

# LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS A LA AGRICULTURA FAMILIAR. APROXIMACIÓN EN CLAVE COMPARATIVA ENTRE BRASIL Y ARGENTINA

Caimmi, Nuria

Nuria Caimmi

nuriacaimmi@gmail.com

Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil-  
CONICET, Argentina

Escenarios. Revista de Trabajo Social y Ciencias  
Sociales

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 2683-7684

Periodicidad: Semestral

núm. 33, 2021

comunicacionftsunlp@gmail.com

Recepción: 10 Marzo 2021

Aprobación: 22 Mayo 2021

URL: [http://portal.amelica.org/ameli/  
jatsRepo/184/1842058036/index.html](http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/184/1842058036/index.html)

**Resumen:** El presente trabajo intenta aportar una aproximación en clave comparativa a la Compra pública de Alimentos a la Agricultura Familiar por parte Brasil y Argentina, tomando como referencia las discusiones sobre la Economía Social y Solidaria (ESyS). Para ello, primeramente se justificará el enmarque de las Compras Públicas dentro de los debates sobre la ESyS, y se describirán algunas líneas para pensar las particularidades en Brasil y Argentina. Esto otorgará una base para, en la siguiente sección, centrar el análisis específicamente en este tipo de iniciativas en ambos países. En el último apartado, se realizará una comparación de estas políticas y su normativa a partir de analizar la manera en que las intervenciones configuran de manera diferencial las desigualdades sociales.

**Palabras clave:** Compra Pública de Alimentos, Agricultura Familiar, Economía Social y Solidaria, Enfoque comparativo.

**Abstract:** This paper tries to provide an approximation in a comparative key to the Public Purchase of Food from Family Farming by Brazil and Argentina, taking as a reference the discussions on the Social and Solidarity Economy (SSyS). To do this, first the framework of Public Procurement within the debates on SSE will be justified, and some lines will be described to think about the particularities in Brazil and Argentina. This will provide a basis for, in the next section, to focus the analysis specifically on these types of initiatives in both countries. In the last section, a comparison will be made of these policies and their regulations based on an analysis of the way in which the interventions differentially shape social inequalities.

**Keywords:** Public Purchase of Food, Family Agriculture, Social and Solidarity Economy, Comparative approach.

## INTRODUCCIÓN

Es reconocido que actualmente, el grueso de la producción de alimentos frescos provenientes de la Agricultura Familiar se canaliza en mercados concentradores, y sólo un porcentaje reducido atraviesa canales alternativos de comercialización. Caracciolo (2019), analiza estos distintos circuitos de comercialización de la Agricultura Familiar, recuperando entre ellos, el rol protagónico que adquiere el Estado, el cual se ubica como intermediario entre productores y consumidores, en aquellas modalidades en las cuales la gestión del

espacio está a su cargo; o como organizador para compra pública, en relación directa con los productores. A la vez considera que un grado más avanzado de participación del Estado podría darse cuando éste interviene no sólo en la compra de la producción primaria sino también en su procesamiento y venta (Caracciolo, 2019). En este trabajo, me detendré en esta última modalidad, la Compra Pública de alimentos, la cual refiere al poder comprador del Estado a la Agricultura Familiar para ofrecer alimentos en distintos establecimientos, vinculados en general con sectores en situación de vulnerabilidad social, constituyéndose de esta forma en una política con el potencial de intervenir tanto en la Agricultura Familiar como en la seguridad alimentaria de la población (Maffra y Boza Martínez, 2020).

Si bien existen muchas maneras de poder abordar esta política, considerarla dentro de la propuesta de la Economía Social y Solidaria (ESyS) permite rescatar los nexos entre el conjunto de las actividades económicas y prácticas sociales que desarrollan distintos sectores populares, y la interrelación de estos con la esfera estatal (Sarría Icaza y Tiribía, 2004). De allí que resulte útil reponer la noción que sostiene Castelao Caruana (2016) sobre la ESyS, al entenderla como el “conjunto de organizaciones y empresas involucradas en la producción de bienes y servicios que se caracterizan por dar respuesta a las necesidades sociales, los anhelos de identidad colectiva y los proyectos de una sociedad democrática y equitativa” (Castelao Caruana, 2016, p. 355). Además, al considerarlas como parte de las políticas de la Economía Social y Solidaria, se resalta su condición de políticas socioeconómicas, ya que trascienden la clásica distinción entre lo económico y social, y refieren tanto al nivel estatal, como a la representación del interés colectivo de estos sectores excluidos (Hintze, 2010).

En el marco de estas consideraciones, las políticas sociales son entendidas aquí como un “conjunto de acciones y omisiones” que expresan “una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1995, p. 112-113). Puede pensarse a la política como un proceso que se inicia en el momento en que se “detecta” la existencia de un problema que merece su atención, lo cual nos sitúa en la arena emergente que resulta de la interacción y el intercambio entre Estado y sociedad; proceso social complejo que atraviesa y es atravesado por múltiples actores, instituciones y sectores (Tamayo, Saez, 1997). En este sentido, recupero junto con Adelantado et al. (1998), que no se trata de una relación unilateral entre política y estructura social, sino de una interrelación bidireccional, recursiva, con una sucesión de influencias recíprocas entre ambas en diversos tiempos. Los autores resaltan el crucial protagonismo que tienen todas las políticas en la estructuración de las sociedades, siendo la esfera estatal central en la distribución y en la reproducción simbólica, ideológica y cultural de las desigualdades sociales. Interesa por tanto, reponer no solo las trayectorias de las políticas e iniciativas nacionales en la Compra Pública de alimentos a la Agricultura Familiar en Brasil y Argentina, sino también considerar especialmente las maneras en que estas intervenciones estructuran las sociedades a través de distintos ejes de desigualdad.

