

# EL MERCADO MUNICIPAL COMUNITARIO DE BARILOCHE COMO POLÍTICA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL ANCLADA EN LA ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA



MARÍA DULCE HENRIQUEZ ACOSTA

*Licenciada en Economía, Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades. Profesora adjunta de la Sede Alto Valle de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales, Economía y Sociedad CIETES-UNRN en Economía Social, Popular y Solidaria y la Agricultura Familiar, campo en el cual tiene vasta trayectoria acompañando procesos organizativos.*



EVELYN COLINO

*Licenciada en Economía, PhD en Economía aplicada. Profesora asociada de la Escuela de Economía, Administración y Turismo de la Sede Andina de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Investigadora adjunta de CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios en Territorio, Economía y Sociedad (CIETES) de la UNRN*

## RESUMEN

Este artículo sistematiza la experiencia de la Red de abastecimiento público de alimentos de Bariloche, y en el marco de ella el Mercado Municipal Comunitario, como una política pública sui generis en su tipo por la manera en que el gobierno local articuló con organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria para llevar adelante una red territorial multiactoral. Los objetivos estratégicos y la gestión colectiva dan cuenta de una nueva gobernanza con una mirada puesta en el desarrollo territorial. Su construcción no estuvo exenta de marchas y contramarchas, superando, incluso, un cambio de gestión municipal que puso a prueba la experiencia innovadora. El artículo analiza la política en clave del rol del gobierno local en el proceso de articulación con otros actores y la construcción de capacidades puestas en juego en torno a la experiencia.

*PALABRAS CLAVE: abastecimiento de alimentos; economía popular, social y solidaria; red territorial; nueva gobernanza; gobierno local*

## ABSTRACT

This article focusses on the experience of the Bariloche public food supply network, and its Municipal Community Market, as a sui generis public policy due to the way in which local government articulated with organizations of the Popular, Social and Solidary Economy to carry out a multi-

actor network. Its strategic objectives and collective management show a new governance with a focus on territorial development. The construction of the policy was not without marches and counter marches, even overcoming a change in municipal administration that put this innovative experience to the test. This article analyzes the policy in terms of local government role in the process of articulation with other actors and the construction of capacities put into play around the experience.

*KEY WORDS: food supply; Popular, social and solidarity economy; territorial network, new governance; local government*

### INTRODUCCIÓN

En 2013 se puso en marcha en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, el Mercado Municipal Comunitario (en adelante MMC), una propuesta implementada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social del municipio, en coordinación con otros actores locales, para atender una antigua demanda de los vecinos asociada a la dificultad de acceso a alimentos frescos en la ciudad.

La distancia de los grandes centros urbanos proveedores de insumos y alimentos, las rigurosidades climáticas, la concentración de la distribución en gran escala (fenómeno mundial), la valoración continua de la tierra y los procesos de urbanización creciente determinan una contextualización territorial compleja que da cuenta de la necesidad de estrategias locales para el abastecimiento de alimentos a precios accesibles, principalmente para los sectores más empobrecidos, quienes destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a la alimentación.

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 de comercialización de los productores de fruta, verdura y hortalizas de la agricultura familiar, en especial aquellos radicados en la región norpatagónica. Si bien 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 nueva gobernanza con una mirada puesta en el desarrollo territorial. La cons-

trucción de la política 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.

Este artículo sistematiza la experiencia de la Red de Abastecimiento Público de Alimentos y en el marco de ella, el MMC de Bariloche, como una política pública gestada y desarrollada de manera participativa 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 Economía Popular, Social y Solidaria (EPSyS) para llevar adelante una red territorial de abastecimiento de alimentos. El propósito es analizar la política en clave del rol del gobierno local en el proceso de articulación con otros actores y la construcción de capacidades puestas en juego en torno a la experiencia.

### LA CO-GESTIÓN, UNA GOBERNANZA DIFERENTE

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 construidas colectivamente. A esta gestión participativa, abierta y plural se la conoce en la literatura como una nueva gobernanza. Esta nueva gobernanza ofrece mejores oportunidades para afrontar las múltiples problemáticas territoriales que enfrentan hoy los gobiernos locales (Ziccardi, 2008; Mayntz, 2006; Blanco y Gomá, 2003; entre otros). Una capacidad estatal basada en nuevos instrumentos, en la articulación y el reconocimiento, aceptación e integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.

