos de participación ciudadana.

Entre las lecciones aprendidas de la experiencia, podemos rescatar que aspectos como el cambio de gestión y de actores en la articulación mesogubernamental afectaron el espíritu fundacional de la propuesta, debilitando la participación de los colectivos sociales y el vínculo con las organizaciones de productores. El municipio, a partir del 2016, abandonó la lógica de red de consumo como mecanismo principal de funcionamiento, restando el acompañamiento a los Nodos y Grupos Comunitarios de Compras, y suprimiendo la política diferencial de precios para grupos organizados. Por otro lado, la ausencia de actores facilitadores territoriales como el caso de los técnicos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (desfinanciados y finalmente despedidos entre el 2017 y 2018) debilitaron el vínculo con los productores regionales. Este cambio de escenario y de prioridades alejó los resultados de los objetivos iniciales, vaciando de contenido el Directorio del Ente Autárquico y el Consejo Asesor.

Al mirar al Mercado Municipal Comunitario en clave del desarrollo territorial, las reflexiones nos llevan a afirmar que el diseño e implementación de esta política local estuvo anclada en una trama social pre-existente, con un capital intangible dado por las prácticas vinculadas a la ESyS, tales como capacidad de organización y de resolución de problemas de manera autogestiva y comunitaria y la concientización sobre la relevancia de la temática. En el caso del MMC, estas capacidades endógenas del territorio, fueron

identificadas por la política pública y convertidas en estrategia de largo plazo para incidir en la configuración del mismo.

El abrir un canal de comercialización directo y permanente para los productores y elaboradores de alimentos de la ESyS (cooperativizados, organizados en distintas asociaciones, emprendedores familiares, autogestivos) tanto rurales como urbanos incide en la matriz productiva, que se fortalece a partir de un motor dinamizador interno económico y cultural, y en la matriz de consumo, en tanto existe una fuerza traccionadora de la producción local, y una herramienta política de defensa de la soberanía. En este sentido y recuperando las reflexiones de Madoery (2016), la configuración de poder dada en un territorio configura el mismo y deben ser abordadas por las estrategias de desarrollo con el objeto de reducir las asimetrías.

No hay desarrollo posible si no se ancla en las capacidades territoriales (Costamagna, 2008; Madoery, 2016, Pastore y Altchuler, 2015), en el capital intangible que tiene toda comunidad, su trama social, su capacidad de organización y de respuesta ante conflictos; tampoco hay desarrollo posible si los actores del territorio no son parte del mismo. Una estrategia de desarrollo territorial anclada en las prácticas de la ESyS implica asumir estas premisas como punto de partida de una nueva gobernanza; con una clara articulación a nivel meso gubernamental en función de las necesidades territoriales y una mirada de los procesos micro a nivel de la trama social que lo sustenta. Siguiendo a Hintze (2009), la ESyS como estrategia de transformación requiere de políticas que busquen la democratización del mercado, que incluyan mecanismos participativos en todas las etapas, y que estos mecanismos se institucionalicen.

La dimensión transformadora -contrahegemónica- en cuanto reconfiguración de la matriz de poder (económico, político, simbólico) de un territorio se potencia y, me aventuro a decir, sólo se logra con la presencia del Estado en la trama social, convirtiendo las experiencias de la ESyS en estrategias de desarrollo territorial, favoreciendo la escala y la incidencia en las decisiones socio productivas de la comunidad.

El MMC, con sus avances y retrocesos, constituye una experiencia valiosa en tanto co-construcción de política pública anclada en la ESyS, convirtiéndose en estrategia de desarrollo territorial por la búsqueda de inclusión de los actores más vulnerables del sistema. La experiencia demuestra que el sostener una estrategia de desarrollo con actores de la ESyS implica desplegar voluntades políticas y capacidades

de los gobiernos locales (no siempre presentes) necesarias para canalizar y fortalecer esas capacidades territoriales.

Como palabras finales quisiera recordar que, en tanto investigadores sociales, nos sumergimos en el dilema de ser parte del mundo que estudiamos, esta complejidad implica que nuestras investigaciones no estarán exentas de subjetividades, de trayectorias personales y valoraciones. Aun cuando se pretendió objetivar con la mayor rigurosidad posible el caso de estudio, me es imposible aseverar que mi experiencia en la construcción de saber, junto a compañeros y compañeras en años de camino recorrido en torno a la Economía Social y Solidaria, no hayan influido en la misma; así, mi bagaje personal estuvo presente en este trabajo y no pretendió negarse, al contrario, resultó ser el punto de partida para tratar de comprender algunos aspectos de las políticas que buscan una economía más humana y más justa.