Para ello, organizaré el trabajo de la siguiente manera. Primero repondré brevemente el enfoque y la estrategia metodológica propuesta. A continuación, introduciéndome ya en el análisis, describiré algunas líneas para pensar las particularidades de la Economía Social y Solidaria en Brasil y Argentina, lo cual otorgará un enmarque para, en la próxima sección, centrarme específicamente en las políticas y normativa de Compra Pública a la Agricultura Familiar en cada país. En el último apartado, finalizaré analizando comparativamente estas iniciativas, focalizando en las maneras en que las intervenciones configuran de manera diferencial las desigualdades sociales.

## ENFOQUE Y METODOLOGÍA

El presente trabajo propone un enfoque comparativo, cuya importancia suele ser reconocida, aunque no exista un acuerdo tan sólido respecto al modo en que éste debería hacerse o sobre sus consecuencias (Cochrane, 1997). Por la particularidad de analizar dos casos nacionales, una de las dificultades que puede

aparecer potencialmente es interpretar la experiencia de otros países, como Brasil, en términos del propio, lo cual hace necesario mantener la alerta que cuestiones parecidas pueden tener significados sociales distintos en cada lugar. Por eso es importante remarcar las especificidades sobre qué se entiende por Economía Social y Solidaria, Compra Pública de alimentos, o Agricultura Familiar, en cada marco nacional, así como la manera en que las políticas públicas y la normativa se despliegan en el entramado social. De esta forma, en lo sucesivo haré hincapié en las particularidades políticas y contextuales de cada caso, lo cual servirá para proporcionar el marco necesario de toda comparación.

Respecto a la estrategia metodológica, esta se trata de un diseño cualitativo, por permitir aproximar a los fenómenos sociales desde una perspectiva holística. Este tipo de estrategias busca un diálogo flexible y constante entre los fenómenos estudiados y el planteamiento teórico de partida, siendo su lenguaje de carácter discursivo y argumentativo, y manteniendo la complejidad de los fenómenos sociales (Verd y Lozares, 2016). Esto resulta particularmente significativo para los objetivos de este trabajo dado que no interesa un acercamiento cuantificable o numérico de las políticas de Compra Pública, sino una aproximación que permita desandar las particularidades nacionales, en relación con distintos ejes de desigualdad.

Estas líneas se enmarcan en una investigación comenzada recientemente y de mayor alcance, como parte de la elaboración del trabajo final de una Especialización en curso<sup>[2]</sup>, en la cual se analizan las políticas agroecológicas en nuestro país. Por lo tanto, constituye un primer acercamiento al objeto de estudio, lo que implica que en esta instancia predomine un diseño exploratorio, el cual retomando a Cea D'Ancona (1998), se lleva a cabo para familiarizarse con el problema o comprobar que la estrategia se adecúa a la temática. Sin embargo, tal como elabora la autora, el estudio exploratorio rara vez constituye un fin en sí mismo, por lo que en los futuros momentos se procederá a su descripción y exploración, a través de nueva documentación disponible. De allí que el corpus del que parte este trabajo esté conformado en su mayoría por fuentes secundarias, en general a partir de literatura y bibliografía afín, y en menor medida por materiales documentales, es decir, documentos recogidos en distintos entornos digitales por diversas instituciones, sin propósitos específicos de investigación social, sino con fines muy variados (Valles, 1997). Se prevé por ello que en acercamientos futuros pueda ampliarse el número de estos últimos, para así dar lugar a un estudio de mayor profundidad y alcance.

## LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN BRASIL Y ARGENTINA

En este apartado, me detendré en algunas líneas que considero importantes respecto a la Economía Social y Solidaria en Brasil y Argentina, dado que en ellas se enmarca el análisis que realizaré sobre las Compras Públicas a la Agricultura Familiar. Siguiendo con Hintze (2010), en las políticas vinculadas a la Economía Social y Solidaria confluyen dos tipos de culturas, las cuales no son a priori homogéneas ni contrarias, pero si tienen raíces y prácticas diferentes: aquella que proviene del Estado, y aquella que lo hace de organizaciones de la sociedad civil. Potencialmente, es a partir de la institucionalización de valores y normas en conjunto que se abonará a la construcción de una nueva cultura compartida, generada a través de procesos de interacción entre ambas y a partir del desarrollo de proyectos de interés común (Hintze, 2010). En relación a la región de la que parte esta investigación, la autora, retomando a Pochmann, propone entender que el avance general de la Economía Social y Solidaria en América Latina se debe a la convergencia de tres movimientos: un gran excedente de fuerza de trabajo calificado producto de la desproletarización de la antigua clase obrera industrial, el desaburguesamiento de una parte de les empleades de clase media, y el aumento en la participación en organizaciones y movimientos sociales colectivas.