De esta manera, el MMC nace como una política pensada y generada desde el territorio por sus propios protagonistas, movilizándolo y gestionando recursos provinciales y nacionales 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 ESPyS. La articulación generada significó un desafío en términos de participación horizontal y búsqueda de consenso, no exenta de conflictos, 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 protagonistas.

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, de una gobernanza multinivel, esto es, una articulación entre diferentes estamentos del Estado (Blanco y Gomá, 2003; Serrano, 2011; Costamagna y Larrea, 2016; entre otros). La articulación con referentes locales de la SAF desde los primeros proyectos presentados, así como con la administración provincial durante 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. Ponerla en marcha también implicó una mayor coordinación entre áreas dentro del mismo municipio; un proceso poco sencillo dada la cultura organizacional; desde el inicio fue necesaria la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Humano y el área de Inspección General, específicamente Bromatología.

Esto permite inferir que la Red de abastecimiento público de alimentos y el MMC constituyó una innovación de la gestión local, asumiendo funciones nuevas en materia de política alimentaria, construcción de capacidades y empoderamiento de otros actores sociales.

## LA TRAMA SOCIAL DE LA ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA COMO CAPACIDAD TERRITORIAL

El MMC es el resultado de una co-construcción que surge a partir de una conjunción de capacidades territoriales apoyada en una trama social preexistente. El mismo se cimentó a partir de la experiencia previa de un conjunto de organizaciones de la EPSyS local con prácticas de consumo y producción sostenidas con valores solidarios, el trabajo comunitario y los lazos de confianza y cooperación que fueron surgiendo con actores del sector público.

Las capacidades territoriales son entendidas 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).

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 Perez Rozzi, 2015). Pero 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 (Serrano 2011).

La EPSyS está también íntimamente ligada a la existencia y fortalecimiento de las capacidades territoriales (Pastore y Altschuler, 2015). Sus prácticas se basan en la organización y resistencia a modelos hegemónicos de acumulación, bajo preceptos de que otra economía es posible. Rescatando modos de funcionamiento basados en la reciprocidad, solida-

ridad, altruismo y cooperación, la EPSyS busca expandir las oportunidades y posibilidades humanas e institucionales para transformar la realidad de los territorios. Para desarrollarse, necesita de relaciones y acuerdos entre colectivos sociales que permitan hacer sostenibles sus proyectos. Foti y Caracciolo (2004) denominan trama social a aquellas redes o tramas que generan nuevas capacidades asociadas a la sinergia provocada por los vínculos horizontales entre organizaciones e instituciones.

En este sentido, la crisis desatada en 2011 con la

Tabla 1. Datos de nodos y grupos de compras en el 2015

Organización	Nro. de familias	Procedencia	Inicio actividades/ vinculación con el mercado	Tipo de personería jurídica
Nodo Espacio de Juegos Cucú	5	B° Pájaro Azul	2012/2014	Grupo informal
Nodo Junta Vecinal V. Los Coihues	10	B° Villa Los Coihues	1988/2014	Asociación Civil
Nodo Mercado Popular Charcao	200	B° 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	B° Villa Lago Gutiérrez	2015/2015	Asociación Civil
Nodo Abriendo Esperanzas	11	B° Virgen Misionera (CAAT 10)	2009/2013	Grupo informal
Nodo Centro Cultural Ruka Che	15	Centro de Salud B° Nahuel Hué	2009/2014	Grupo informal
Nodo Despensa Vipú	7	B° Arrayanes (CAAT 7)	2008/2013	Grupo informal
Nodo Asoc. Recicladores de Bariloche	20	B° 2 de abril	2004/2014	Asociación Civil
Nodo Mesa Redonda	15	Centro Newenche, B° El frutillar	2010/2013	Grupo informal
Nodo Mercado de la Estepa	250	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
<b>TOTAL</b>	<b>454</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>704</b>	Incluyendo Mercado de la Estepa- compran sólo 2 veces al año previo a la zafra lanera		

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de SAF-Delegación Río Negro e Informe municipal.

erupción del Volcán Puyehue, a 500 km de Bariloche, descubrió y generó una gran capacidad de organización, solidaridad y articulación en la población que constituyeron herramientas potentes hacia futuro (Colino et al., 2016). Las experiencias de compras comunitarias llevadas adelante por familias vulnerables 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 vecinos que participaban de las compras comunitarias del Programa Despensas Comunitarias. Asimismo, algunas organizaciones sociales y grupos de consumo autogestionados<sup>1</sup> habían realizado en años previos varias experiencias de compras conjuntas a productores regionales. Estas distintas experiencias contribuyeron a la conformación de una trama social, donde las familias participantes accedían a productos más baratos y más diversos, aumentando el consumo local-regional.