Bibliografía

Aguilar Hernández, E. (mayo, 2019). Economía solidaria y territorio: Complejizando la propuesta de análisis territorial de Coraggio. *Revista Polis*. Recuperado de URL: http://journals.openedition.org/polis/12033

Abaleron, C.A., López Alfonsín, R, Kozulj, R., Giovannini, M. & Gluch, M. (2009). *Evolución de la Sustentabilidad Turística de San Carlos de Bariloche. Escenarios de Oportunidades y Amenazas para el Corto y Mediano Plazo.* Viedma, Argentina: Ministerio de Turismo.

Alburquerque, F. (1999). Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local. Recuperado en http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/285/3/RCE3.pdf

Alva Rivera, M. (sep.-dic. 2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Revista Espacios Públicos*. 19 (47), pp. 51-76. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67650281003

Altschuler, B. (2006). Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. En Rofman, A. y Villar, A. (eds.). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate.* Buenos Aires: Ed. Espacio.

Altschuler, B. (Septiembre, 2008). Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación. Ponencia presentada en *7° Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Curitiba, Brasil.

Altschuler, B. (Segundo semestre, 2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. Revista *Theomai*. (27-28), pp. 64-79.

Andrenacci, L. (Abril, 2016); Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica. Ponencia presentada en *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno. Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. Buenos Aires, Argentina.

Anlló, G.; Bisang, R. y Campi, M. (coord.) (2013). *Claves para repensar el agro argentino*. (1ra ed.). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Arroyo, D. (1998). *Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Recuperado de https://www.fidr.org.ar/index.php/produccion/publicaciones/item/18-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-desarrollo-local-idr-cei-%E2%80%93-unr-flacso

Bidaurratzaga, E.(s.f). Consenso de Washington. *Observatorio Multinacional en América Latina*. Recuperado de http://omal.info/spip.php?article4820

Blanco, I. y Gomá, R. (Junio, 2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. Revista *Reforma y Democracia*. (Núm. 26), 1-15.

Boisier, S.(1999). *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?.* Recuperado de http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-DesLo.pdf

Boisier, S.(2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. En *Revista Eure* (Vol. XXX)90, 27-40, Santiago de Chile (septiembre 2004)

Boisier, S. (2007). *Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. México: UAEM.

Bourdieur, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.

Caracciolo, M. (2013). Los mercados y la construcción de tramas de valor en la Economía Social y Solidaria. *Documento de la Cátedra Economía Social y Solidaria de UNSAM*. Recuperado de http://comercializacionaf.org/wp-content/uploads/2016/05/los-mercados-y-la-construccion-de-tramas-en-la-ess.pdf

Caracciolo, M. (2017). Procesos de acumulación solidaria en un contexto neoliberal. Caracciolo, M. (ed.). *Economía social y solidaria en un escenario neoliberal: algunos retos y perspectivas*.(pp. 6-20). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Rodrigo Tomás Fernández Miranda.

Carvalho de Franca Filho, G. (2002). Terceiro Setor, Economia Social, Economia solidária e economia popular: tracando fronteiras conceituais. *Bahia, Análise & dados*. Vol.(12)1, pp 9-19.

Castelao Caruana, M, (2013). *La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio, alcance y perspectivas*. (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Castelao Caruana, M. (mayo-agosto, 2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (LXI) 227, pp 349-378.

Castelao Caruana, M y Srnec , C. (2014). *La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social. Documento 85.* Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. UBA.

Cernadas, J. (Octubre, 2016). Supermercado estatales análisis del caso argentino (2014-2015). Artículo publicado en el *II Congreso de Pensamiento Económico latinoamericano*. Cochabamba, Bolivia.

Cerrillo Martinez, A. (2005). Introducción. Instituto Nacional de Administración Pública (eds.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.* (pp.11-36). España: Ed. INAP.

Chaves R. (2003). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. En Vuotto M. (ed.). *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. (pp. 105-134). Buenos Aires: Altamira.

Civitaresi, H.M. y Colino, E. (2019). Turismo, Transformaciones Territoriales Y Resiliencia: Bariloche como evidencia de una ciudad turística intermedia argentina. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)*, vol. 3 (1). 41-52.

Colino, E., Civitaresi, H., Henriquez Acosta, M., Capuano, A. y Dondo Buhler, M. (Octubre, 2015). Economía popular y desarrollo socio-económico local. Una aproximación al análisis de las relaciones inter-institucionales de S. C. de Bariloche. Ponencia presentada en *IX Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales*. Santa Fe.

Colino, E.; Dondo, M. y Civitaresi, H. (2016). Economía social y acción colectiva.El caso de la economía barilochense de pequeña y microescala. *Revista latinoamericana de investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad Teuken Bidikay*. (Núm. 8), 83-101. doi: 10.33571/teuken

Colino, E., Dondo, M. & Civitaresi, H.M. (2018). Crisis volcánica y resiliencia de microemprendedores en San Carlos de Bariloche. Revista *REDES*, 23(2), 172-186.