En el caso de Brasil, este sector es generalmente denominado “Economía Solidaria” y puede encontrar sus raíces institucionales en el “Foro Brasileño de Economía Solidaria” (FBES), movimiento que en 2003 con la asunción presidencial de Lula da Silva, impulsó la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES). Esta Secretaría es considerada una conquista del movimiento de ESyS por haber este incidido

en su formulación y en la definición de su plan de trabajo, y por ser una unidad específicamente creada para asumir la temática. A ella le corresponde el mayor protagonismo en términos de conceptualización y difusión de la Economía Solidaria, y sus intervenciones han abarcado desde formación, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la organización, a la producción, comercialización y consumo (entre los que destacan la alimentación y Agricultura Familiar), acceso al crédito, entre otras (Hintze, 2010).

Sin embargo, no es la única institución encargada de abordar la Economía Solidaria en Brasil, siendo una característica de los programas estatales de este sector los intentos de lograr que la política sea transversal, lo cual se advierte al atender a las acciones en el ámbito de los diversos organismos. Justamente, la Economía Solidaria es desplegada en Brasil a través de distintos Ministerios, como lo es el de Desarrollo Agrario, el de Educación, el de Desarrollo Social y Combate al Hambre, y el de Trabajo y Empleo (en este último se aloja la SENAES). Por ejemplo, se creó el Consejo Nacional de Economía Solidaria, como órgano consultivo y propositivo, y la Conferencia Nacional de Economía Solidaria, la cual es una instancia de gobierno tripartita: un tercio de la participación corresponde al gobierno y los bancos federales, otro tercio a los movimientos y entidades de la sociedad civil y, por último, un tercio a los trabajadores de emprendimientos solidarios.

Castelao Caruana y Srnec (2013) consideran al caso brasileño como un enfoque de la Economía Social y Solidaria dual, ya que, si por un lado las cooperativas se rigen por una Ley de Cooperativas vigente desde 1971, y cuentan desde el año 2012, con una Ley Nacional que regula la relación entre la entidad, sus miembros y los prestadores de servicios; por el otro, los emprendimientos solidarios y otras formas de organización productiva identificadas con la ESyS aún no son legalmente reconocidas, aunque, reunidas en el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), estas entidades se han movilizadas para presentar una propuesta de Ley al Estado nacional que reconozca su existencia y actividad. Sin embargo, para Coraggio (2014), si bien la política social que se expresa en los documentos brasileños entiende a la Economía Solidaria como una vía para resolver la desocupación más que como una opción de cambio estructural, en la práctica la visión que prevalece es amplia, siendo un importante apoyo a los emprendimientos asociativos autogestionados por los trabajadores. En este sentido, continuando con el autor, el discurso de la SENAES va más allá de la política social compensatoria y propone la Economía Solidaria como una forma alternativa de organización de los procesos económicos<sup>[3]</sup>.

A la vez, las políticas de este sector en Brasil han atravesado un proceso de descentralización a partir de la generación de estructuras locales, ya que en todo el territorio federal la cobertura se realiza a través de Delegaciones Regionales de Trabajo, Foros Estadales, e instituciones sociales (Castelao Caruana y Srnec, 2013). En relación a esto, la política de Economía Solidaria en Brasil es considerada como modelo en la búsqueda de inclusión de la participación social en estas decisiones gubernamentales; y en todos los documentos de la SENAES en que se plantean las líneas de trabajo hay una invocación al carácter articulado y compartido con la sociedad civil de las iniciativas. De esta manera, se destaca el carácter de construcción colectiva por el cual un movimiento social coloca en la agenda pública la temática, e impulsa su institucionalidad (Hintze, 2010).

Para el caso argentino, si bien se vienen desarrollando significativos avances en línea con la Economía Social y Solidaria, es limitada la concepción estatal que predomina sobre su alcance, así como su falta de sistematización. Siguiendo con Coraggio (2014), mientras que en Brasil el nombre utilizado es “Economía Solidaria”, en Argentina el discurso estatal habla de “Economía Social”. A diferencia de la situación brasileña, donde la incorporación de las demandas de la Economía Solidaria encuentra origen en los movimientos sociales, la génesis de las políticas públicas para la Economía Social y Solidaria en Argentina se remonta a la situación de crisis y emergencia de comienzo de milenio que reclamó políticas sociales urgentes para contener una masa creciente de nuevos pobres. A la vez, el autor resalta en el país la ausencia de un movimiento relativamente autónomo equivalente al brasileño, lo cual ha influido en contra de su visibilidad y, contra la posibilidad de generar una estrategia orientada hacia la construcción de otra economía (Coraggio, 2014).

Si se recupera la cuestión de la normativa, se encuentra que, por un lado, las Cooperativas, Asociaciones y, en algunos casos, las mutuales están incluidas en la legislación provincial y nacional, y en las Constituciones de la mayor parte de las provincias (Castelao Caruana, 2016). No sucede lo mismo con el resto de los emprendimientos productivos y comerciales identificados con los principios de la Economía Social y Solidaria, los cuales no se encuentran mencionados en la legislación nacional, y, al no estar reconocidos de manera legal, regulados ni fiscalizados, enfrentan trabas para acceder a financiamiento y participar en el mercado formal.

