



El Derecho Humano a la alimentación.

Debates y praxis en un escenario de crisis

Área de
Derechos
Humanos



UNR
EDITORIA

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

**Debates y praxis en un
escenario de crisis**



UNR
EDITORIA

El Derecho Humano a la alimentación : debates y praxis en un escenario de crisis /

Maximiliano Barreto ... [et al.] ; compilación de Maximiliano Barreto. - 1a ed.

-

Rosario : UNR Editora, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-591-0

1. Derechos Humanos. 2. Seguridad Alimentaria. 3. Alimentación. I. Barreto, Maximiliano, comp.

CDD 363.85

✓ Este libro se diagramó con tipografía sin serif (o palo seco) para cumplir con los criterios de buenas prácticas en accesibilidad, inclusión y legibilidad.

Compilación y edición: Maximiliano Barreto

Diseño de portadas: Estefanía Rosso



Responsables de publicación:

Secretaria Paula Contino

Dirección Ejecutiva Andrés Gastón

Área de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Rosario

Maipú 1065, Rosario (2000), Santa Fe, Argentina

Correo electrónico: derechoshumanosunr@gmail.com



Director Nicolás Manzi

UNR Editora

Urquiza 2050, Rosario (2000), Santa Fe, Argentina

Rosario, noviembre de 2022



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

*Los capítulos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los
editores del libro.*

**EL DERECHO HUMANO A LA
ALIMENTACIÓN**

**Debates y praxis en un escenario de
crisis**



ÍNDICE

Primer acercamiento Paula Contino y Gastón Andrés	7
Prólogo Guillermo Montero	15
Protección del Derecho Humano a la alimentación en la legislación nacional y en las políticas públicas	
1. La protección del Derecho humano a la alimentación. Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina María Eugenia Marichal y Ana María Bonet	21
El Derecho Humano a la alimentación y las cuestiones de sanidad	
2. Inocuidad de los alimentos Luis Enrique Martí	47
Derecho Humano a la alimentación: estrategias de abastecimiento y comercialización	
3. Elementos del abastecimiento de alimentos para garantizar la accesibilidad física y económica Joaquín Pérez Martín	81
El Derecho Humano a la alimentación y las cuestiones económicas	
4. El acceso a la alimentación ante las fases alcistas de precios de commodities María Monza y Nicolás Segal	103

Respuestas frente a situaciones de vulnerabilidad social, económica y en el acceso a alimentos

5. Planta de Alimentos Nutritivos, una experiencia exitosa sobre políticas públicas generadas para paliar la situación del hambre
Vanesa Rodríguez 139

6. Medidas de Emergencia del Estado Nacional Frente a la pandemia COVID – 19
Paula Amaya y Romina Alejandra Vittor 147

Trayectorias formativas y sistemas agroalimentarios sustentables

7. Las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de Argentina y el Derecho a la Alimentación de los pueblos
Melina Vanesa Gay, Claudia Alejandra Nigro y Graciela Ester Mandolini 189

8. Formación profesional agropecuaria para sistemas agroalimentarios sustentables. Aportes del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario
Griselda Muñoz, Sergio Montico, Roberto Crespo y Celina Fernández 211

9. La Red de Cátedras de Soberanía Alimentaria de universidades públicas de Argentina y colectivos afines: El surgimiento de un Movimiento Socioterritorial de base universitaria
Fernando Glenza y Leda Giannuzzi 243

10. Transición agroecológica. Aportes desde el derecho
Santiago Hernán Ravlic 275

UN PRIMER ACERCAMIENTO

Paula Contino y Gastón Andrés

Hace más de un año, iniciando la segunda y más larga ola de COVID-19¹, apremiaba la necesidad de reflexionar y actuar sobre los efectos causados por la pandemia que ponían en tensión y, en algunos casos al límite por sobresaturación, a los sistemas sociales, laborales y de salud, marcando una inflexión histórica y dolorosa en la vida común de nuestros pueblos.

El efecto pandémico recrudesció un marco extenso de flagelos anteriores, entre ellos, la vulneración a uno de los derechos más elementales y constitutivos de nuestra condición humana: el derecho a la alimentación. Este contexto puso nuevamente en evidencia las profundas desigualdades existentes que son causales de la distribución inequitativa de los bienes materiales y simbólicos, donde emerge en forma cruel el acceso a los alimentos y, en consecuencia, el hambre como fenómeno mundial, mientras sabemos que abunda su producción y la concentración hegemónica de la riqueza. “Hay muchas maneras de medir este fenómeno, pero una de las que más mejor lo ilustran es el hecho de que una sola persona posee más riqueza que 5 billones de personas. O, dicho de otro modo, 22 hombres tienen más dinero que todas las mujeres de África”². Sin dudas, la vulneración de este derecho menoscaba y pone en riesgo —debido al carácter integral, interdependiente, indivisible y complementario de los derechos humanos— el acceso, garantía y goce del “primer umbral” de una vida digna. Cabe decir que, como históricamente ha ocurrido, en este escenario son las poblaciones de los países periféricos que ven sus derechos vulnerados las que han recibido los mayores impactos negativos; así lo cristaliza el aumento de la desigualdad de ingresos —medida por el índice de Gini—, que ha aumentado en 0,3 puntos en 2020, revirtiendo la continua disminución observada desde la década del 2000. La postergación del acceso a derechos fundamentales para la existencia humana nos enfrenta un escenario no solo duramente desigual sino

¹ Según el Ministerio de Salud de la Nación se extendió entre el 15 de marzo de 2021 y el 30 de julio de este año.

² Wendy Brown: Si no trabajamos en la resignificación de la libertad perderemos esta batalla. Tinta Limón 21/10/20. Disponible online en: <https://tintalimon.com.ar/post/si-no-trabajamos-en-la-resignificacion-de-la-libertad-perderemos-esta-batalla/>

también de características permanentes e intergeneracionales³. El tiempo es hoy.

En este marco, desde el Área de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Rosario nos propusimos dar cuerpo a este libro de voces plurales que es, en definitiva, una síntesis provisoria que articula diversos conocimientos, prácticas y experiencias que permiten difundir, debatir y profundizar líneas de investigación/acción, contribuyendo —en los términos de un aporte— a la reflexión de la problemática actual y futura del acceso al alimento, a la seguridad alimentaria, en tanto condición vital de nuestros pueblos, sobre todo de aquellos que viven en condiciones estructurales de emergencia.

El conjunto de normas internacionales, regionales y nacionales plantean la obligación de los Estados en todos sus niveles de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada. La Universidad Nacional de Rosario se configura así como un actor estratégico más que, en su responsabilidad pública, tiene que contribuir a la generación de conocimientos socialmente relevantes e intervenciones de impacto y conciencia para incidir en la vida societal de manera positiva, sumando condiciones de posibilidad para el ejercicio de una vida digna de sus comunidades.

En este sentido comenzamos a esbozar este proyecto, con el convencimiento de que las reflexiones que lo integran debían promover un entendimiento de amplio alcance del derecho a la alimentación y que, por lo tanto, necesitábamos voces idóneas para abarcar múltiples dimensiones, como sus aspectos jurídicos, su faceta económica, logística, la inocuidad de los alimentos para evitar el daño en el consumo humano, la soberanía alimentaria, como así también ciertas semblanzas en el campo de la formación universitaria. Si bien la propuesta tiene a Argentina como el territorio central de análisis, muchos de los temas abordados trascienden las fronteras de nuestro país. Por dicho motivo, es que el presente libro aborda diversos contornos que conducen a un saber más integral de la temática y que entendemos es un primer paso que no pretende ser exhaustivo ni desconocer la necesidad de seguir produciendo una ecología de saberes. Este trabajo —que compila diferentes autorías, sin saberes encriptados o dogmáticos con interpretaciones exclusivas— se encaminó hacia el relacionamiento de vínculos al interior de nuestra universidad y también en otros ámbitos, buscando la mirada de diversos actores y actoras, a

³ Los datos corresponden a los países emergentes y en desarrollo. Narayan, A., et. Al (2022), “COVID-19 and Economic Inequality: Short-Term Impacts with Long-Term Consequences”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 9902, Banco Mundial, Washington, DC.

fin de generar un diálogo convergente de disciplinas, saberes y experiencias, que las páginas venideras así lo expresan.