Colmann, D., González, E. y Mioni, W, (2011). Aspectos legales e instrumentos de políticas públicas de/para ferias de la Agricultura Familiar. En Alcoba y

Dumarauf (eds.) *Agricultura familiar: del productor al consumidor apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. (pp. 28-51). Buenos Aires: INTA.

Conti, S. (2012). Poblaciones de la estepa rionegrina: desafíos de la economía social, el desarrollo comunitario y la construcción de autonomía. Revista *Artemis*. Vol.14 (agos-dic 2012), 144-155.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018). *Guía de Programas Sociales Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperada de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_ds_1_0.pdf

Coraggio J.L. (2002). *La Economía Social como vía para otro desarrollo social.* Recuperado en www.urbared.ungs.edu.ar

Coraggio, J.L. (2004). Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. En Danani, C.(comp.) *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales. Colección Lecturas sobre Economía Social* (pp. 169-202). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Coraggio, J. L. (Junio, 2005). Desarrollo regional, espacio local y economía social. Artículo presentado en *Seminario Internacional Las regiones del siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local*. México.

Coraggio, J.L (2007 a). Introducción. Coraggio, J.L. (ed.). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. (pp. 17- 57). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Coraggio, J.L. (2007 b). *Economía Social, Acción Pública y Política. Hay vida después del neoliberalismo*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.

Coraggio, J. L. (2009). Polanyi y la economía social y solidaria en América Latina. *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. J. L. Coraggio (Coord.). Buenos Aires: Ciccus.

Coraggio, J. L. (2010). Pensar desde la perspectiva de la Economía Social. En Cittadini, R [et.al.] *Economía Social y Agricultura Familiar*. (pp. 25-61). Buenos Aires: Ediciones INTA.

Coraggio, J.L. (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Ecuador: Ed. Abya- yala.

Coraggio, J.L. (2013). Economía del trabajo. En *Diccionario de la Otra Economía*. Buenos Aires: Ed.UNGS.

Costamagna, P. (2008). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial. Revista *Observatorio Iberoamericano del desarrollo Local y la Economía Socia*l, Año 1 (3), 1-16.

Costamagna, P. y Larrea, M.(2015). El Enfoque Pedagógico y la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial. Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S (comps.) *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial : los aprendizajes desde ConectaDEL*. (pp. 45-72). Buenos Aires: ConectaDEL

Costamagna, P y Pérez Rozzi, S. (2015). Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial : los aprendizajes desde ConectaDEL.Francisco Alburquerque ... [et.al.] ; Costamagna y Pérez Rozzi (comp).Buenos Aires: ConectaDEL.

Costamagna, P. y Larrea, M. (2016). La gobernanza multinivel en los procesos de desarrollo territorial. Revista *Desarrollo y Territorio*. 2016 (núm 0), 45-53.

Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. una aproximación desde la construcción social*. España: Orkestra.

Defourny, J. (2003). Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En M. Vuotto (ed.) *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. (pp. 79-104). Buenos Aires: Ed. Altamira.

De Souza Santos, B. Y Rodríguez, C. (2002). *Producir para viver: os caminhos da producto não capitalista*. Río de Janeiro: Civilizacão Brasileira.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Nota para su abordaje y reconstrucción. *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Recuperado de https://www.fidr.org.ar/index.php/produccion/publicaciones/item/18-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-desarrollo-local-idr-cei-%E2%80%93-unr-flacso

Fernández, L. (2018). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. Revista *Trabajo y Sociedad.* (Núm.30), 219-241. Recuperado de https://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/

Fingermann, L. (2017). *Representaciones de los productores/feriantes de la Feria de Pequeños Productores Familiares Manos de la Tierra, del productor al consumidor, en torno a la construcción de mercados de la economía social y solidaria*. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/258

Fornessi, R. (2018). *Desarrollo territorial. Un abordaje multidimensional en Pipinas.* (Tesis de Maestría). Universidad nacional de La Pata.

Foti Laxalde, M. y Caracciolo Basco, M. (2004). *Capital social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible: el caso de las mujeres de la Federación de cooperativas de Trabajo, Textiles del Sudeste, (FECOSUD)*. Costa Rica: IICA.

Gallo, M.; Caviglia, D.; Salinas, V. y Putero, L. (Dic 2010). La construcción de políticas públicas desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria. Trabajo presentado en *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de https://www.aacademica.org/000-027/319

Gallo, M. y Jurado, E. (2017). Economía social y solidaria en Río Negro y Mendoza. Políticas públicas, sujetos y espacialidades en debate. En Revista *Idelcoop*. Nro. 221; marzo del 2017, 86-103.

Gaiger, L. I. (2007). La Economía Solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En Coraggio, J.L. (ed.). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. (pp. 79-109). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Gallicchio, E. (Mayo, 2014). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Trabajo presentado en *Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local*. Córdoba, Argentina.