A nivel de estructura organizativa, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentran el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) con rango de Secretaría de Estado, la Secretaría de Economía Social, la Subsecretaría y Dirección de Promoción de la Economía Social y Desarrollo Local, así como la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>[4]</sup>. Continuando con Castelao Caruana y Srnc (2013) dentro de esta estructura, pueden entrecruzarse dos problemas centrales, por un lado, que la ausencia de instrumentos jurídicos adecuados a la realidad de las organizaciones, lo cual restringe el crecimiento del sector. Por otro lado, no todas las políticas de los organismos mencionados integran a las diferentes organizaciones que componen la ESyS, ni promueven el desarrollo de los mismos actores (por ejemplo el INAES limita sus acciones a cooperativas y mutuales). Con ello, las reglas institucionales de estos espacios desde donde se han gestionado las políticas vinculadas al sector, incidieron en la noción de Economía social y Solidaria, excluyendo referencias de las prácticas que efectivamente se desarrollaban en territorio, para abocarse a resultados no reales sino potenciales, derivados de la aplicación de ideales como el de las relaciones solidarias, el empoderamiento individual y colectivo, o la creación de empleos sostenibles. Aquellos principios que potenciaran la capacidad de las organizaciones de la ESyS de generar proyectos colectivos y de transformación social, “como la producción de bienes y servicios socialmente útiles, la democracia organizacional y la propiedad colectiva e indivisible, fueron poco mencionados y, en la etapa de implementación, muchas veces ignorados” (Castelao Caruana, 2016, p. 373).

## INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN BRASIL Y ARGENTINA

Una vez caracterizadas algunas ideas centrales respecto a la Economía Social y Solidaria en ambos países, en esta sección me detendré en la Compra Pública de alimentos a la Agricultura Familiar, intentando remarcar las particularidades de cada caso nacional.

Respecto a Brasil, esta política se incorporó en la agenda estatal en el año 2003 a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) perteneciente al Programa “Hambre Cero”, instituido por la Ley de Adquisición de Alimentos N° 10.696, dispensado por la Ley de Licitaciones para compras públicas N° 8.666, y reglamentado por el Decreto N° 6.447. En esta misma línea, se encuentra la Ley N° 11.974 por la cual se obliga a los municipios a destinar el 30% de los recursos federales a adquirir productos de la Agricultura Familiar a la merienda escolar (FAO, 2015).

El Programa Hambre Cero, propuso estimular la producción de alimentos de los agricultores familiares en mayor situación de pobreza, tanto para el autoconsumo como para la comercialización y generación de renta. Muchos de ellos, no tenían incentivos para ampliar su producción porque no conseguían comercializar sus productos a precios compatibles con sus costos, dependientes de intermediarios que disminuían drásticamente sus ganancias. Este proceso constituía un círculo, por el cual cuanto mayor era la dificultad para vender sus productos y generar ganancia, menor era la producción de alimentos para autoconsumo (Da Silva et al., 2012). Este diagnóstico fue la base para la creación del Programa de Adquisición de Alimentos, que tenía por objetivo vincular la producción local con el consumo de alimentos, construyendo de esta forma reservas mínimas de productos alimentarios de la canasta básica a través de la compra directa y anticipada a la Agricultura Familiar en las propias regiones de consumo (especialmente a agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, comunidades indígenas y demás pueblos y comunidades tradicionales).

Estos alimentos adquiridos, tienen como prioridad atender a las personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, como a las comunidades comprendidas por programas sociales locales, poblaciones indígenas, quilombolas, afectadas por represas, y otros sesenta grupos sociales, a través de entidades de la red socioasistencial (guarderías, escuelas, hospitales, Fuerzas Armadas, casa de mayores, etc.), restaurantes populares, bancos de alimentos y cocinas comunitarias, así como las canastas distribuidas por el Gobierno Federal (Maffra y Bozza Martínez, 2020). Además, es importante mencionar que dentro de sus estrategias, se prevé la formación de centros de acopio estratégicos y el suministro de mercados locales de alimentos (Soares, 2017).

De esta manera, se reconoce en el horizonte del programa un doble propósito. Por un lado, la mejora de las condiciones de alimentación de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social o en situación de inseguridad alimentaria, a través de la distribución de canastas de alimentos. El segundo objetivo es dinamizar las economías locales, generando un nicho de mercado específico para la Agricultura Familiar, procurando contrarrestar las inequidades en el mercado alimentario que afectan a este segmento productivo, con la contribución a la renta de agricultores familiares. Se entiende entonces, que la política busca contribuir a la estructuración de circuitos locales y regionales de seguridad alimentaria, por medio del financiamiento y la formación de las organizaciones (FAO, 2015).

Es significativo reponer el rol de la participación social en estas políticas de Compra Pública de alimentos, análisis que debe enmarcarse en las características generales de la Economía Solidaria brasileña, ya que, como fue retomado en párrafos previos, un hecho distintivo de esta ha sido la amplia conformación de movimientos que la sostienen. Específicamente sobre la política de Compra Pública de alimentos, la participación social se resalta como un pilar central en el diálogo y en la consolidación de alianzas del gobierno con la sociedad civil, a través de la reactivación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (un organismo de asesoría directa al Presidente de la República), y con su participación efectiva tanto en las políticas de seguridad alimentaria como de fortalecimiento de la Agricultura Familiar, así como en la aprobación de las demandas (FAO, 2015). Justamente, las organizaciones económicas, asociaciones, cooperativas y entidades de la sociedad civil han asumido un papel destacado en la puesta en marcha del Programa de Adquisición de Alimentos, de forma de movilizar y organizar a los beneficiarios para superar los obstáculos surgidos de las condiciones de participación, resaltando el fuerte compromiso de diversos actores para la ejecución del Programa, tanto en las esferas institucionales como en las organizaciones de agricultores familiares y en las entidades asistenciales (Da Silva et al., 2012)