María Eugenia Marichal y Ana María Bonet nos abren las puertas a la materia prima del libro, a través del capítulo I titulado *La protección del Derecho humano a la alimentación. Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina*. Allí, las autoras bosquejan la normativa relativa a la protección del derecho humano a la alimentación en el contexto del Derecho argentino. En este sentido, el trabajo es un insumo de consulta asequible para las y los lectores sobre las normas jurídicas y las políticas públicas de nuestro país, donde se observan incoherencias y contradicciones que resultan en una disminución de la garantía del derecho humano a la alimentación. En la propuesta, se considera que la normativa que cubre el desarrollo de las dimensiones internacionalmente reconocidas como la “seguridad alimentaria” puede ser agrupada en, al menos, tres grandes áreas: a) lo referido a la regulación de emergencia para atender el “problema del hambre”; b) la regulación destinada a promover modelos alternativos de producción de alimentos orgánicos y agroecológicos, y la agricultura familiar; y c) la regulación compuesta por medidas de tipo técnico sobre la producción alimentaria, dirigidas a la industria y el comercio. En palabras de las autoras, cada una de estas áreas cuenta con sus propias autoridades de aplicación (que no dialogan entre sí), tendiendo a proteger los intereses de un sector determinado y se ordenan en torno a ciertas lógicas de funcionamiento que pueden resultar contradictorias.

El capítulo II a cargo de Luis Enrique Martí *La inocuidad de los alimentos* aborda una dimensión crucial de la cuestión alimentaria que se vincula, nada más ni nada menos, con la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando el mismo sea preparado y/o consumido de acuerdo con el uso a que se destinan. En un contexto de emergencia sanitaria a nivel mundial, en donde sin pensarlo nos hemos acostumbrado a nuevos hábitos que previenen la transmisión de COVID-19, pero que también ayudan a disminuir los riesgos de contraer enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA), es una oportunidad para reflexionar sobre el acceso a alimentos inocuos, el cual es un derecho que tenemos las y los consumidores. En nuestro país, además es una reflexión oportuna tras la recientemente aprobación de la ley N° 27.642 de etiquetado frontal de los alimentos que aspira a garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada a través de la promoción de una alimentación saludable, brindando información nutricional simple y comprensible de los alimentos envasados y bebidas analcohólicas, para promover la toma de decisiones asertivas y activas.

En tercer lugar, el capítulo *Accesibilidad para garantizar la seguridad alimentaria en Argentina: elementos de la accesibilidad física y económica* de Joaquín Pérez Martín es clave para visibilizar una dimensión poco difundida, que se refiere a los niveles de eficiencia, competencia, transparencia e inclusión de la operación logística y comercial mayorista y minorista que determinan la accesibilidad física y económica de los alimentos, tanto a escala barrial como regional. Este capítulo presenta los principales elementos del funcionamiento logístico y comercial del abastecimiento en cuestión. En un contexto inflacionario y de creciente inseguridad alimentaria, abordar estos factores es urgente. El autor concluye que una mayor competencia y transparencia en el supermercadismo y, en paralelo, mayor eficiencia e inclusión en el abastecimiento mayorista y minorista atomizado en otras tipologías comerciales, son dos lineamientos nodales para contribuir desde el punto de vista de la accesibilidad física y económica.

En línea de continuidad, el siguiente capítulo preparado por María Monza y Nicolás Segal *El acceso a la alimentación ante las fases alcistas de precios de commodities*, repasa cómo la llegada de la pandemia de COVID-19 desató, luego de un primer y breve efecto deflacionario a principios de 2020, un proceso de incremento de la inflación a escala global, impulsado por los precios de las materias primas. En este escenario, se desata una tensión no menor: se presencia un momento de mejora en los términos de intercambio para el país con sus efectos positivos sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, que conlleva efectos negativos sobre la seguridad alimentaria, en caso de trasladarse a aumentos de precios de los alimentos locales. El aporte cierra con un esquema de las opciones de la política económica y agroalimentaria ante la actual coyuntura.

El capítulo V, inaugura la primera sección integrada por varios trabajos, referida a las respuestas frente a situaciones de vulnerabilidad social, económica y en el acceso real a los alimentos. El primero, escrito por Vanesa Rodríguez y titulado *“Planta Alimentos Nutritivos, una experiencia exitosa sobre políticas públicas generadas para paliar la situación del hambre* relata el recorrido de la mencionada Planta de Alimentos Nutritivos, fruto del asociativismo entre la Universidad Nacional del Litoral y el Banco Credicoop. Esta iniciativa tiene el objetivo de desarrollar productos mejorados nutricionalmente para ser donados y/o vendidos a instituciones sociales, organizaciones no gubernamentales, comedores y todas aquellas instituciones que tengan planes alimentarios aplicados. Cabe decir que produce un alimento que, por sus características de conservación, puede ser utilizado en situaciones de catástrofe.

El capítulo VI, preparado por Paula Amaya y Romina Alejandra Vittor *Medidas de Emergencia del Estado Nacional Frente a la pandemia COVID-19*, reflexiona sobre las respuestas del Estado nacional a la crisis sanitaria y social provocada por la propagación de la pandemia. Este aporte es un insumo necesario para repasar las diferentes medidas y herramientas de política pública de protección social ejecutadas por el Estado-Nacional a partir del 12 de marzo del año 2020, un día después de que la Organización Mundial de la Salud declarara el brote del nuevo coronavirus como pandemia. Decretada la “Emergencia Sanitaria”, la batería de acciones tuvo como objetivo primordial garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los duros efectos socioeconómicos de la pandemia.

La siguiente sección, agrupa trabajos con reflexiones sobre trayectorias formativas y sistemas agroalimentarios sustentables, iniciando con el capítulo denominado: *Las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de Argentina y el Derecho a la Alimentación de los pueblos* de Melina Vanesa Gay , Claudia Alejandra Nigro y Graciela Ester Mandolini. En este caso, las autoras exponen la experiencia de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Escuela Agrotécnica “Lib. Gral. San Martín” y de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Rosario, explicitando las particulares condiciones que conlleva la propuesta académica de la cátedra libre, tanto desde una perspectiva epistemológica, como metodológica. En este sentido, trabajan conceptualmente las nociones de Soberanía y Seguridad alimentaria, Educación Ambiental y Pensamiento Ambiental Latinoamericano, poniendo el acento en las distintas acciones formativas generadas, estrechando vínculos con otras cátedras libres y grupos de trabajo afines, potenciando el trabajo en red.

En el siguiente capítulo *Formación profesional agropecuaria para sistemas agroalimentarios sustentables. Aportes del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario*, Griselda Muñoz, Sergio Montico, Roberto Crespo y Celina Fernández dan cuenta de la experiencia del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas (SIPA). Creado en el 2017, tiene como propósito facilitar el trabajo interdisciplinario y el diálogo con la ruralidad para experimentar prácticas basadas en aportes de la agroecología y transferibles a nuestra región, que distan del modelo productivo agrícola tecnológicamente competitivo, dependiente de insumos externos de síntesis química y energía no renovable, y simplificado con relación a la necesaria diversidad biológica y cultural que le confiere sustentabilidad a los agroecosistemas en el tiempo,

característico de la zona núcleo de la región pampeana. En el capítulo, las y los autores exponen los fundamentos teóricos que orientan el accionar del SIPA y describen y analizan las actividades vinculadas al manejo de agroecosistemas, asumiendo que los procesos de transición, graduales en su evolución espacio-temporal, serán los que harán posible el acceso a una alimentación adecuada, en términos nutricionales y culturales.

Seguidamente, Fernando Glenza y Leda Giannuzzi prepararon el capítulo titulado: *La Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de universidades públicas y colectivos afines de Argentina (RedCALISAS): El surgimiento de un Movimiento Socioterritorial de base universitaria*. El mismo, describe el fenómeno del surgimiento, crecimiento y expansión de las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines de la Argentina, su conformación entramada y su inscripción como Movimiento que reúne las características mencionadas. Asimismo, contextualiza sus acciones como movimiento de resistencia a las políticas neoliberales a través de la construcción de territorios que disputan la Soberanía Alimentaria.

Por último, Santiago Ravlic cierra la sección con su trabajo: *Transición agroecológica. Aportes desde el derecho* reflexionando sobre las herramientas que la agroecología puede aportar para la configuración de un proceso de transición desde el agronegocio hacia un modelo agroecológico. En este marco, también el derecho —en particular el ambiental— provee herramientas sólidas para abonar la construcción de un paradigma agroecológico.

Finalmente, en esta invitación a la lectura, queremos agradecer las palabras de quien prologó esta obra colectiva y diversa, Guillermo Montero, que con énfasis y pasión advierte que es determinante incorporar criterios ecológicos en la producción agraria, con el propósito de compatibilizar la regulación de adversidades, con la conservación de los recursos naturales y el cuidado de la salud de los consumidores y las personas que habitan las áreas rurales. Es imperativo —señala— construir una agricultura en transición hacia la producción de alimentos con nuevos criterios de sustentabilidad. Resulta imprescindible desarrollar un modelo de agricultura, con alto impacto local de sus estrategias productivas, incorporando a las personas como actores esenciales del proceso productivo, con criterios de inclusión y sostenibilidad. Una agricultura —sintetiza— con la gente adentro.