García Delgado, D. (1998). Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. Instituto de Desarrollo Regional. *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Recuperado de https://www.fidr.org.ar/index.php/produccion/publicaciones/item/18-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-desarrollo-local-idr-cei-%E2%80%93-unr-flacso

García Linera, A. et al. (coord.) (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. Bolivia: Diakonía-Oxfam.

Golsberg, C. y Dumrauf, S. (2010). *Agricultura familiar: ferias de la agricultura familiar en la Argentina*. Buenos Aires. Ediciones INTA.

Gorban K, M. (2011). Introducción. En Gorban K, M. .[et.al.] *Seguridad y soberanía alimentaria*. (pp 7-10). Buenos Aires: Colección Cuadernos 2011.

Guerra, P. (2010). La economía solidaria en Latinoamérica. Revista *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Núm.110, 67-76.

Hinkelammert, F. y Mora Jiménez, H. (2009). Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida. Revista *Iconos*. Núm. 33, 39-49. Ecuador.

Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

Hintze, S. (2009). Aportes a la noción de políticas públicas para la economía social y solidaria en América Latina. Trabajo presentado en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.* Buenos Aires. Recuperado de http://www.aacademica.com/000-062/1470

Hintze, S. (2010). L*a política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en Brasil y en Venezuela*. Buenos Aires: Clacso.

Hintze, S (2014 a). Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria. *La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital 2007 - 2013*. Ecuador: IEPS.

Hintze, S. (2014 b). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. Revista *Voces en el Fenix*. Vol. 5(37), 20-27.

Hopp, M.V. (2017). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. En Amariles, C...[et al.]. Coraggio, J.L (ed), *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. (pp 19-62). Los Polvorines : Ediciones UNGS.

Klijn, E. H.(1998). *Policy Networks: An Overview* in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds). Managing Complex Networks. London: Sage.

Kozulj, R., Colino, E. Civitaresi, H.M., Savarese, M., Di Nardo, S., Pantano, E., Villa, M.C., Stanciu, I., Patiño Meyer, M., Costa, M., Vejsbjerg, L. & Pierucci, L. (2018). *Plan Estratégico de Turismo de Bariloche. Informe preliminar*. Bariloche: CIETES & Universidad Nacional de Río Negro.

Landriscini, G. (2017), Economía Asociativa: Teoría, valores y experiencias. Análisis de casos mediados por la solidaridad, la política pública y el mercado en la Patagonia Norte. Revista *Cuadernos de Investigación. Serie Economía*. Núm. 6, 38-65.

Laville Jean Louis et al. (2004). Introducción: Un enfoque europeo. Laville, J. (ed.) Economía social y solidaria. Una visión europea (pp.19-32). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Lopes de Souza, M. (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento: En De Castro, I.; da Costa Gomez, P. y Lobato Correa. 77-116. En Revista *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Edi.

Madoery, O. (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAMedita.

Madoery, O. (2016). La disputa por el sentido del desarrollo territorial. Algunos aportes desde el pensamiento crítico latinoamericano. Revista *Desarrollo y Territorio*. 2016 (núm 0), 5-11.

Manzanal, M. (2006). Regiones, Territorio e Institucionalidad del Desarrollo Rural. En Manzanal, M.; Neiman, N. y Lattuada, M. (Comp.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. (pp 21-50). Buenos Aires: Ciccus.

Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (comp.). *Territorio en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto.* (pp 15-50). Argentina: Ed. Ciccus.

Manzanal, M.; Arqueros, M. X.; Arzeno, M. y Nardi, M. A. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. Revista EURE. Vol. 35 (105),131-153.

Marañón, B. y López, D. (Octubre, 2010). Economía solidaria y sociedad alternativa en América Latina. Hacia una agenda de investigación desde la descolonialidad. *Revista electrónica alternativ@s*. Vol V (67).

Matossian, B. (2014). Inserción urbana y desigualdades sociales de migrantes recientes en San Carlos de Bariloche. Revista *Párrafos Geográficos*. Vol. 13. 47 – 75.

Max Neff, M. (2013). *Desarrollo a Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Buenos Aires: Biebel.

Mayntz, R. (2006). Governance en el estado moderno. Revista *Post Data*. Núm.11 , 103-117.

Medina, V. D. (2015). *La configuración del espacio urbano y las políticas urbanas implementadas en una ciudad turística: el caso de San Carlos de Bariloche entre 1980 y 2010*. (Tesis de Maestría). Universidad Nac. de Quilmes. Buenos Aires.

Medina, V. D. (2017). Las movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas. El caso de San Carlos de Bariloche.