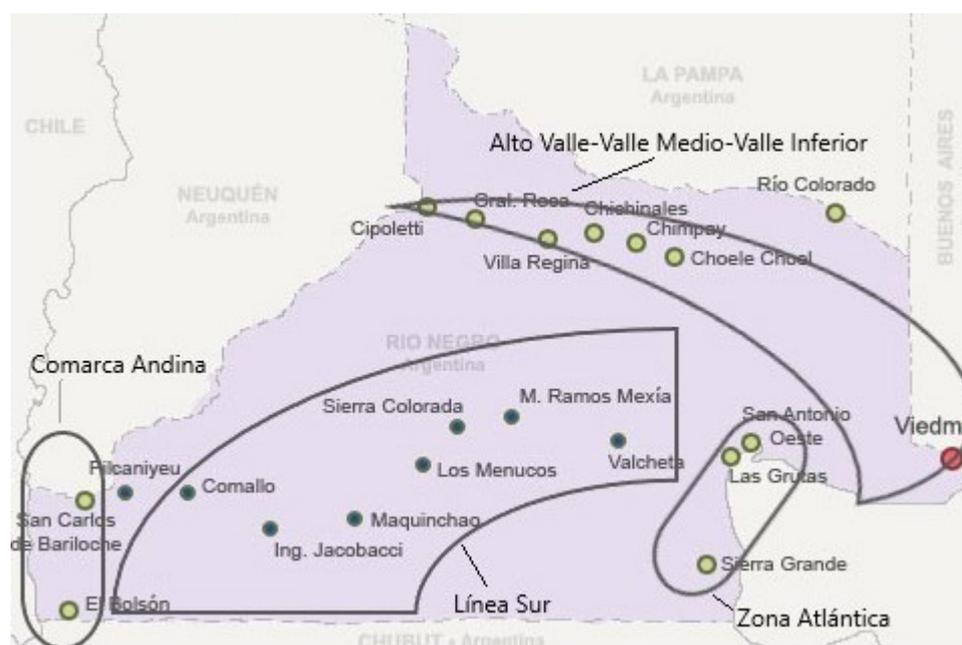
Para llevar adelante los objetivos del MMC, el gobierno municipal se apoyó en esta trama social preexistente con recursos y capacidades propias. La política de abastecimiento de alimentos se convirtió en una herramienta que permitió expandir esta trama. La Red promovía la organización de nuevos grupos de consumo a través de una política de precios diferenciada. De 300 familias organizadas en 7 nodos de consumo en 2013 se llegó a 704 familias organizadas en 17 nodos a finales de 2015. La tabla 1 resume información de las organizacio-

nes de consumo vinculadas al MMC. La ubicación del Mercado -el espacio físico de distribución a los nodos y comercialización tradicional- estaba ubicado en Barrio las Quintas, considerado estratégico por cuanto facilitaba la logística de las compras y reparto posterior de los nodos en los barrios más populosos.

La ubicación espacial de los grupos/nodos en la ciudad dan cuenta de la proliferación en los barrios más vulnerables ubicados al sur, en la zona llamada “el Alto de Bariloche”. No obstante, se fueron formando nuevos grupos bastante alejados como, por ejemplo, la Asociación Abriendo Esperanza, conformada por familias de la Península San Pedro, en el oeste de la ciudad, a unos 18 kms del centro.

Los productores de la Agricultura Familiar (AF) constituyen otro actor relevante en el armado de la red de abastecimiento local. Estos productores enfrentan problemáticas comunes de acceso y tenencia de la tierra, en condiciones de vida con necesidades básicas insatisfechas, insertos en entornos físicos complejos de gran rigurosidad climática y en procesos de desertificación generados principalmente por las sequías y el excesivo pastoreo, pero con fuertes tradiciones culturales, saberes y prácticas que se transmiten de generación en generación<sup>2</sup>.