Transitando lo que anhelamos sea el verdadero fin de la pandemia de COVID-19, es necesario poner en evidencia otra vez que convivimos con un flagelo a escala global que agravó el acceso a uno de los derechos humanos

esenciales de la especie humana: la alimentación segura, sana y digna. Urge que actuemos en múltiples sentidos, de forma colaborativa, multidisciplinaria y multiactoral en pos de impulsar y garantizar el derecho humano a la alimentación. Nuestras Universidades, en tanto instituciones productoras de conocimientos, tienen que comprometerse en los procesos colectivos de reflexión y cambio, ya que sin ellos el porvenir no avizora mejoras. Ante los efectos del cambio climático, los conflictos políticos y sociales, la irrupción de nuevas tecnologías y la perpetuación de los modelos económicos que profundizan la concentración y desigualdad, desde el Área de Derechos Humanos de nuestra Universidad, entendiendo que la educación es un derecho humano y un bien público y social, nos convoca y nos compromete el desarrollo de miradas críticas, formativas y movilizantes sobre los fenómenos sociales que atraviesan las problemáticas contemporáneas. Asumimos nuestra tarea pensando en un horizonte de futuro deseable, donde nuestras comunidades puedan acceder efectivamente a los bienes materiales, culturales y simbólicos que nuestras sociedades producen.

La Universidad tiene la capacidad y la posibilidad de sensibilizar, promover y generar participación colectiva y comunitaria, para desarrollar redes que propicien cambios solidarios y necesarios en nuestra Casa Común. Defender la esperanza de una sociedad justa, libre y soberana sigue siendo el desafío urgente frente a las desigualdades que provocan diferentes formas de crueldad. Propiciar una política y una educación basada en el enfoque de los Derechos Humanos se convierte en mandato y epicentro de la tarea cotidiana para alcanzar las sociedades que soñamos y nos merecemos todas y todos. Se trata, entonces, de asumir los Derechos Humanos como un horizonte ético y político constructor de nuevos lazos humanizantes. Andar y desandar ese camino fue el impulso vital que materializó este libro que hoy se echa a rodar.

Acerca de la autora y el autor

Paula Contino: docente extensionista en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, y actualmente, se desempeña como Secretaria del Área de Derechos Humanos en dicha Casa de Estudios. Sus estudios de grado y posgrado pertenecen al campo de la comunicación social y la gestión pública.

Forma parte de las cátedras “Extensión y Ciudadanía”, “Pensamiento Sociopolítico II” y la “Residencia Integral” del Profesorado en Comunicación Educativa, que se dictan en la mencionada Facultad. En el aula plantea la política y la comunicación como escenario posible de la transformación y la ampliación de los derechos.

Es autora de diversos artículos y co-autora de los libros “Cartografías del territorio: de la crónica extensionista a la reflexión integral de la universidad” y “Miradas del territorio. Narrativas sensibles desde la universidad”.

Gastón Andrés: es Licenciado en Ciencia Política con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Área de Derechos Humanos de dicha universidad. Asimismo, es Diplomado en Innovación Democrática por la Universidad de Arizona y ha participado de variadas experiencias de formación regionales e internacionales.

Cuenta con experiencia en diseño, ejecución y gestión de proyectos para el desarrollo humano y la ampliación de derechos. Militante y activista político por los Derechos Humanos, las Diversidades y la construcción de sociedades más justas, equitativas e igualitarias.

PRÓLOGO

Guillermo Montero

Desde el advenimiento de la denominada *Revolución Verde* entre las décadas del 60' al 80', se produjo la tecnificación de la agricultura con la incorporación masiva de cultivares e híbridos de trigo, arroz y maíz más resistentes a los climas extremos y a las adversidades, que fueron capaces de alcanzar altos rendimientos por unidad de superficie. No obstante, cabe señalar que esta mayor productividad por hectárea se sustenta en el uso masivo de insumos costosos y escasos, tales como semillas híbridas o variedades transgénicas, plaguicidas, fertilizantes, combustibles fósiles, maquinarias agrícolas y agua para riego.

Las *semillas milagrosas* se difundieron rápidamente en varios países en vías de desarrollo a mediados de los años 60', produciendo un aumento sorprendente y repentino en la producción de granos, mientras se incrementaba la dependencia de insumos externos, para sostener los altos rendimientos obtenidos. Abruptamente se reemplazaron numerosos cultivares adaptados a la variabilidad natural de los agroecosistemas locales, por unas pocas variedades de alto potencial de rendimiento, que exigían una adaptación del ambiente a sus requerimientos fisiológicos, lo cual se logra con la incorporación constante de insumos. Con el tiempo, se fueron abandonando y perdiendo una gran cantidad de *cultivares criollos*, para lograr suelos "mejorados" y adaptados para producir en una multiplicidad de ambientes locales diversos. En síntesis, se podría decir que en estas variables opera y se sostiene, también, la trama de la dependencia.

Un alto cúmulo de evidencias científicas, muchas veces silenciadas, alertan que tanto el modelo clásico de agricultura, producto de la Revolución Verde, como su versión actualizada impulsada por las compañías biotecnológicas, con la incorporación masiva de los organismos modificados genéticamente (OGMs), no garantizan la seguridad alimentaria, ni protegen el ambiente ni reducen la pobreza en los países en desarrollo.

En este modelo productivo, el control de adversidades biológicas de los cultivos, tanto de origen vegetal (malezas) como animal (plagas), se basa en el

desarrollo y uso generalizado de biocidas químicos, los que han sido desde entonces la principal estrategia para el control de adversidades a nivel mundial. En la actualidad, el uso intensivo y excluyente de agroquímicos, que no han logrado *eliminar* a las plagas tal como se pronosticaba, es cuestionado no sólo por las consecuencias ambientales que producen, sino también por los impactos negativos que generan en la salud de las personas, los animales y los ecosistemas. Limitar, minimizar o prescindir del uso de biocidas en la agricultura requiere de un cambio de paradigma en el abordaje de la problemática de las plagas. Es necesario comprender que el concepto de *eliminar* o *erradicar* de los agroecosistemas a las plagas o las malezas, necesariamente conducirá al fracaso. Es necesario entender y aceptar, que estos herbívoros son y serán parte de los agroecosistemas y que es imposible eliminarlos, por lo tanto, hay que desarrollar estrategias de manejo que permitan mantener sus densidades poblacionales por debajo de los niveles en que producen daños económicos en los cultivos.

En este sentido, es determinante incorporar criterios ecológicos en la producción agraria, con el propósito de compatibilizar la regulación adversidades, con la conservación de los recursos naturales y el cuidado de la salud de los consumidores y las personas que habitan las áreas rurales.

Es imperativo, construir una agricultura en transición hacia la producción de alimentos con nuevos criterios de sustentabilidad. Resulta imperioso e imprescindible desarrollar un modelo de agricultura, con alto impacto local de sus estrategias productivas, incorporando a las personas como actores esenciales del proceso productivo, con criterios de inclusión y sostenibilidad. Una agricultura con la comunidad adentro.

En este libro los invitamos, desde la Universidad pública, a reflexionar y a transitar otras miradas y perspectivas sobre la producción y el consumo de alimentos, como así también otros aspectos pocos abordados en la problemática que nos convoca. Lo hacemos desde el marco conceptual de la *soberanía alimentaria*, concepto propuesto y desarrollado por la ONG Vía Campesina y llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO en Roma durante el año 1996.

La soberanía alimentaria indaga acerca del derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos con base en la pequeña y mediana producción. Es un concepto disruptivo, que problematiza y debate con el modelo productivo neoliberal. Este concepto fue retomado, como tema central de debate en el foro de ONGs, paralelo a la cumbre mundial de la alimentación

de la FAO (Food and Agriculture Organization of de United Nations), en junio del 2002. En esta oportunidad se planteó que las políticas neoliberales destruyen la soberanía alimentaria de los pueblos, porque estas políticas priorizan el comercio internacional ante la alimentación, e incrementan la dependencia con la excusa de fortalecer la industrialización. Estas políticas dañan severamente nuestra salud y, por lo tanto, la del ambiente. Estas políticas no han contribuido en absoluto en la erradicación del hambre en el mundo, no son sustentables, ni lo serán ahora, ni mañana.

Como se anticipó en el “Primer Acercamiento”, quienes se encuentren con este libro, verán que en los primeros tres capítulos se exploran las distintas normativas que regulan la seguridad alimentaria de nuestro país, la problemática sanitaria de los alimentos a través de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la accesibilidad física y económica para el abastecimiento urbano de alimentos. Seguidamente, en el capítulo 4, se desarrolla un interesante análisis económico acerca del derecho al acceso a la alimentación en el contexto de alza de precios de los commodities y se propone una ubicación de la respuesta de nuestro país bajo la actual coyuntura.

Los capítulos 5 y 6 desarrollan un conjunto de respuestas para facilitar el acceso a los alimentos ante situaciones de vulnerabilidad social y económica, por un lado, la experiencia de la planta de alimentos de la Universidad Nacional del Litoral y, por otro, un conjunto de medidas de emergencia desarrolladas por del Estado Nacional frente a la pandemia de Covid-19.