Revista *EURE*, 43(129). Recuperado de https://doi.org/10.4067/s0250-71612017000200004

Melo de Lisboa, A. (2007). Economía solidaria: una reflexión a la luz de la ética cristiana. En Coraggio, J.L. (2007) (ed.) *La economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas.* (pp.373-397). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Oglietti, G.C. y Colino, E. (2011). El ciclo de vida del destino turístico Bariloche. Particularidades del caso, limitaciones del enfoque y la contribución explicativa de la cepa turística. Ponencia en *III Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina (AEDA)*. Buenos Aires, Argentina. Sept. 2011. Disponible en: http://www.aeda.org.ar/congreso/iii-congreso-anual-2011/ Recuperado el 16.11. 2015.

Oglietti, C. & Colino, E. (2015). La cepa turística de la enfermedad holandesa. Razones económicas subyacentes al declive de un destino turístico. Revista *Teuken Bidikay*. 6(7). 81-96.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015). *Desarrollo Institucional para la Inversión. Diagnóstico de los Principales Valles y Áreas con Potencial Agrícola de la Provincia de Río Negro*. Río Negro, Argentina: Prosap.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019*. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma: FAO.

Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista *Redes*. Vol. 2 (4), 99-128.

Oszlak, O. (2014). *Políticas Públicas y Capacidades.* Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php

Oxoby, P. (2010). Una aproximación a las divergencias e implicaciones de los distintos abordajes a la Economía Social: países centrales europeos y América Latina. Revista *Otra Economía*. Vol. IV(6), 153-166.

Pastore, R (2006). *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social*. Buenos Aires: UBA.

Pastore, R. y Altschuler, B. (Noviembre, 2015). La economía social y solidaria y los debates del desarrollo en clave territorial. Revista *Idelcoop*. Núm. 217. 11-29.

Pérez Martín, J (Nov 2015). Políticas metropolitanas de abastecimiento de alimentos: el caso del Mercado Central de Buenos Aires. Ponencia presentada en las *IX*

Jornadas Interdisciplinarias de estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Buenos Aires. Recuperado en http://www.ciea.com.ar/jornadas-anteriores/ix-jornadas-interdisciplinarias-de-estudios-agrarios-y-agroindustriales-argentinos-y-latinoamericanos-2015/

Polanyi, K., Arensberg, C. y Pearson, H. (1957/1976). El lugar de la economía en la sociedad. En Polanyi, K., Arensberg, C. y Pearson, H (edits.) *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Editorial Labor.

Porrúa, M.A. (1993). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva (Ed.) *La implementación de las políticas públicas*. (pp. 2-24). México.

Quiroga, J. P. (2017). El síntoma de la estatalidad: controles de precios y las capacidades estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina. Revista *Perspectivas de Políticas Públicas* (Julio-Diciembre 2017). Vol 7(13), 109-137.

Ramella, S. L. (Mayo, 2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. Revista *Estado y Políticas Públicas*. Vol 3(4),107-126.

Razeto Migliaro, L. (2007). La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. En Coraggio, J. L. Coraggio (2007) (ed.). *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas.* (pp. 317-338). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Rofman, A. y Villar, A. (2007). Módulo de Formación General: Actores del Desarrollo Local. *Apoyo a la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social*. Argentina.

Sacchi, M. V.(2015). *El cambio interno se manifiesta en lo externo.* (Tesis de grado) [en Línea]. Universidad Nacional de Lanús.

Schavelzon, S. (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Ecuador: Ed. Abya-Yala.

Sen, Amayrta (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Serrano Mancilla, A.y Mutuberría Lazarini, V. (Sept. 2010). Hacia Otra Economía en América Latina: el papel de la economía social. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : Congreso internacional.* 2953-2989. España.

Serrano, C. (2011). Gobernanza para el desarrollo Económico Territorial en América Latina. *Documento de trabajo del Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural.* Providencia: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Singer, P. (2007). Economía Solidaria. Un modo de producción y distribución. En Coraggio, J. L. (2007) (ed.). *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas.* (pp. 59-78). Buenos Aires: Ed. Altamira.

Strada Rodriguez, J. (Dic. 2012). Debates al interior de la economía social: la reconfiguración neoliberal y la visión regeneradora de las políticas sociales. Revista *Papeles de trabajo del Centro de Estudios Interdisciplinario de Etnolingüística, Antropología y Sociocultura*. Núm 24, 49-72.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) *La nueva Administración Pública.* (pp-2-22). Madrid: Alianza Universidad.

Teubal. M. y Rodríguez, J. (2002). *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires: La Colmena.

Teubal, M.(2008). Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo. En Revista Lavboratorio. Revista *Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*. Vol. X (22). 5-8.

Trenta, A. (2017). Desarrollo, inclusión y economía social y solidaria: nuevas configuraciones en la República Argentina y en la provincia de Mendoza (2003-2017). Revista *Cuyonomics*. Investigaciones en Economía Regional. Vol.1(1), 75-89.

Vázquez Barquero, A. (2001).La política de desarrollo económico local. En Alburquerque y Aghón(comp.).*Desarrollo económico local y descentralización en América Latina:Análisis comparativo*. pp. 21-45. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo Endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Revista *Investigaciones Regionales*. Vol 2007(11), 183-210.