Respecto a Argentina, las Compras Públicas a la Agricultura Familiar no cuentan con legislación o normativa específica, ni tampoco con políticas amplias y sistematizadas a nivel nacional. Si bien no existe una Ley de Compras Públicas, puede recuperarse que un antecedente es la mención en el Artículo 22, inc. 3 de la Ley N°27.118 de Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina, de la importancia del impulso a la compra de bienes y servicios a la Agricultura Familiar por parte del Estado. Si bien este pasaje no desarrolla líneas de acción ni elabora explícitamente cuotas, condiciones ni otras cuestiones relativas a las compras, puede tomarse como un punto de partida desde el cual abrir la discusión. En el mismo artículo, se promociona la creación de “ferias”, de “marcas comerciales, denominaciones de origen y otros mecanismos de certificación”, estableciendo como horizonte la prioridad en las contrataciones estatales a la compra de alimentos provenientes de establecimientos productivos de agricultores familiares<sup>[5]</sup>.

Si bien es reconocida la ausencia de instrumentos legales en relación, puede reponerse que una particularidad del contexto actual, en consonancia con lo elaborado por Zain El Din et al., (2015), la constituye el hecho de que en el último tiempo se han diseñado e instrumentado desde el Estado nacional en conjunto con las provincias, algunas iniciativas en relación a la promoción y apoyo de procesos de comercialización que proponen condiciones de mayor equidad a productores y consumidores. Estas distintas iniciativas, han estado enmarcadas en su mayoría en el Ministerio de Agricultura y Pesca de la Nación,

el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, y por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria como organismo descentralizado; recuperándose, de manera positiva en el último tiempo, diálogos y articulaciones entre los organismos al abordar esta cuestión. Ejemplos de esto los constituyen la red de Comercios de Proximidad, que incluye a comerciantes pequeños y medianos que se incorporaron a la política de Precios Cuidados; las Ferias Populares, que promueven el desarrollo de formatos de comercialización alternativos para acercar productores con consumidores estableciendo precios de referencia; y el Súper Mercado Central, como nuevo formato de comercialización minorista (que se enmarca en la política nacional de descentralización del Mercado Central junto con la administración de precios flexibles). En este sentido, cabe hacer mención que luego de la crisis de 2001, la experiencia de las Ferias Francas se hizo extensiva tanto a nivel local como nacional, surgiendo en todo el país, además de ferias, otras formas de comercialización directa como mercados solidarios, cooperativas de consumo, y bolsones de verduras (Golsberg y Dumrauf, 2010). También se recupera el programa de Promoción del Mercado Interno, el cual promueve el consumo de productos que se comercializan a través de camiones identificados con los logos de la Red (Zain El Din et al., 2015). Además, partiendo del contexto de Pandemia y de las medidas vinculadas a ella, desde el inicio del 2021, se ha estado gestionando a nivel nacional, una Mesa Interministerial “Acercar Alimentos, de Productores a Consumidores”, espacio donde se están comenzando a plantear distintos aspectos vinculados con la dinámica de los circuitos cortos de comercialización de alimentos de la Agricultura Familiar y de la Economía Social y Popular, dentro de las cuales se considera el debate por la Compra Pública estatal. Si bien, a partir de estos encuentros, aún no se han configurado políticas ni programas en este sentido, si se destaca de esta iniciativa la inclusión de la cuestión en la agenda política. Por otro lado, saliendo del nivel nacional, un antecedente e iniciativa local y provincial en la propuesta de la Compra Pública, lo constituye en Misiones el Programa Hambre Cero, que entrega tickets a sus usuarios para realizar compras en las Ferias Francas de la Agricultura Familiar. De toda maneras, debido a lo incipiente de estas iniciativas a nivel nacional y provincial, a la carencia de instrumentos legales y normativos, y la poca transversalidad de las experiencias recuperadas, se encuentran en nuestro país distintas tensiones respecto a las iniciativas de Compra Pública, por ejemplo, con aquellos alimentos que aun cumpliendo los estándares bromatológicos y de etiquetado, se ven limitados en su circulación por la diversidad normativa y de control entre las diferentes provincias.

Sobre el lugar de la sociedad civil en las políticas de compra pública, este contrasta respecto al ocupado en el caso brasileño, ya que movimientos y organizaciones sociales no fueron incluidos en la etapa de planificación y consulta para diagramar las políticas, sino exclusivamente en la etapa de implementación, lo cual de todas formas representó un avance en su reconocimiento como interlocutores válidos. Siguiendo nuevamente con Castelao Caruana (2016), aun cuando en algunos casos este tipo de participación derivó en la tercerización de las funciones del Estado, su actuación en los territorios constituye un antecedente para la formulación y puesta en práctica de procesos de co-producción y co-construcción de las políticas públicas. A la vez, es importante mencionar la participación de la sociedad civil en la presentación de Proyectos de Ley. Considerando lo mencionado sobre la falta de reglamentación vigente hasta el momento para promover la compra por parte del Estado a la Agricultura Familiar, desde hace años se ha presentado un Proyecto de Ley que crea un régimen de aplicación nacional de compras a la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de zonas urbanas, periurbanas y rurales, a través de la creación de un fideicomiso, estableciendo al menos el 30 % del total de la contratación estatal a los agricultores familiares y sus organizaciones (Mila, 2015). A la vez, durante mayo de 2021, comenzaron las tratativas de un Proyecto de Ley para la Creación de un Fondo Fiduciario Público de Crédito para la Agricultura Familiar (CREPAF), presentado por distintas organizaciones de agricultores de la sociedad civil. Si bien este último proyecto no atañe específicamente a las compras por parte del Estado, sí implica un avance muy significativo al reconocer como actores y sujetos de derecho y atención a los agricultores y productores de alimentos.