Los cuatro capítulos siguientes indagan acerca de trayectorias formativas en el marco de la construcción de sistemas agroalimentarios sustentables. Se presenta el itinerario y las acciones constitutivas de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, que centra sus acciones en el campus en la Escuela Agrotécnica de Casilda de la Universidad Nacional de Rosario; al tiempo que se da cuenta de las actividades productivas y formativas que se desarrollan en el sistema integrado de producciones agroecológicas (SIPA) de la Facultad de Ciencias Agrarias, que se desarrollan en el campus Zavalla de nuestra Universidad. A su vez, verán que el capítulo 9 detalla el surgimiento y la consolidación de las cátedras libres de soberanía alimentaria en el sistema universitario público de nuestro país y aborda diferentes aspectos del debate actual frente al modelo de producción agrícola neoliberal. Casi sobre el final, específicamente, el capítulo 10 podrán disfrutar del abordaje desde la óptica del derecho ambiental, de algunos aspectos del diálogo virtuoso entre la agroecología, como ciencia y como práctica social, en la construcción de un modelo de agricultura en transición.

Comprometidos con el esfuerzo de seguir construyendo una Universidad pública, democrática y popular que nos permita acompañar y generar formas más humanas y solidarias de habitar el mundo, abrimos la invitación para disfrutar de este libro recorriendo sus páginas y reflexionando sobre diversos aspectos del urgente cuidado que necesita Nuestra Casa Común.

Acerca del autor

Guillermo Montero: Ingeniero Agrónomo y Magíster en Manejo y Conservación de Recursos Naturales, graduado en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente se desempeña como Secretario General de la misma casa de estudios.

Fue decano de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNR. Es docente-investigador en diversas cátedras de la Facultad de Ciencias Agrarias. Su área de estudio son las comunidades de artrópodos en ecosistemas chaqueños y pampeanos de la provincia de Santa Fe, desarrollando principalmente trabajos acerca de las interacciones tróficas entre plantas y animales.

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina

María Eugenia Marichal y Ana María Bonet

Introducción

En el Derecho argentino, los alimentos y productos alimenticios son uno de los elementos que más tempranamente ha sido objeto de regulación (Cantafio, 2002; Marichal, 2016b; Nuñez Santiago, 1992). La regulación necesaria para cubrir los requerimientos del desarrollo de las dimensiones del concepto de seguridad alimentaria internacionalmente reconocidas (FAO, 1996) puede ser agrupada en, al menos, tres grandes áreas del ordenamiento argentino. Primero, una regulación de emergencia que tiene por objeto erradicar el denominado “problema del hambre” y está destinada a asistir a sectores de la población considerados vulnerables. Se asocia centralmente a la cartera de desarrollo social y, en alguna medida también, a salud pública. Segundo, una regulación sectorial para la promoción de la producción de alimentos orgánicos o agroecológicos, entendidos como modelos alternativos. Se vincula a la cartera de agricultura, con cierta perspectiva ambiental. Tercero, una regulación compuesta por medidas técnicas, de orden higiénico-bromatológico, destinada a la industria y el comercio alimentario —tanto interno como internacional— que opera en el país. Es creada y aplicada conjuntamente por las carteras de agroindustria o agricultura —según la denominación de los diferentes gobiernos— y salud pública.

Cada área cuenta con su respectiva constelación de organismos gubernamentales que actúan como autoridades de aplicación, tiende a proteger los intereses y atender las problemáticas de un grupo poblacional específico —sujetos obligados, destinatarios o beneficiarios— y se ordena en torno a ciertas lógicas de funcionamiento propias, que resultan diferentes y en algunos casos pueden incluso ser opuestas entre sí.

La seguridad alimentaria es de esta manera, aunque de modo atomizado, objeto de profusa producción legislativa. Este fenómeno denominado “inflación normativa” (Faría, 2001) trae como consecuencias una serie de incoherencias y contradicciones que dificultan la aplicación del Derecho, así como una multiplicación de esfuerzos administrativos y desperdicio de recursos públicos en su implementación. La incidencia de diferentes organismos estatales —horizontal y verticalmente— ocasiona no menores problemas de interpretación y aplicación del Derecho (Cantafio, 2009) tanto en el plano administrativo como judicial. Las incoherencias y contradicciones resultantes de la sobrerregulación de la seguridad alimentaria y su fragmentación sectorial interna pueden generar una disminución de la garantía del derecho humano a la alimentación (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

Este texto presenta, en primer lugar, un breve marco conceptual sobre el derecho humano a la alimentación, para luego explicitar cada una de las tres grandes áreas regulatorias que han sido identificadas como grandes ejes del ordenamiento alimentario argentino. Estos sectores no agotan todos los aspectos necesarios para cubrir los requerimientos del desarrollo de la seguridad alimentaria, ya que existen otros aspectos que hacen a la consecución del derecho humano a la alimentación, en su sentido más integral y complejo. Se trata de cuestiones como la regulación del acceso al agua o la tierra, las políticas de empleo, de precios, el sistema de propiedad de las semillas, la regulación de los Organismos genéticamente modificados (OGM), que se tornan centrales si se aborda este derecho desde la perspectiva de la soberanía alimentaria. Sin embargo, estas cuestiones sólo son apuntadas, pero no serán analizadas pues exceden el objetivo de este trabajo.

Algunas precisiones conceptuales

Técnicamente, el derecho a la alimentación es un “derecho de amplio alcance, en cuanto se expande a todos los ámbitos de la alimentación, abarcando no sólo su disponibilidad, sino también su seguridad y aceptabilidad cultural e incluso su accesibilidad a través de la protección de los medios para adquirirlos” (Bonet de Viola, 2013, p. 8). El derecho a la alimentación reviste estatus de derecho humano pues se encuentra consagrado en documentos internacionales: art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH) y art. 11 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PDESC), entre otros. El PDESC reconoce el derecho a la alimentación como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU) entendió que este derecho: “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”; que no debe interpretarse “en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos” y que “tendrá que alcanzarse progresivamente” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —CDESC—, 1999).

Estas declaraciones internacionales tienen valor de normas constitucionales en Argentina (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional —CN). La citada Observación detalla que los Estados partes tienen que hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional, estando obligados a respetar (respeto al acceso existente a una alimentación adecuada), proteger (deben adoptar medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada) y realizar (procurar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada, o por catástrofes naturales o de otra índole) este derecho.

Mientras que, según la FAO existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas, en todo momento, tienen económica, social y físicamente acceso suficiente a la alimentación, segura y nutritiva que satisface sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias, para permitirles llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). Esta definición plantea cuatro dimensiones: la

disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico a los alimentos, la utilización de los alimentos, y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores¹.

Se ha señalado cierta similitud de contenidos entre el derecho humano a la alimentación y la definición de seguridad alimentaria que brinda la FAO. Sin embargo, esa interpretación limita al derecho humano a la alimentación a un concepto nutricional que desconoce la complejidad eco-social del fenómeno alimentario. Tal complejidad refiere a aspectos culturales y ambientales que abarcan desde la producción, la elaboración, el comercio, el consumo y la comensalidad. En línea con esta advertencia surgió el concepto de soberanía alimentaria, para enfatizar la relevancia de la participación y decisión de los pueblos en la gestión e implementación de los modelos agroalimentarios (Rojas, 2009; Vía Campesina, 2009; Windfhur & Jonsén, 2005).

A diferencia del concepto de seguridad alimentaria, que se trata de una noción política (Rojas, 2009), el derecho humano a la alimentación ubica a los individuos como sujetos de un derecho humano y no sólo como beneficiarios de prestaciones alimentarias. Correlativamente, la institución del derecho humano a la alimentación adjudica al Estado, en cuanto principal garante de los derechos humanos, las correspondientes obligaciones de respetarlo, protegerlo y garantizarlo (CDESC, 1999, 15). Esta consagración internacional de la alimentación como derecho humano, ha generado un progresivo viraje de las políticas públicas hacia el denominado el enfoque de derechos (Abramovich & Pautassi, 2009; Pautassi, 2009).

Más allá de los vínculos conceptuales, no toda la legislación que se dicta para la implementación interna de la seguridad alimentaria (es decir, la normativa que invoca este término en su fundamentación) hace al desarrollo legislativo necesario para cumplimentar las obligaciones internacionales asumidas en torno al derecho humano a la alimentación.

La segmentación de la regulación de la seguridad alimentaria —en sentido amplio— refleja las acepciones que adquiere el concepto en el escenario regulatorio mundial. En los discursos que circulan en los organismos internacionales que configuran la “arena global” del Derecho alimentario

¹ En el actual contexto de cambio climático, estos cuatro pilares se encuentran seriamente comprometidos (FAO, 2018; IPCC, 2014).