El MMC fue sumando nuevos grupos de productores rurales, en su gran mayoría provenientes de la Agricultura Familiar y de las distintas zonas productivas de la provincia. Así, por ejemplo, se gene-



Fuente: Elaboración propia

raron vínculos con productores de la ya existente Feria local de la Plaza Belgrano y con la Cooperativa Ganadera Indígena (160 productores de ovinos y vacunos de Ingeniero Jacobacci y los departamentos 25 de Mayo, Ñorquincó y Pilcaniyeu) en la región sur de la provincia; también productores de fruta fina y elaboradores de dulces y derivados de la Comarca Andina, como productores de manzanas, peras, uvas y vino del Alto Valle de Río Negro. Con el tiempo se sumarían cooperativas de productores de carne y lana de la región sur, cooperativas de pescadores de la zona Atlántica así como productores y pequeños elaboradores de productos secos de la ciudad. Convirtiéndose así en un canal de comercialización con impacto en varias regiones de la provincia, como se visualiza en el siguiente mapa:

### EL MERCADO MUNICIPAL COMUNITARIO EN CLAVE DE DESARROLLO TERRITORIAL

El territorio no es algo dado a priori, es una construcción política, social e histórica (Manzanal, 2007). Visto así, el concepto implica un proceso, un continuo que expresa la heterogeneidad y complejidad de las relaciones entre actores y 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 entre los actores y el entorno, la historia y la identidad local para impulsar transformaciones basadas en las capacidades territoriales (Costamagna 2008, Madoery, 2016).

Para Madoery (2016), el pensar los procesos de desarrollo de nuestros territorios implica reconocer la configuración de poder que en ellos se reproduce. 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 solida-

rias 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. La implementación de estrategias para un desarrollo más igualitario que participe a los actores y sus capacidades requiere de una nueva gobernanza en la gestión, con iniciativas situadas, en proximidad a los problemas. Desde esta perspectiva, son los gobiernos locales quienes pueden impulsar una política de desarrollo territorial anclada en los actores, en sus formas de interactuar y relaciones desiguales de poder y las tramas sociales que generan o podrían generar valor agregado.

**“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.”**

En este punto podemos hablar de una natural aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, que indica que las acciones públicas 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 implica ampliar y superar este principio de subsidiariedad. La gestión debe ser próxima, pero tam-

bién abierta y participativa; debe incluir las voces e intereses de los ciudadanos.

Uno de los desafíos hacia una participación ciudadana progresiva en la gestión pública son los cambios al interior de los gobiernos locales. Se requiere construir capacidades institucionales (de concertación, de liderazgo, de reconocimiento de sinergias y trayectorias, entre otras) que permitan identificar, acompañar y conducir estrategias de desarrollo. Se trata de un proceso espiralado donde se reconocen y potencian las capacidades territoriales 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, basado en recetas del tipo top down (arriba-abajo). Hoy por hoy, 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 Perez Rozzi, 2015).

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 la 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 EPSyS juega un rol cada vez más visibilizado en Argentina y América Latina en torno a la reconfiguración de los territorios, en tanto persigue 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.

El Estado, en tanto hacedor de políticas públicas, puede potenciar las prácticas de la EPSyS brindándoles escala territorial y normativa adecuada. Estas estrategias requieren que las políticas sean elaboradas a partir de la mirada, la movilización y participación activa de los actores territoriales (Costamagna y Larea, 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).

Existe suficiente evidencia que demuestra que asumir la complejidad inherente a las prácticas de la

EPSyS, identificar e interactuar con las tensiones y limitaciones presentes en los procesos, requiere, de manera imprescindible, de nuevos roles en la gestión pública. Para Pastore y Altschuler (2015) los procesos de desarrollo socio territorial anclados en iniciativas de la EPSyS requieren significativos esfuerzos de capacitación, aprendizaje colectivo, trabajo en red, acompañamiento institucional, regulación y promoción.