## POLÍTICAS DE COMPRA PÚBLICA Y EJES DE DESIGUALDAD

En esta última sección me interesa centrar el análisis en las maneras en que las iniciativas de Compra Pública desplegadas en ambos países, se relacionan, contribuyendo o desalentando distintos ejes de desigualdad en las sociedades. Tal como introduje al comenzar el trabajo, aquí retomo lo propuesto por Adelantado et al. (1998), quienes entienden a la estructura social como el conjunto de prácticas en que se organizan y relacionan grupos e instituciones, que crean unos ejes de desigualdad que configuran sus identidades, horizontes y caminos posibles de acción social. La estructura social se constituye como un sistema de posiciones jerarquizado en función de distintas divisiones con que se ordena la realidad, y en la cual la esfera estatal es central, ya que su papel es crucial en la distribución y en la reproducción simbólica, ideológica y cultural de las desigualdades, a través de las políticas sociales. Justamente, los autores resaltan la recursividad entre estructura social y política social, como un constante flujo de fuerzas, dado que las políticas sociales tienen un protagonismo crucial en la estructuración de las sociedades, a partir de implicar distintos ejes de desigualdad. Partiendo de esta base teórica, en este análisis me centraré especialmente en la interrelación entre las iniciativas de Compra Pública y las desigualdades de clase social, la étnica o racial, la ciudadanía y las capacidades asociativas.

Para comenzar, el primer eje que elaboran los autores y atraviesa la política de ambos países es la clase social, entendida como desigualdad en cuanto al control de los medios de producción. En este sentido, tanto en Brasil como en Argentina, es resaltado el lugar de desventaja respecto a su posición social como agricultores familiares, desposeídos de recursos, y de medios de producción y comercialización a gran escala. Pero es particularmente en el caso brasileño, donde también se incluye y contempla a otro conjunto de beneficiarios, aquellos en situación de inseguridad alimentaria y pobreza, existiendo una normativa especial que legisla la entrega de alimentos a centros educativos. En el Programa de Adquisición de Alimentos, se remarca la importancia de la seguridad alimentaria en la lucha contra la pobreza, ante la falta de acceso a alimentos por ausencia de recursos económicos de las poblaciones pobres (Soares, 2017). Es por eso que los alimentos adquiridos tienen como destino las entidades de la red socio asistencial, espacios educativos, de adultos mayores, instituciones populares, cocinas comunitarias, y canastas distribuidas por el gobierno (Maffra y Boza Martínez, 2020). Salvando esta especificación de grupos beneficiarios de la normativa brasileña, no se observan otras diferencias sustanciales entre ambos países en las consideraciones de sus normativas respecto al eje de la desigualdad de clase. Pero sí resulta importante mencionar que al eje de la clase social se le yuxtapone el eje de la ruralidad-urbanidad, ya que se asocia la desposesión y falta de acceso a los medios de producción, con la ubicación geográfica de las poblaciones. Esto es resaltado particularmente en el caso argentino, donde se especifica en la “Ley de Reparación Histórica...” que se denominan como agricultores a quienes realicen actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas, especialmente en el medio rural. Si bien podrían considerarse ejes distintos, la clase social y la ruralidad aparecen enlazadas en este caso.

Junto a estos ejes de desigualdad también se encuentra la desigualdad étnica o racial, que para Cochrane (1997), constituye un elemento crucial en la mayoría de los Estados de bienestar, ya que estos se han configurado en gran parte en respuesta a distintas interpretaciones de la categoría raza. En este sentido sobresale en la normativa brasileña la atención a la definición y el reconocimiento de la Agricultura Familiar tal como se recoge en la Ley de Agricultura Familiar N° 11.326, donde se incluye en ella a una variedad de poblaciones, como los grupos afroamericanos, quilombos e indígenas, especificidades que no son centrales para la definición de la Agricultura Familiar propuesta por la Ley Argentina de Reparación Histórica, donde la pertenencia a comunidades de pueblos originarios se ubica en último orden, a manera subordinada de las variables de clase social y ruralidad. Sin embargo, debe apuntarse que para el caso argentino, la definición de Agricultura Familiar que se establece en dicha Ley representa un cambio respecto a normativa y legislación previa, ya que se incluyen sujetos sociales individuales y colectivos, como campesinos y pueblos originarios, que anteriormente no se encontraban dentro de las definiciones.

Esto puede vincularse con otro eje de desigualdad como lo es el de la ciudadanía. Siguiendo con Cochrane (1997), la diferenciación racial implicó una manera de definir el estatus de residentes y ciudadanos de los Estados nacionales, en delimitación y contraste con aquellos considerados extraños, definidos como “inmigrantes”. Justamente Adelantado et al. (1998), entienden a la desigualdad respecto a la ciudadanía como aquellas divisorias jurídicas y políticas respecto a la condición de sujetos de derecho. Esto puede observarse en lo respuesto sobre los beneficiarios de las políticas de Compra Pública, ya que el acento diferencial sobre la categoría racial (en el caso brasileño) da cuenta de su consideración e institucionalización en las políticas como ciudadanos.