(Meulen, 2010, 2018) la noción pareciera tener, cuando menos, dos acepciones. Para la FAO se trata de un derecho humano, es decir, un derecho subjetivo y universal a recibir alimentos en calidad y cantidad suficiente (Bonet de Viola, 2013; FAO, 2005; Schutter & Cordes, 2011). Mientras que para la OMC (Organización Mundial del Comercio) se trata ante todo de una garantía de inocuidad de los alimentos, la cual es alcanzada a través del estricto cumplimiento de normativa de tipo técnica científica estandarizada (Boutrif, 2003; Dawson, 1995; Veggeland & Borgen, 2005; Winickoff & Bushey, 2010).

Este último organismo multilateral tiene el objetivo de eliminar progresivamente las disparidades entre las regulaciones nacionales (Alemanno, 2011) y todo aquello que en el comercio internacional se conoce como “obstáculos” o “barreras” no arancelarias (Negro, 2010; Secretaría de la OMC, 2012). Por ello las reglas de la OMC tienen por fin facilitar el comercio internacional de alimentos, siendo éstos concebidos como mercancías (no como bienes fundamentales).

Derecho humano a la alimentación y regulación de desarrollo social y salud pública

Dentro del ordenamiento jurídico argentino, se observa que un sector de la regulación de la seguridad alimentaria se vincula prioritariamente a la dimensión del acceso a los alimentos. Este sector normativo es generado y aplicado por organismos públicos estatales del ámbito de desarrollo social y de la salud pública. Gobernado por la noción de emergencia alimentaria, se compone de medidas focalizadas y coyunturales para atacar el “problema del hambre” y está destinado a sectores de la población considerados más vulnerables por su situación de pobreza (De Sena, 2020; Grassi *et al.*, 1994).

La regulación del acceso a los alimentos mediante planes asistenciales puede rastrearse en la normativa argentina desde inicios de siglo XX (Abeyá Gilardon, 2016; Borrás & García, 2013; Britos *et al.*, 2003) siendo en la década de 1980 que comienzan a aparecer planes directamente asociados a la noción de emergencia. Recién con la sanción de la Ley 25.724, en diciembre de 2002, la regulación del acceso a los alimentos se vincula explícitamente con el derecho humano a la alimentación en los fundamentos normativos. Este aspecto es destacable si se tiene en cuenta que desde 1994 se encontraba vigente la constitución reformada que otorgaba un estatus constitucional a los

mencionados tratados internacionales que reconocían el derecho humano a la alimentación y ponían en cabeza del Estado obligaciones vinculantes para su realización.

La ley 25.724/2002 surgió a partir de una iniciativa popular, impulsada a su vez por una campaña de medios de prensa y ONGs (Demonte, 2013, 2016). El texto legal expresamente menciona que su dictado responde a una situación de “emergencia alimentaria”, la cual había sido declarada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 108/02. Para atender a esa emergencia es que la citada ley crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (en adelante, PNAN). Si bien se reconoce expresamente el derecho de toda la ciudadanía a la alimentación (art. 1, Ley 25.725/02) las medidas concretas que esta ley instrumenta se limitan a asistir a un sector de la población considerado más vulnerable².

Recientemente, la Ley 27.519 de 2019 extiende la declaración de emergencia alimentaria (dictada por el DNU 108/02) hasta el año 2022. En el marco de esta ley, se sanciona la Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que crea el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), el cual a su vez se apoya en el PNAN.

Según se detalla en el Anexo de la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 8/2020, el PACH presenta las medidas para su implementación en cinco componentes: A) Seguridad Alimentaria, que tiene por objetivo “garantizar a las familias más vulnerables el acceso a los alimentos”, e incluye: tarjeta Alimentar, prestaciones para comedores escolares, prestaciones para merenderos y comedores comunitarios; B) Asistencia alimentaria en situaciones críticas o de emergencia, para “brindar asistencia alimentaria frente a situaciones críticas, de emergencia social, económica, y/o climática”, que incluye “la distribución de prestaciones alimentarias a las personas y/o grupo familiar en forma directa y/o a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales”; C) Apoyo a la producción y comercialización para “favorecer la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la

² El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, “está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)” (art. 2° Ley 25.724/02).

agricultura familiar”, que incluye: creación y fortalecimiento de mercados populares, financiamiento a productores de la economía solidaria, social y popular, y apoyo a la producción de la agricultura familia; D) Fortalecimiento de redes comunitarias; y E) Monitoreo y Evaluación, promocionando “la aplicación de las ciencias y de las tecnologías para mejorar la calidad alimentaria y nutricional de la población”.

Los dos primeros componentes son similares a las acciones previstas en los programas de asistencia alimentaria que venían siendo lanzados desde fines de los '80. Así, por ejemplo, el Bono Nacional Solidario de Emergencia (creado por Decreto 400/89) o las medidas asistenciales de la Ley 25.724/2002 y su decreto reglamentario N° 1018/2003 (Bonet de Viola & Marichal, 2020). Es decir, desde la lógica del PACH, expresada en la prioridad del componente A, se considera a las medidas para combatir el hambre como un “primer paso” hacia la resolución del problema alimentario. Esta prioridad se expresa no sólo en el orden lexicográfico, sino en el gran presupuesto asignado a los instrumentos del componente A, que insumen gran parte de la partida destinada a todo el Ministerio de Desarrollo Social (Tuñón et al., 2021). Estas acciones asistencialistas que cronifican las situaciones de empobrecimiento y dependencia (Pomar & Tendero, 2016) reproducen estrategias de anteriores tratamientos legislativos: transferencia de dinero o reparto directo de prestaciones alimentarias. El concepto de seguridad alimentaria que subyace al componente A (el cual atiende principalmente al aspecto de la accesibilidad física o económica) aparece limitado a las medidas directas.

Una de las críticas a los mecanismos de asistencia a través de módulos alimentarios o comedores escolares o comunitarios, reside en la falta de diversidad alimentaria y de micronutrientes en sus ofertas (Abeyá Gilardon, 2016; O'Donnell & Britos, 2002; Sordini, 2014) que no llegan a cubrir los requerimientos necesarios para el nivel de alimentación adecuada, del que forma parte el derecho a la alimentación (Art. 11 PDESC). Estos mecanismos paliativos invisibilizan aspectos culturales de la alimentación, como la comensalidad (Aguirre, 2009; Aguirre et al., 2011; Fischler, 1995) reforzando los inequitativos patrones alimentarios preexistentes (Borrás & García, 2013).

La vinculación de la cuestión del hambre con el contexto de emergencia obstaculiza las regulaciones a largo plazo que requieren las medidas integrales. Las estrategias de emergencia suelen obviar las múltiples facetas

que abarca la problemática de la alimentación en su complejidad. Esto incluye, entre otras, las enfermedades no transmisibles derivadas de una alimentación deficiente (diabetes, obesidad, hipertensión y demás problemas circulatorios y cardíacos), la llamada “doble carga” de la malnutrición (Fanzo, 2016; Popkin et al., 2020). Esta situación de inseguridad alimentaria, que también tiene su reflejo local (Augsburger et al., 2015; Nessier et al., 2010; Rosso et al., 2015) se conecta con problemáticas más amplias. La limitación sectorial de las medidas dirigidas al problema de la inseguridad alimentaria a un conjunto de instrumentos asistencialistas para la población vulnerable, no asume que la problemática alimentaria se vincula con problemas más complejos como el acceso a otros derechos fundamentales como el educación, salud, agua y la vivienda; el consumo de productos alimenticios ultra procesados (Defagó et al., 2015; Hall et al., 2019; Monteiro et al., 2019; Nestle, 2007), o la homogeneización y estandarización de la alimentación en un contexto de comercio globalizado (Schutter & Cordes, 2011; Teubal & Rodríguez, 2002).

La fragmentación de este subsector regulatorio alimentario asistencial que se concentra en las medidas del actual PACH se manifiesta también en la falta de diálogo de sus componentes con otras acciones gubernamentales encaminadas a la dimensión de acceso a los alimentos. En este sentido, el Programa de Precios Cuidados (instaurado por Resolución 2/2014 de la Secretaría de Comercio Interior, actualmente regido por Resolución 1/2020) cuyo dictado se fundamentó en el derecho constitucional de los consumidores y usuarios de bienes y servicios (art. 42 CN) no hace mención del derecho humano a la alimentación. Se trata de una “herramienta para garantizar el precio de referencia de ciertos productos de consumo masivo” que no contempla en la selección de los productos incluidos criterios nutricionales de alimentación adecuada, como los sugeridos por el propio Estado en las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPAS, Resolución Ministerio de Salud y Desarrollo Social 693/2019) ni preferencia por la producción agroecológica, las producciones de cercanía, etc.³

³ Cabe agregar que se observan algunos esfuerzos normativos por generar mayores coordinaciones interministeriales y emplear un enfoque territorial en relación con la implementación de los programas de política pública alimentaria en Argentina (Marichal & Bonet de Viola, 2021). En este sentido, se destaca el Plan Nacional “AccionAR” (Decreto 894/2020).