El MMC, tal y como se planteó en sus objetivos iniciales, buscaba un balance más justo en términos de asimetrías de poder entre los grandes actores del mercado y los pequeños productores y consumidores. El MMC tomó la capacidad de organización pre-existente y la potenció brindando escala regional, convirtiéndola en una estrategia de desarrollo territorial.

Durante el proceso de consolidación, el municipio junto a las organizaciones, trabajaron en la redacción de un proyecto de ordenanza de creación de un Ente Autárquico que llevaría adelante la política en co-gestión entre el municipio y las organizaciones. El punto de inflexión que significó el cambio de gestión municipal a finales del 2015 evidenció el fuerte respaldo de las organizaciones de consumidores y productores a la experiencia participativa.

La presión ejercida por la sociedad civil, incluyendo universidades, sindicatos, medios populares de comunicación, organizaciones, etc, sostuvo la iniciativa logrando, luego de varios meses de tensiones, la aprobación de la ordenanza 2747/16 que creó el Ente Autárquico y el Consejo Asesor mecanismos participativos que institucionalizan la co-gestión.

No obstante este logro, el cambio de gestión y de actores en la articulación meso-gubernamental 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

**“UNO DE LOS DESAFÍOS HACIA UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROGRESIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA SON LOS CAMBIOS AL INTERIOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES. SE REQUIERE CONSTRUIR CAPACIDADES INSTITUCIONALES (DE CONCERTACIÓN, DE LIDERAZGO, DE RECONOCIMIENTO DE SINERGIAS Y TRAYECTORIAS, ENTRE OTRAS) QUE PERMITAN IDENTIFICAR, ACOMPAÑAR Y CONDUCIR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO.”**

suprimiendo la política diferencial de precios para éstos. Por otro lado, la ausencia de los técnicos de la SAF (desfinanciados y finalmente despedidos entre 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.

Este debilitamiento a partir de 2016 da cuenta de que además de las capacidades territoriales se necesita voluntad política y capacidad institucional para sostener y potenciar una estrategia territorial transformadora. Estos pilares estuvieron presentes 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 necesario destacar que el éxito de la iniciativa en su etapa inicial se relaciona en gran medida con los actores involucrados en la experiencia. Fue central el rol del subsecretario de economía social del municipio (quien impulsara la iniciativa), los técnicos de la SAF y el de un trabajador contratado por el municipio para sumarse específicamente al proyecto. Ellos fueron centrales en la promoción del vínculo y fortalecimiento de los colectivos de productores y en el apoyo a la organización del consumo en los barrios vulnerables. Estos actores asumieron el papel de facilitadores territoriales que sostuvieron el proceso de construcción social y generaron las condiciones para el diálogo, el consenso, la acción y en definitiva, la construcción de capacidades colectivas (Costamagna y Larrea, 2017). Cuando estos equipos de trabajo fueron desfinanciados luego del cambio de gestión (local y nacional) el debilitamiento de la participación de las organizaciones se acrecentó.

La evidencia muestra 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. Requiere de la presencia continua del gobierno local, sosteniendo y acompañando con recursos económicos y humanos, evitando que la participación ciudadana pierda el impulso y empoderamiento alcanzado. En este sentido, Hintze (2014) 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 EPSYS JUEGA UN ROL CADA VEZ MÁS VISIBILIZADO EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA EN TORNO A LA RECONFIGURACIÓN DE LOS TERRITORIOS, EN TANTO PERSIGUE 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."**

Existe una gran diversidad de prácticas e iniciativas territoriales insertas en el heterogéneo mundo de la EPSyS que llevan a pensar otra forma de producción, de distribución y de consumo, las cuales buscan devolver al mercado su función social. En los últimos años han proliferado prácticas solidarias, muchas de ellas con base en el cooperativismo, pero también nuevas iniciativas de base comunitaria, solidaria, autogestiva, en contraposición a la eco-

nomía hegemónica de base individualista y competitiva que reproduce el capitalismo.

Aun con limitaciones, el Estado argentino ha llevado adelante múltiples mecanismos de intervención pública para reconocer y promover la EPSyS. La experiencia del Mercado Municipal Comunitario (MMC) de San Carlos de Bariloche, implementada en 2013, fue una iniciativa pública que permite indagar en el vínculo entre gobierno local y organizaciones regionales de la EPSyS y el impacto que estas experiencias tienen en procesos de transformación y desarrollo territorial.