Por último, continuando con estos autores, se presenta el eje de desigualdad de capacidades asociativas, el cual comprende aquellas asociaciones y movimientos con un cierto grado de institucionalización, resaltando el carácter conflictivo y las capacidades desiguales de organización de los agentes de acuerdo con su posición social. De allí que la política social pueda generar la emergencia de actores sociales, incrementando o disminuyendo su capacidad de organización, su grado de institucionalización, su homogeneidad interna, o distribuyendo recursos económicos y de poder (Adelantado et al., 1998). Esto se ve claramente en los ejemplos mencionados, donde las políticas de Compra Pública necesitaron a la vez que institucionalizaron movimientos y grupos sociales, siendo estos intermediarios de las políticas, especialmente en momentos de implementación y con una base territorial, en el caso de Argentina; o siendo parte del proceso de génesis y gestación de las intervenciones, y con una presencia fuerte en todas las etapas de configuración de los programas, como en el caso de Brasil.

## PALABRAS FINALES

Las diferencias que se resaltan entre los dos casos presentados, parten de una historia de la normativa y de la política de Compra Pública de alimentos en Brasil de larga data, frente a iniciativas que recién comienzan a articularse en nuestro país. Sumado a ello, las diferencias de magnitud entre los dos países son marcada, dada la demografía de cada territorio y su alcance poblacional en cada lugar. A lo largo de este trabajo intenté aproximarme desde un enfoque comparativo en el análisis de estas políticas en los dos casos nacionales, subrayando distintas aristas.

Una de ellas la constituyó la normativa vigente sobre la Compra Pública de Alimentos a la Agricultura Familiar, la cual en Brasil se compone de una serie de documentos y legislación existente hace casi veinte años sobre el Programa de Adquisición de Alimentos (entre otras intervenciones); en contraste con Argentina, donde no se reporta legislación o normativa específica, aunque se menciona brevemente en la Ley de Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, la importancia de promover la compra de bienes y servicios a la Agricultura Familiar por parte del Estado, así como la creación de ferias y mecanismos de certificación.

En relación con ello, la estructura organizacional que gestiona al Programa de Adquisición de Alimentos se levanta sobre organismos especializados en el mismo, a través de un enfoque intersectorial e interministerial, lo cual se halla en sintonía con la transversalidad que se intenta sostener para el resto de las políticas vinculadas a la Economía Social y Solidaria. Para el caso de Argentina, al no existir normativa ni una política específica de Compra Pública, se complejiza la posibilidad de analizar su anclaje institucional. Sin embargo, si se evidencia una especificación de los organismos de gestión de las políticas vinculadas a la Agricultura familiar, especialmente con la creación de la Secretaría de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena en el Ministerio de Agricultura de la Nación y los Centros de Investigación para la Agricultura Familiar en la estructura del INTA.

Respecto al lugar de la sociedad civil en las políticas vinculadas, en Brasil se encuentra una alta capacidad de organizaciones y movimientos sociales para reclamar por políticas. Las iniciativas de Compra Pública no solo están legisladas ampliamente y con distintos órganos efectores, donde la sociedad civil actúa como

demandante pero también como ejecutora, sino que tras el éxito de la iniciativa, la experiencia brasileña comenzó a guiar el desarrollo de proyectos pilotos en otros países (Soares, 2017). En Argentina, podría decirse que la situación de la Economía Social y Solidaria encuentra otra trayectoria, sin un movimiento de base consolidado, sino a partir de movilizaciones surgidas en su mayoría en situaciones de crisis (Coraggio, 2014). Respecto a la Compra Pública, ante la vacancia de reglamentación para promover la compra por parte del Estado a la Agricultura Familiar, se ha presentado un Proyecto de Ley promovido desde organizaciones y movimientos sociales. Esto se vincula con uno de los ejes de desigualdad comprendidos en estas políticas de Compra Pública, ejes de desigualdad que se abordaron en la última sección. Allí se recuperó el eje de las capacidades asociativas, por el cual si en Argentina las organizaciones fueron limitadas exclusivamente al momento de implementación de la política, y el rol que ocuparon acompañó un proceso de tercerización de las funciones del Estado; en Brasil la participación social constituyó uno de los pilares del programa, resaltando la necesidad del diálogo y alianzas con la sociedad civil organizada.

También, en esta sección me detuve en otros tres ejes de desigualdad relacionados con estas políticas. A la desigualdad en la capacidad asociativa mencionada en el párrafo previo, se anexa la desigualdad derivada de la clase social, entendida como desigualdad en cuanto al control de los medios de producción, la cual era nodal en las políticas de ambos países pero comprendiendo en el caso brasileiro no solo a los agricultores familiares desposeídos de tierras y recursos, sino también a población destinataria, en situación de vulnerabilidad alimentaria, así como en la especial derivación escolar de las Compras Públicas (ausente en Argentina). Esto permitió interseccionar también la variable de la desigualdad racial, dado que en Brasil, la normativa oficial contempla una amplitud de poblaciones, como los grupos afroamericanos, quilombolas e indígenas, especificidades centrales para la definición de la Agricultura Familiar propuesta por la Ley Argentina de Reparación Histórica. A la vez, esto implicó desandar algunas nociones sobre la desigualdad respecto a la ciudadanía, dado que en la normativa brasileña de Compra Pública, la categoría racial era demarcada e institucionalizada particularmente, reconociéndoles así como sujetos de derecho.