Esta fragmentación se plasma también en la desarticulación entre los diferentes instrumentos de las políticas alimentarias y los mercados de la economía social y popular de alimentos. Por ejemplo, la tarjeta alimentar difícilmente puede ser utilizada en los puestos de las ferias locales debido a las dificultades que éstos encuentran para acceder a sistemas bancarizados (posnet) (Salvia *et al.*, 2020).

La apuesta concentrada de la política alimentaria nacional en programas de emergencia alimentaria puede significar una limitación del derecho humano a la alimentación a un aspecto básico (el derecho a no morir de hambre)⁴ el cual, si bien es prioritario, no aborda la cuestión alimentaria en profundidad al deslindarla de otros aspectos sistémicos como son la producción, elaboración, distribución, venta y consumo de alimentos.

Regulaciones agroambientales de la producción alternativa (orgánica y agroecológica)

En el objetivo y en los mencionados componentes C (apoyo a la producción y comercialización de alimentos) y D (fortalecimiento de redes comunitarias) del PACH, puede vislumbrarse la incorporación de la perspectiva de soberanía alimentaria⁵. Estos componentes se refieren a aspectos más complejos de la alimentación que los dos primeros (A y B). El concepto de soberanía alimentaria se incorpora en la Resolución ministerial a partir de una fuente extranjera (nota al pie número 5, en la cual se cita una fundación canadiense) lo cual demuestra cierta desatención sobre la producción regional y local de conocimientos sobre la temática. La noción de Soberanía alimentaria fue propuesta por la Vía Campesina a inicios de la década de 1990 y luego sostenida y desarrollada por una amplia red de organizaciones sociales en todo el mundo (Bonet de Viola, 2014; Bustos & Bustos, 2010; Gordillo, 2013;

⁴ La recepción internacional del derecho humano a la alimentación postula dos niveles de realización de este: el inciso 1 del Art. 11 del PDESC se refiere al derecho a una alimentación adecuada —el cual suele venir identificado con el concepto de FAO de seguridad alimentaria. El inciso 2 hace referencia, en cambio, al nivel mucho más básico y fundamental a no sufrir hambre (Bojic Bultrini, 2010).

⁵ En el Anexo de la Resolución del MDS 8/2020 se explicita que el Objetivo General del Plan es “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social”.

Windfthur & Jonsén, 2005)⁶.

Sin embargo, la efectividad de los componentes C y D del PACH estará condicionada por el nivel de articulación que sea capaz de lograr con la regulación agrícola destinada a alcanzar objetivos similares. Nos referimos al sector regulatorio compuesto por legislación y programas de promoción y apoyo de la producción agroalimentaria sin introducción de productos químicos, un tipo de producción considerada “alternativa” al modelo agrícola extensivo. Teniendo en cuenta que la “sojización” de nuestra economía incide tanto sobre la naturaleza como sobre la producción y consumo de los alimentos (Svampa & Viale, 2015; Teubal et al., 1995; Teubal & Palmisano, 2013) este sector es aquí considerado como pieza ineludible en una regulación integral del problema de la alimentación.

Entre las regulaciones alternativas, pueden identificarse dos modelos: un régimen jurídico de la producción ecológica, biológica u orgánica (que a nivel administrativo cuenta con antecedentes desde inicios de la década de 1990 y se consagra legislativamente con la Ley 25.127/99) y un conjunto de regulaciones socio-jurídicas de la “agroecología”, entendida como práctica y como movimiento social que, progresivamente, va logrando un lugar en la agenda pública y cierto apoyo para la promoción de la regulación estatal.

El régimen jurídico de la producción ecológica, biológica u orgánica (en adelante, EBO) se presenta como una alternativa sustentable a un modo de producción convencional intensivo de alimentos y expresa tener por objetivo la protección del ambiente y la salud (Spano Tardivo, 2013, 2015). La producción EBO en Argentina está mayoritariamente destinada a un sector exportador (SENASA, 2019). Este régimen jurídico especial facilita herramientas para producir alimentos con destino a un mercado global de consumidores una mayor atención de las prácticas (individuales) de cuidado nutricional, combinada con un poder adquisitivo medio- alto (Arfini & Bellassen, 2019; Baourakis, 2004).

Este régimen se concentra en la Ley 25.127 sancionada en 1999 (reglamentada por el Dec. 207/2001) según la cual, la denominación

⁶ Nació precisamente como alternativa al concepto globalizado de seguridad alimentaria para enfatizar la necesidad de recuperar socialmente el dominio sobre los recursos naturales en la gestión de la problemática alimentaria.

“orgánico” requiere de timbrado oficial a los fines de una “clara identificación de los productos ecológicos, biológicos u orgánicos para evitar perjuicios a los consumidores e impedir la competencia desleal” (art. 2, Ley 25.127/99). La utilización de la denominación “orgánico” sin el cumplimiento de los requisitos legales es pasible de sanciones legales. Para utilizar la denominación oficial y de este modo ser beneficiario de las acciones de apoyo estatal del régimen especial, es necesario contratar alguna de las certificadoras privadas admitidas y registradas que controlan las prácticas de producción (Victoria, 1999)⁷. El El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo encargado del control del régimen, supervisa el cumplimiento de las normas técnicas sobre los establecimientos productores, el transporte, los insumos y las entidades de certificación; habilita las entidades públicas o privadas que realizan la certificación; organiza el respectivo registro y confecciona y actualiza el listado de insumos permitidos⁸. En cuanto a los sujetos destinatarios, el régimen jurídico de alimentos orgánicos está diseñado para empresarios de cierta escala, ya sea que se trate de empresas que “producen” y comercializan los alimentos orgánicos, como de empresas que certifican esa producción.

El régimen especial de producción EBO está configurado de forma tal que difícilmente pueda comprender a la agricultura familiar, a pequeñas cooperativas o emprendimientos locales que decidan producir sin (o minimizando sensiblemente) la utilización de químicos. Estos sujetos son más proclives a recibir protección estatal por su condición de vulnerabilidad mediante los mecanismos de la protección social descritos en el primer eje. En este sentido, un componente del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ley 25.724/02), en el cual se apoya también el actual PACH es el Programa Pro Huerta del INTA (organismo del Ministerio de Agricultura) creado en vinculación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social en 1990. El mismo, está destinado al impulso productivo a través de la implementación de huertas por medio de la entrega de insumos, herramientas, capacitaciones y

⁷ Hablamos del Registro Nacional de Entidades Certificadoras de Productos Ecológicos, Biológicos u Orgánicos. Estas empresas aplican estándares de calidad y normativa internacional, también de origen privado (Cristiani & Strambi, 2016; Meulen, 2011; Smith, 2009).

⁸ Por Decisión Administrativa N° 1.441 (del 8/8/2020) la coordinación y administración de la aplicación de la Ley N° 25.127 corresponde a la Dirección de Agregado de Valor y Gestión de Calidad de Secretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

asesoramiento, y precisamente tiene como destinatarios a la población en situación de vulnerabilidad⁹.

Otra parte importante de esta segunda gran área de la regulación de la seguridad alimentaria (producción alternativa de alimentos) es la agricultura familiar¹⁰. A nivel normativo, su marco protectorio se concentra en la Ley 27.118/2014, la cual declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y crea un Régimen de Reparación Histórica. Encuadrada en una perspectiva de soberanía alimentaria, esta norma contiene medidas para el “acceso a la tierra para la agricultura familiar, campesina e indígena, considerando la tierra como un bien social” (art. 15), crea un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar (art. 16), arbitra su forma de adjudicación (art. 17) y establece un programa para la regularización dominial de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena (art. 18). Sin embargo, esta ley no fue aún reglamentada por lo cual no se han llegado a implementar sus medidas.

El fomento de la producción local agroecológica requiere de una serie de medidas complementarias en distintos niveles, así como la revisión de normativas conexas. Se precisa desde la simplificación de la tramitación para la habilitación de los vehículos de traslado, hasta el establecimiento y ampliación de ferias y mercados locales donde producir un intercambio directo con el público consumidor. La normativa que regula estos aspectos lo hace con una lógica comercial generalizante (como se analizará en el siguiente apartado) que no suele contemplar las particularidades de la agricultura familiar¹¹. Aunque

⁹ El Programa Pro-Huerta surge para “revertir la situación de vulnerabilidad social de familias urbanas y rurales situadas bajo la denominada “línea de pobreza”, incluyendo también a niños en escuelas de áreas socialmente críticas, priorizando aquéllas con comedor escolar. La población atendida incluye desempleados, subocupados, minifundistas, asalariados rurales, comunidades aborígenes, familias pauperizadas y población vulnerable en términos de seguridad alimentaria”. De: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno06-10-2008-2.htm

¹⁰ Esta expresión refiere a un “gran paraguas conceptual y empírico para la discusión académica y la promoción de políticas que aborden las contradicciones y conflictos de los territorios rurales actuales” (Urcola, 2019, p. 47).