Villareal, F. (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina. Revista *Mundo Agrario.* Vol.19(41). https://doi.org/10.24215/15155994e091

Vuotto, M. (2003). Instituciones de la Economía Social. *Módulo de Formación Específica de la Tecnicatura Superior en Economía Social y Desarrollo Local de la Universidad General Sarmiento.* Recuperado de https://des-for.infd.edu.ar/sitio/textos/upload/Eje_1_Vuotto.pdf

Vuotto, M. (2014). *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas.* Buenos Aires: Ed. UNGS.

Ziccardi, A. (2008), La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseños de espacios e instrumentos en Innovación Local en América Latina. Coord: Enrique Cabrera Mendoza. Ed. CIDEC.

Zurbriggen,C. y Travieso, E.(2014). Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina. Revista *Perfiles Latinoamericanos.* Vol 24 (47) (2016), 259-281.

Documentos consultados

- Elverdín, J. y otros (xxxx); La Pequeña Agricultura Familiar en Argentina: Problemas, oportunidades y líneas de acción. Documento elaborado por los técnicos del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Pequeña Agricultura Familiar del INTA, en base a la información obtenida de numerosas reuniones con productores, representantes de organizaciones, ONGs, representantes de gobierno (municipales, provinciales y nacionales) y profesionales vinculados a la PAF.
- Carta Abierta a la Comunidad publicada el 13/02/2016 en medios zonales y regionales.
- Proyecto Programa Mercado Comunitario Municipal Bariloche y promoción de la agricultura urbana familiar del Municipio de San Carlos de Bariloche, presentado ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales. Aprobado en septiembre de 2013.
- Programa Mercado Comunitario Municipal Bariloche y promoción de la agricultura urbana familiar presentado ante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales. Aprobado en mayo 2014.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2016). El gasto público social y el presupuesto 2017. Buenos Aires
- Ley 19227/1971- Régimen para promover y perfeccionar una red de mercados mayoristas de gravitación regional o nacional.
- Ordenanza N.º 2747-CM-16. San Carlos de Bariloche. Recuperado en http://www.bariloche.gov.ar/boletin_contenido.php?id_contenido=33116&id_boletin=33013

- Resolución MDS 1375/2004
- Decreto 721/00. Recuperado de https://vpo3.inaes.gob.ar/files/decretos/decreto-721-2000.pdf

Páginas web consultadas:

- https://www.proteccionsocialparatodos.org/single-post/2018/01/09/La-Econom%C3%ADa-Solidaria-en-el-Foro-Social-Mundial-2018
- http://www.ripess.org/redes-continentales/america-latina-y-caribe/?lang=es
- http://www.ripess.org/brasil-se-prepara-para-recibir-3a-edicion-del-foro-social-mundial-de-economia-solidaria/?lang=es
- https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales
- http://redaf.org.ar
- https://www.desarrollosocial.gob.ar
- http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf
- http://fenaomfra.org.ar/la-federacion/
- http://www.redcame.org.ar/
- www.argentina.gob.ar
- http://www.fonaf.org.ar/
- https://viacampesina.org/es/quignifica-soberanalimentaria/
- https://www.barilochense.com/medios/gacetilla/maana-venta-de-verduras-en-el-barrio-vivero-2017-08-29-51-35
- https://almargen.org.ar/2017/05/18/estrategias-posibles-en-tiempos-de-crisis/
- https://www.rionegro.com.ar/el-mercado-comunitario-municipal-cambia-su-horario-en-invierno-YL5269908/

Notas de prensa

Viñuela, M. (2016). 10/03/2016. mercado Municipal-Preocupación de las organizaciones por inasistencias de los funcionarios. Revista Al Margen. Recuperado de https://almargen.org.ar/2016/03/17/mercado-municipal-preocupacion-de-organizaciones-por-inasistencias%e2%80%8f-de-funcionarios/

Carapezza, S. (2015). 15/06/2017. De la organización a tu mesa. Revista Al Margen. Recuperado de https://almargen.org.ar/2017/06/15/de-la-organizacion-a-tu-mesa/

Nota Revista Al Margen, (2016). 9/04/2016. Hacia dónde va el Mercado Comunitario Municipal. Revista Al Margen. Recuperado de https://almargen.org.ar/2016/04/29/hacia-donde-va-el-mercado-comunitario-municipal-2/

Revista Al Margen (2016). 30/06/2016. Cooperativa La Pionera se desvincula del Mercado Comunitario. Recuperado de https://almargen.org.ar/2016/06/30/cooperativa-la-pionera-se-desvincula-del-mercado-comunitario/

Diario digital En estos días (2017). 25/09/2017. Se multiplican los problemas en el Mercado Municipal Comunitario. Diario Digital En estos días. Recuperado de https://www.enestosdias.com.ar/1317-se-multiplican-los-problemas-en-el-mercado-comunitario