De la profundización en el andamiaje conceptual, encontramos que las prácticas de la EPSyS 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 EPSyS 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 EPSyS 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.

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.

Al analizar la co-gestión en torno a los objetivos buscados por el MMC, 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. El diseño e implementación significó poner en juego capacidades institucionales que hacen a una nueva gobernanza en la gestión, de tipo participativa y democrática.

2-La presencia preponderante de las organizaciones de la EPSyS, tanto de productores como de consumidores, siendo la promoción del consumo organizado un rasgo indiscutiblemente innovador en materia de políticas públicas.

Al mirar al MMC en clave del desarrollo territorial, las reflexiones nos llevan a afirmar que el diseño e implementación de esta política local estuvo ancla-

da en una trama social pre-existente, con un capital intangible dado por las prácticas vinculadas a la EPSyS, 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 articulación a nivel horizontal (con las organizaciones) y a nivel meso gubernamental para incidir en la configuración del territorio. El rol de los técnicos de la SAF y del municipio, como facilitadores territoriales, fue clave en el proceso de construcción y fortalecimiento de la trama social constituida por los productores y consumidores organizados.

El abrir un canal de comercialización directo y permanente para los productores y elaboradores de alimentos de la EPSyS tanto rurales como urbanos incide en la matriz productiva 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.

La dimensión transformadora -contrahegemónica- en cuanto

reconfiguración de la matriz de poder (económico, político, simbólico) de un territorio se potencia -y posiblemente, sólo se logra- con la presencia del Estado en la trama social, convirtiendo las experiencias de la EPSyS 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 EPSyS, 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 participativa

**“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.”**

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

### NOTAS

1. Los nodos o grupos de consumo son organizaciones formales o informales que se vinculan, con mecanismos de organización y logística diversos, con o sin apoyo del Estado, con productores de alimentos y otros bienes de consumo, para comprar de manera colectiva, sin intermediarios.

2. En Río Negro y Neuquén, se considera unidad productiva de la Agricultura Familiar a una superficie cultivada de hasta 25 has., y en la ganadería, aquellas con una existencia menor a 500 unidades. 90% de los productores ganaderos de Río Negro y 50% de las unidades agrícolas entran en esta categoría según el Anuario Estadístico de SENASA. Recuperado el 20/11/2020 de: [http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/ARBOL\\_SENASA/SENASA%20COMUNICA/PUBLICACIONES/anuario\\_estadistico\\_2017\\_web.pdf](http://www.senasa.gob.ar/sites/default/files/ARBOL_SENASA/SENASA%20COMUNICA/PUBLICACIONES/anuario_estadistico_2017_web.pdf)

### BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, I. y Gomá, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista Reforma y Democracia*, N° 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>
- 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*, N° 8, 83-101.
- Costamagna, P. (2008). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial. *Revista Observatorio Iberoamericano del desarrollo Local y la Economía Social*, Año 1 (3), 1-16.
- Costamagna, P y Pérez Rozzi, S. (comps.) (2015). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL*. Buenos Aires: ConectaDEL.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2016). La gobernanza multi-nivel en los procesos de desarrollo territorial. *Revista Desarrollo y Territorio*. N° 0, 45-53.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. una aproximación desde la construcción social*. España: Orkestra.
- 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.

- Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Revista Voces en el Fenix*. Vol. 5(37), 20-27.
- Madoery, O. (2016). La disputa por el sentido del desarrollo territorial. Algunos aportes desde el pensamiento crítico latinoamericano. *Revista Desarrollo y Territorio*. 2016 N° 0, 5-11.
- 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.
- Mayntz, R. (2006). *Governance en el estado moderno*. *Revista Post Data*. Núm.11 , 103-117.
- Pastore, R. y Altschuler, B. (Noviembre, 2015). *La economía social y solidaria y los debates del desarrollo en clave territorial*. *Revista Idelcoop*. N° 217. 11-29.
- Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo Económico Territorial en América Latina*. Documento de trabajo, Providencia: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Ziccardi, A. (2008), *La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseños de espacios e instrumentos en Innovación Local en América Latina*. Coord: E. Cabrera Mendoza. Ed. CIDEAC.