¹¹ Estos obstáculos o silencios regulatorios, las estrategias locales de producción y distribución de alimentos que forman parte de circuitos cortos de comercialización, se suelen desarrollar en la informalidad. Cabe mencionar que se incluyó una mención a la Agricultura Familiar en el Código Alimentario, al incorporar las condiciones de habilitación de los establecimientos de ese sector que elaboran y/o comercializan alimentos mediante Resolución Ministerial Conjunta

recientemente se observan algunos indicios que muestran un creciente interés por el desarrollo y la institucionalización de la agroecología. En este sentido, se puede mencionar que actualmente se encuentra en debate en el Congreso nacional un proyecto de ley de fomento de la agroecología¹², y que se ha creado una Dirección Nacional de Agroecología¹³.

Regulación del comercio e industria local e internacional de los agroalimentos

Tal como fue presentado hasta aquí, se sostiene que los componentes del PACH están vinculados centralmente a la dimensión de la seguridad alimentaria relativa al acceso a los alimentos, con alguna incorporación discursiva de la noción de soberanía alimentaria. Sin embargo, este programa no dialoga con el amplio sector del Derecho argentino dedicado a la seguridad alimentaria en sentido de inocuidad de los alimentos. En Argentina existe un gran desarrollo legislativo sobre este aspecto (Marichal, 2016a; Nuñez Santiago, 1998). En el plano internacional, esta dimensión se introduce expresamente en el concepto de seguridad alimentaria en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996) que aprobó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción¹⁴. A nivel nacional, se manifiesta en el conjunto de la regulación compuesta por medidas técnicas, de orden higiénico- bromatológico, destinadas a la industria y el comercio alimentario, tanto interno e internacional. Este sector normativo es diseñado, creado y aplicado conjuntamente por las áreas ministeriales de salud pública y

Nº 13/2018 (de las secretarías de Regulación y Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y de Alimentos y Bioeconomía de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria) la cual incorporó el artículo 154 quáter.

¹² Texto disponible en:

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/2584-D-2021.pdf>

¹³ Decisión Administrativa 1441/2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (DECAD-2020-1441-APN-JGM - Estructura organizativa) bajo la Secretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional.

¹⁴ En este documento se recuperan los sentidos de disponibilidad y accesibilidad y “se introduce otro vinculado a que los alimentos sean efectivos respecto a su destino esencial en el desarrollo de la persona, es decir que sean seguros para la salud, un aspecto desde mucho antes tratado en las normativas nacionales y locales bajo los términos de higiene, salubridad e inocuidad” (Pastorino, 2020, p. 1).

agricultura, respectivamente. Contamos con un Código Alimentario Argentino (en adelante, CAA) dictado mediante el decreto-ley 18.284/69. El CAA constituye el eje del Sistema Nacional de Control Alimentario- SNCA (regido por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional —PEN— N° 2.494/94, modificado por Decreto PEN N° 815/99)¹⁵. El SNCA funciona como autoridad de aplicación del CAA, y está integrado por la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), el SENASA y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Las Autoridades Sanitarias Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) son invitadas a integrarse (art. 4°, Decreto 815/99). Se establece al interior de este sector regulatorio, un diálogo entre las carteras ministeriales de salud y agricultura, ya que cualquier modificación del CAA debe emitirse mediante resoluciones ministeriales conjuntas. La CONAL a su vez está compuesta por representantes de la ANMAT, el SENASA y las autoridades de aplicación sanitaria-alimentarias de CABA y las provincias¹⁶.

No todas las sustancias alimenticias y bebidas de consumo humano se encuentran reguladas en el CAA. En forma previa a su sanción existían dos regímenes legales que pueden caracterizarse como específicos (FAO, 2006), los cuales no lograron ser unificados: la regulación nacional de los productos, subproductos y derivados de origen animal (regidos por la Ley Policía Sanitaria Animal N° 3.959 de 1902, normas modificatorias y complementarias, una serie de Decretos del PEN y múltiples Resoluciones del SENASA) y la regulación nacional de los productos vitivinícolas (regidos por la Ley General de Vinos N° 14.878 de 1959, modificatorias y complementarias, y varios Decretos del PEN y Resoluciones del Instituto Nacional de Vitivinicultura).

El actual régimen administrativo alimentario consiste en un sistema de reglas sobre la elaboración y control de la normativa alimentaria, que ha atravesado un proceso de reformas operadas en la década de los 90, enmarcadas en un paquete de reformas más generales del Estado. Estas

¹⁵ Más allá de su denominación, el Código Alimentario se asemeja a un reglamento del derecho administrativo (Marichal, 2016a).

¹⁶ Esta comisión actúa en la órbita del Ministerio de Salud y está encargada de las tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del SNCA (art. 5°, Decreto 815/99). Sus decisiones se basan en los dictámenes de grupos de trabajos compuestos por expertos en las temáticas a estudiar.

reformas se debieron también a los cambios operados en la regulación del comercio internacional con la creación de la OMC, y el problema que presenta la desactualización permanente de las normas técnicas que componen el sector (Marichal, 2015). La regulación de la seguridad alimentaria como inocuidad en Argentina, dado su carácter de país agroexportador, está atravesada por la regulación global e internacional en la materia¹⁷.

Los acuerdos de la OMC ofrecen un marco multilateral de gestión de la seguridad alimentaria. Si bien reconocen los derechos de los países miembros a establecer medidas que consideren necesarias para la protección de la salud y la vida de las personas, de los animales o preservación de los vegetales, regulan las condiciones bajo las cuales estas medidas serán consideradas legítimas en el comercio internacional (Boutrif, 2003; Bronckers & Soopramanien, 2008; Mavroidis, 2016; Scott, 2009)¹⁸. Así, la OMC configura el régimen jurídico global de los alimentos e incide en el diseño y expansión de ciertas tecnologías de estandarización tendientes a facilitar el comercio internacional de alimentos (Larach, 2003; Marichal, 2014; Nuñez Santiago, 1998).

A este conjunto de reglas del derecho internacional se suman los condicionamientos de las normas privadas de seguridad alimentaria, que pueden ser aplicadas en una forma proteccionista y discriminatoria (Smith, 2009). Constituyen barreras para muchos agricultores de América Latina y el Caribe, particularmente medianos y pequeños, que ven obstaculizado el acceso a los mercados (Leavy & Sáez, 2010; Loconto & Dankers, 2014). Aunque en principio es de cumplimiento voluntario, la normativa privada será cada vez

¹⁷ Existen organismos internacionales con mandato sobre la cuestión de la seguridad alimentaria, centralmente FAO, OMS y OIE (Oficina Internacional de Epizootias). Sin embargo, el principal impulsor de la regulación internacional de alimentos se encuentra en “los esfuerzos internacionales encaminados a la superación de la divergencia normativa derivada de la existencia de distintas normas alimentarias nacionales” (Alemanno, 2011, p. 132). Es por ello que el organismo internacional que más injerencia tiene en la materia es la Organización Mundial del Comercio.

¹⁸ El acuerdo sobre Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) procura la armonización y la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los Estados miembros de la OMC. Crea una presunción de legitimidad de estas medidas en tanto sigan las normas de los organismos internacionales (art. 3 Acuerdo MSF) y menciona expresamente tres (Anexo A punto 3 del Acuerdo MSF) que se toman como referencia: la OIE en materia de sanidad animal, la Secretaría de la CIPF (Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria) en materia de protección vegetal y el *Codex Alimentarius* de FAO y OMS para inocuidad de los alimentos.

más obligatoria debido a la participación de los grandes distribuidores minoristas en las cadenas de valor agroindustriales (nacionales e internacionales).

Seguridad alimentaria y Derecho Humano a la alimentación

La complejidad de la cuestión alimentaria se traduce en la dificultad de articulación de los instrumentos regulatorios que la abordan. A la dispersión y diversidad normativa que caracteriza la materia le corresponde una pluralidad descentralizada de organismos de aplicación que tornan compleja también su implementación coordinada.

El particular carácter heterogéneo de lo alimentario y el gran arco de actores involucrados, genera la superposición de áreas normativas dispares bajo lógicas regulatorias diversas —desde lo agropecuario hasta la industria, el comercio, la salud y el desarrollo social—. Esta fragmentación es a su vez un reflejo interno de la segmentación de la regulación internacional de la problemática alimentaria, todo lo cual limita los esfuerzos de regulación nacional sistemática. La efectiva realización del derecho humano a la alimentación en todos sus niveles precisa sin embargo de una implementación coordinada en y entre todos los niveles jurisdiccionales y entre las diversas áreas competenciales.

Los desarrollos socio-jurídicos en materia de derechos humanos incorporan vías de exigibilidad que pueden ser útiles ante la inercia de la perspectiva lineal y focalizada de la asistencia alimentaria estatal. Sin embargo, estas vías funcionan para casos individuales y ante situaciones de daño. Para una implementación integral de las políticas alimentarias, toda acción de asistencia debería articularse con medidas sistémicas que apunten a una alimentación adecuada en los términos del inciso 1 del Art. 11 del PDESC, es decir en función de una alimentación completa que habilite una vida sana y activa.