Finalizando este trabajo, concluyo que el análisis de las políticas de Compra Pública de alimentos a la Agricultura Familiar, patentó lo dicho sobre la recursividad de las interrelaciones entre la estructura social y la política social, ya que la política no sólo se genera a partir de la estructura social, es decir de los movimientos y la organización de la Economía Social y Solidaria en general, y de la Agricultura Familiar en particular; sino que contribuye también a los procesos de estructuración social de las sociedades, y de producción, comercialización y consumo de alimentos, erigiendo actores e instituciones, así como abonando a la configuración de nuevos sujetos de derecho y valores sociales. De esta manera, las políticas de Compra Pública de alimentos en Brasil y Argentina, como toda política social, pueden pensarse no solo como la estatización de una esfera antaño asignada al mercado, como la comercialización y distribución de alimentos de la Agricultura Familiar, sino como intervenciones generadoras y moduladoras de las desigualdades sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J., Noguera, J.A. y Rambla, X. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156. <http://www.jstor.org/stable/3541320>.
- Caracciolo, M. (2019). Espacios comerciales alternativos de la agricultura familiar: criterios para su análisis y diferenciación. En M.L. Viteri, M. Moricz y S. Dumrauf (Comp.)  *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo* (pp. 133-160). Ediciones INTA.
- Castelao Caruana, M. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época*, 61(227), 349-378. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30032-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30032-0)

- Castelao Caruana, M. y Srnc, C. (2013). La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social. En R. Chaves y D. Demoustier (Comp.), *L'émergence de l'Economie sociale dans les politiques publiques. Une analyse internationale*. Editorial Peterlang international.
- Cea D'Ancona, M.A. (1996). El uso de fuentes documentales y estadísticas. En C. D'Ancona. *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social* (pp. 220-237). Editorial Síntesis.
- Cochrane, A. (1997). Comparative Approaches and Social Policy, En A. Cochrane, A. y J. Clarke (Ed): *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Sage Publications/The Open Univesity.
- Coraggio, J. L. (17-19 de junio de 2014) *La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria*. Conferencia de las United Natios Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Da Silva, J.Z., Del Grossi, M.E. y Galvão de França, C. (2012). *Fome Zero (Programa Hambre Cero). La Experiencia Brasileña*. Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil. Ministerio de Desarrollo Agrario.
- FAO- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (2015). *Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- Goldberg, C. y Dumrauf, S. (2010). *Agricultura Familiar: las ferias de la agricultura familiar en la argentina*. INTA.
- Hintze, S. (2010) *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. CICCUS/CLACSO.
- Maffra, L., Boza Martinez, S. (2020). Influencia de Brasil en la Política Alimentaria Latinoamericana: el programa de compras públicas a la agricultura familiar de Chile. *Estudios internacionales*, 52(195), 65-85. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.57250>
- Mila, F. (2015). *La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos*. Programa Regional Fida Mercosur. Documento de trabajo, Seminario Taller, 11 y 12 de noviembre de 2015.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Sarria Icaza, A. M., y Tiribia, L. (2004). Economía Popular. En A. D. Cattani (Ed.) *La otra economía* (pp. 173-187). Editorial Altamira.
- Soares, P (2017). *Compra pública de alimentos de proximidad para la alimentación escolar en Brasil y España*. [Tesis de Doctorado, Universidad de Alicante].
- Tamayo Saez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, En R. Baños y E. Carrillo, (Comp.), *La nueva administración pública*. Alianza Universidad Madrid.
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.
- Verd, J. y Lozares, C. (2016) *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Síntesis.
- Zain El Din, E., Dumrauff, S. y Moricz, M. (2015). *Potenciando las compras públicas a la Agricultura Familiar en el marco de la economía plural*. INTA.

## NOTAS

[1] Profesora de Ciencias Antropológicas (Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil- CONICET), [nuriacaimmi@gmail.com](mailto:nuriacaimmi@gmail.com)

[2] Se trata de la Especialización en Políticas Sociales, de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (FTS-UNLP)

[3] Particularmente en el año 2004 se puso en marcha dentro del Plan Plurianual del Gobierno Federal, el programa "Economía Solidaria en Desarrollo", el cual incluye la elaboración de proyectos de acción, el relevamiento y registro periodico de los emprendimientos económico-solidarios, que es un mapeo ampliamente reconocido por su alcance y generalidad (aunque se excluyan en este ciertas formas de organización, o características estructurales del sistema económico), la capacitación y asistencia

técnica, entre otras acciones (Castelao Caruana y Srnec, 2013). Su financiamiento y ejecución son responsabilidad del SENAES, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y el Consejo Nacional de Asistencia Social.

[4] Consultado en [https://mapadestado.jefatura.gob.ar/estructura\\_oescalar.php?n1=013](https://mapadestado.jefatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=013)

[5] En el Artículo 22, se elabora que “el Ministerio impulsará:

1. La realización de ferias locales, zonales y nacionales, y pondrá especial énfasis en la conformación de una cadena nacional de comercialización, articulando estructuras propias, cooperativas de productores o instancias mixtas cuando resulten necesarias.
2. La promoción de marcas comerciales y denominaciones de origen y otros mecanismos de certificación, como estrategia de valorización de los productos de la agricultura familiar.
3. La compra de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de establecimientos productivos de los agricultores y agricultoras familiares registrados en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) tendrá prioridad absoluta en la contrataciones directas que realice el Estado nacional para la provisión de alimentos en hospitales, escuelas, comedores comunitarios, instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, fuerzas armadas y demás instituciones públicas dependientes del Estado nacional. A tal fin se deberán suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar metas y objetivos a cumplir”.