ANEXO 1

Breve reseña de las organizaciones de consumidores y productores

Organizaciones de Consumidores

Despensas Comunitarias

Las despensas surgieron en 2007 como una propuesta superadora a la asistencia alimentaria ofrecida por el Estado a través del Programa de Seguridad Alimentaria, convirtiéndose en una política pública que busca generar un espacio para la organización comunitaria en pos del derecho a la alimentación y a la participación democrática. Su objetivo es facilitar el acceso a las familias para la compra de alimentos a un menor precio, desde un rol participativo en el cual los socios se involucran en búsqueda de precios y proveedores, para lograr la eficiencia en la aplicación de los recursos que manejan. Funcionan en los Centros de Atención Territorial del Municipio en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano.

Mercado Popular Charcao Cooperativa Limitada

Es una cooperativa de consumo y producción que se gestó en el barrio El Frutillar en el 2014. Nace con el objetivo de vincular a los productores y a los consumidores. A partir de una exitosa experiencia donde varias organizaciones de los barrios de Bariloche compraron a la cooperativa COOPOP del valle Inferior (IDEVI), durante más de un año realizando el transporte por tren. Funciona en el predio de la Iglesia de El Frutillar, en un local cedido en comodato para este fin. La integran numerosas organizaciones sociales de Bariloche, como Banquito de la buena fe, Comunidades Eclesiales de Base, cooperativa de artesanas Zuen mapuche, Cooperativa laburar, y otros grupos

Junta Vecinal Villa Los Coihues

Villa Los Coihues es un barrio con una identidad muy propia, con más de 800 familias residentes, situado a 18 Km del casco histórico de San Carlos de Bariloche y en las márgenes del lago Gutiérrez, se caracteriza por un crecimiento comunitario, una gran cantidad proyectos sociales impulsados por los vecinos y una vida cultural intensa. La Junta Vecinal del barrio cuenta con más de 30 años y es parte activa del desarrollo barrial impulsando distintas iniciativas.

Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios La Pionera Patagónica Ltda.
Desde el 2011 es una cooperativa de vivienda y consumo, que nuclea a más de 100 asociados vecinos con el fin común inicial de la gestión de tierras para construir sus viviendas, y que fue ampliando sus actividades para abarcar incluso la formación de un grupo de consumo que articula con el Mercado Comunitario Municipal.

Centro Cultural Ruca Che
Se trata de un centro de usos múltiples ubicado en el Barrio Malvinas. Pertenece al ámbito provincial y allí se llevan adelantes distintas actividades productivas y culturales, donde participan los vecinos.

Asociación Civil Mercado de la Estepa
El Mercado de la Estepa Quimey Piuké (Significa Buen Corazón en mapuche) es una Asociación Civil sin fines de lucro de artesanos y pequeños productores rurales que comercializan sus productos conforme a los valores del Comercio Justo y de acuerdo a un reglamento interno, elaborado de manera participativa por ellos mismos. Está emplazado en Dina Huapi, en el cruce de la ruta nacional 40, y la provincial 23, a unos 20 km de Bariloche. Entre sus objetivos se encuentran el mejorar la calidad de vida de los productores y artesanos socios del Mercado y rescatar y valorar las antiguas técnicas de producción para que cada artesanía y producto exprese la idiosincrasia de cada comunidad.

Asociación Civil Grupo Encuentro
Es una asociación creada para acompañar a los chicos de la calle y desde su realidad intentar transformarla, ayudándoles a resolver sus necesidades básicas insatisfechas y a favorecer su desarrollo pleno. La misión institucional está orientada a promover el desarrollo participativo grupal e individual de chicos y jóvenes de sectores populares para que puedan reconocerse como protagonistas de su propia historia y construyan nuevos proyectos de vida. Trabajan con más de 80 niños y niñas entre 6 y 12 años, algunos en situación de calle, otros que realizan trabajo de cirujeo, venta ambulante y trabajo infantil en las casas, en reemplazo de las personas adultas.

Merendero Los Pekes

Nace de la iniciativa de una vecina del Barrio Malvinas, asisten al merendero más de 100 niños del barrio y aledaños que reciben una merienda y un almuerzo diario. Colaboran varias instituciones y empresas privadas en el sostenimiento del merendero. A lo largo de los años se ha convertido en punto de encuentro de las familias del barrio, impulsado otras iniciativas como emprendimientos productivos autogestivos como talleres de costura y jardinería.

Asociación Civil Centro de Abuelos El Amanecer

La organización funciona desde el 2001, se construye con el objetivo de brindar viandas y espacios recreativos donde los adultos mayores encuentran contención y cariño de manera cotidiana. Se dictan talleres de canto, baile, manualidades, tejido, telar de mesa y costura, además cuentan con una masajista y servicio de enfermería.

Grupo de Consumo Copate

Nace en el año 2010 con la iniciativa de comprar a productores del Valle del IDEVI (Provincia de Río Negro) de manera conjunta con otras organizaciones. Está conformado por más de 60 familias residentes de los Kilómetros en San Carlos de Bariloche, el grupo promotor está conformado por profesionales que trabajan en el Centro Atómico.

Asociación Civil Recicladores Bariloche

La Asociación de Recicladores de Bariloche existe hace más de una década, desde que los vecinos de los barrios altos de la ciudad encontraron en la basura una herramienta de subsistencia. Son 65 familias de la ciudad que acopian y luego venden aproximadamente 180.000 kilos de plástico, vidrio y cartón a empresas de diferentes provincias.

Colectivo Al Margen

El Colectivo al Margen es una organización social por la promoción de derechos, la inclusión social y la cultura del trabajo. Para llevar adelante estas acciones, el Colectivo motoriza dos áreas de trabajo: Un área de prevención y promoción de derechos, compuesta por dos cooperativas de trabajo destinadas y llevadas adelante por más de 40 jóvenes de los barrios de Bariloche; un dispositivo de formación integral, en el barrio Nahuel Hue, donde concurren más de 40 adolescentes; y un equipo de fútbol femenino

en el barrio Nuestras Malvinas. Otra área de trabajo es el sostenimiento de un Equipo de Comunicación Popular que impulsa un programa de radio semanal que se transmite por las radios comunitarias de la región; una productora de contenidos audiovisuales, una página Web que visibiliza la agenda de las organizaciones populares; y una revista que permite generar un ingreso económico a trabajadores desocupados y a personas que no pueden ingresar al mercado formal de trabajo.

Organizaciones de Productores

Cooperativa Ganadera Indígena

Fundada en 1973 por pequeños productores mapuches de ovinos y caprinos, la integran 210 asociados de distintos parajes del departamento de 25 de mayo, Ñorquincó y Pilcaniyeu en la Línea Sur de la provincia de Río Negro. Tiene como objetivos la comercialización de la producción de lana, mohair y carne, la compra conjunta de mercaderías, insumos y equipamiento, promover el arraigo de las familias en la zona rural.

Cooperativa de Provisión y Comercialización Agropecuaria, Apícola y Granjera de productores Orgánicos Patagónicos "COOPOP Limitada"

Nace en el 2010, integrada por productores hortícolas en situación de vulnerabilidad socio-económica y situación de emergencia por contingencias climáticas. Actualmente cuentan con 29 asociados. Venden a varios supermercados en la zona y se encuentran trabajando en la posibilidad de comercializar sus productos en Bariloche y Línea Sur de la Provincia de Río Negro. Durante el 2010 y 2011 llevaron adelante venta de verdura y hortalizas a distintas organizaciones de consumidores de la ciudad de Bariloche, la mercadería era trasportada por Tren.

Feria Franca de Agricultores del Nahuel Huapi

Nació en el 2013. Venden alimentos naturales producidos por agricultores familiares de El Manso, Corralito, Arroyo Chacay, Dina Huapi, Comunidad Ranquehue, Colonia Suiza, Los Coihues y San Carlos de Bariloche (Comarca Andina de la Provincia de Río Negro). Su principal objetivo es el intercambio y subsistencia de decenas de familias de parajes cercanos. La Feria funciona en Plaza Belgrano de la ciudad de Bariloche de

diciembre a marzo de cada año donde se comercializan productos como plantines, aromáticas, verdura, fruta de estación.

Asociación Civil de Horticultores de General Roca

Fundada en 2009 con el objetivo de promover la actividad de la producción hortícola y mejorar la calidad de vida de las familias productoras en el Alto Valle de Río Negro. Su actividad principal es la producción diversificada de hortalizas, que llevan adelante con mano de obra familiar.

En la actualidad participan alrededor de cuarenta socios, en su mayoría pertenecientes a familias de origen boliviano. Cuentan con una feria que funciona todos los sábados. Representantes de la Asociación forman parte de la Mesa Hortícola de la Provincia de Río Negro y del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF).

APENDICE 2

FOTOGALERIA

Gacetilla de prensa municipal

Fuente: Foto en nota periodística del 29/08/2017, Diario digital www.barilochence.com

Nodo de consumo de Cooperativa Al Margen

Fuente: Foto en nota periodística del 18/05/2017, en diario digital www.almargen.org.ar

Portada del Facebook Institucional del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche

Fuente: Página oficial de Facebook del Mercado Municipal Comunitario

Mercado Municipal Comunitario en funcionamiento (en estación de Tren)

Fuente: Foto en nota periodística del 23/06/2018, en diario digital www.rionegro.com.ar

Mercado Municipal Comunitario en funcionamiento (en Barrio Las Quintas)

Fuente: Foto en nota periodística del 09/04/2016, en diario digital www.almargen.org.ar