Una implementación sistémica en función del PACH implicaría incluso considerar los postulados de la soberanía alimentaria, que además de la incorporación nutricional suficiente y adecuada, apela a la participación activa de los pueblos en la configuración y gestión de sus recursos y sistemas alimentarios. En términos de política alimentaria ello implicaría la necesidad de

coordinación de las medidas de asistencia con mecanismos de reestructuración de la producción, elaboración, comercio y consumo de alimentos. Así, por ejemplo, el esfuerzo estatal debería concentrarse en apuestas por la generación de espacios que permitan el acceso autónomo a los recursos materiales (salario o alimentos autoproducidos) para que las personas puedan darse a sí mismas y su grupo familiar una alimentación adecuada. Pudiendo así reservar la distribución directa de módulos alimentarios (Componente A del PACH) a situaciones de emergencia, interpretada ésta en un sentido restrictivo (no amplio como parecen hacerlo las prolongadas declaraciones de emergencia alimentaria en Argentina) a los fines de no cronificar relaciones de dependencia. En los casos de necesaria asistencia directa de emergencia, así como en la asistencia alimentaria mediante comedores y merenderos (Componente B del PACH) esta asistencia alimentaria estatal no podría desprenderse de las medidas de fomento de huertas y mercados locales, economía popular y agricultura familiar que el propio PACH menciona (Componente C y D). Es una contradicción de la propia programación estatal que los planes de fomento de la producción de alimentos frescos, locales, poco procesados y más nutritivos (generalmente asociados a la economía local y social, la agricultura familiar, etc.) no se logren articular con los planes nacional socio asistenciales, proveyéndolos y retroalimentando el circuito local. Mientras los planes socio alimentarios sean planteados como paliativos de la emergencia por falta de acceso y gestionados a través de largos y lentos procesos administrativo-burocráticos centralizados, la oferta alimentaria directa ofrecida por el Estado continuará incluyendo mayormente alimentos secos, industrializados y homogeneizantes.

La realización plena y efectiva del derecho humano a la alimentación en todos sus niveles implica ante todo una reconsideración del modelo alimentario en todos sus aspectos y complejidad. La ininterrumpida prolongación veinteañal de la declaración de situaciones de emergencia alimentaria en la Argentina pone en evidencia la insuficiencia de las políticas focalizadas basadas en un enfoque lineal que no logra superar la primera dimensión del derecho humano a la alimentación, restringida a la acción paliativa. Esta prolongación muestra en cambio un estado general de crisis estructural en la propia forma de administración y gestión del problema, que amerita en su lugar un abordaje global y una renovación de las estrategias.

Sobre las autoras

María Eugenia Marichal: Doctora en Derecho y Abogada por la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes.

Es investigadora del CONICET y se desempeña como docente de grado y posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Dirige el proyecto de investigación “La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina” (de la UNL). Ha publicado numerosos trabajos sobre regulación de los alimentos, área en la que se especializa.

Ana María Bonet: Investigadora en Universidad Católica de Santa Fe (UCSF)-CONICET. Postdoctorado CONICET. Doctora en Derecho (Universidad de Bremen, Alemania), Máster en Derecho-LLM (Universidad de Friburgo, Alemania), Abogada (Universidad Nacional del Litoral, Argentina), Mediadora.

Directora del Proyecto de Investigación “Derechos humanos y economía. Relaciones y tensiones entre los derechos sociales y ambientales y el orden jurídico-económico transnacional”, UCSF, Argentina.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9991-5> Correo electrónico: abonet@ucsf.edu.ar

Referencias

- Abeyá Gilardon, E. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 12(4), 589-604. <https://doi.org/10.18294/sc.2016.935>
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En *La revisión judicial de las políticas sociales: Estudio de casos* (pp. 279-340). Editores del Puerto.
- Aguirre, P. (2009). La construcción social del gusto en el comensal moderno. En M. Katz, M. Bruera, & P. Aguirre, *Comer: Puentes entre la alimentación y la cultura* (pp. 15-60). Libros del Zorzal.
- Aguirre, P., Katz, M., & Bruera, M. (2011). *Comer: Puentes entre la alimentación y la cultura*. Libros del Zorzal.
- Alemanno, A. (2011). Derecho Alimentario Internacional. En M. Á. Recuerda Girela, *Tratado de Derecho Alimentario* (pp. 131-208). Aranzadi.
- Arfini, F., & Bellassen, V. (2019). *Sustainability of European Food Quality Schemes: Multi-Performance, Structure, and Governance of PDO, PGI, and Organic Agri-Food Systems*. Springer Nature.
- Augsburger, Gerlero, Taboada, Moyano, Galende, & Nessier. (2015). La mortalidad infantil en Santa Fe, Argentina (2007-2011). Un aporte al monitoreo de los derechos de los niños. *Población y Salud en Mesoamérica*, 13(1), 48-70.
- Baourakis, G. (2004). *Marketing Trends for Organic Food in the 21st Century*. World Scientific.
- Bojic Bultrini, D. (2010). *Guía para Legislar sobre el Derecho a la alimentación* (N.º 1; Caja de Herramientas sobre el Derecho a la Alimentación). FAO. http://www.fao.org/docs/eims/upload/296437/Guide_on_legislating_ES.pdf
- Bonet de Viola, A. M. (2013). Problemática alimentaria y derecho a la alimentación. Aportes del derecho a la cuestión del acceso a los alimentos. *Revista Colegio y Comunidad N° 4 - 2013 - (7 / 16)*, 4, 7-16.
- Bonet de Viola, A. M. (2014). Entre seguridad, soberanía y democracia alimentaria: Consecuencias políticas de una disgregación terminológica. *Derecho y Justicia*, 4, 7-23.
- Bonet de Viola, A. M., & Marichal, M. E. (2020). Emergencia alimentaria y

- derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Revista Derechos en Acción*, 5(14), 489-522.
- Borrás, G., & García, J. (2013). Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 39, 111-136.
- Boutrif, E. (2003). The new role of Codex Alimentarius in the context of WTO/SPS agreement. *Food Control*, 14, 81-88.
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V., & Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/35-programas.pdf>
- Bronckers, M., & Soopramanien, R. (2008). The impact of WTO Law on European Food Regulation. *European Food & Feed Law Review*, 6, 361-375.
- Bustos, B., & Bustos, H. (2010). *Hacia la soberanía alimentaria: Agroecología y comercio asociativo desde experiencias andino-amazónicas*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Cantafio, F. (2002). Tendencias mundiales en protección de los alimentos y su evolución legislativa. *DJ*, 2002-2, 380.
- Cantafio, F. (2009). Autorización de productos alimenticios. Competencia de la Nación y las Provincias. *La Ley*, 2009-E, 559.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General 12* (Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PDESC E/C.12/1999/5; El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)). ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>
- Dawson, R. (1995). The role of the Codex Alimentarius Commission in setting food standards and the SPS agreement implementation. *Food Control*, 6(5), 261-265.
- De Sena, A. (Ed.). (2020). *Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales*. Ciccus.
- Defagó, D., Bardach, A. E., Levy, L. Y., Irazola, V. A., Comandé, D., Rubinstein, A. L., Balaciano, G., Nessier, M. C., & Elorriaga, N. (2015). Food composition data in Argentina: A systematic review of the literature. *Journal of Food Composition and Analysis*, 43, 39-48.
- Demonte, F. (2013). La alimentación como problema en el espacio mediático: Análisis de editoriales de la prensa gráfica argentina, 2002-2008. *Signo y*

Pensamiento, 32, 82-97.

- Demonte, F. (2016). Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008). *Población y Sociedad*, 23, 5-43.
- Fanzo, J. (2016). Policies' Food Roles on Nutrition Goals and Outcomes: Connecting of Food and Public Health Systems. En G. Steier & K. K. Patel, *International Food Law and Policy* (pp. 213-251). Springer.
- FAO. (1996). *Report of the World Food Summit*. <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>
- FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (127° período de sesiones). Consejo de la FAO. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf
- FAO. (2018). *Cambio climático y seguridad alimentaria y nutricional. América Latina y el Caribe (gestión del riesgo de desastres en el sector agrícola)*. FAO.
- Faría, J. E. (2001). *El Derecho en la Economía Globalizada*. Trotta.
- Fischler, C. (1995). *El omnívoro: El gusto, la cocina y el cuerpo*. Anagrama.
- Gordillo, G. (2013). *Seguridad y Soberanía Alimentarias (documento base para discusión)*. FAO. <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>
- Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial.
- Hall, K. D., Ayuketah, A., Brychta, R., Walter, P., Yang, S., & Zhou, M. (2019). Ultra-Processed Diets Cause Excess Calorie Intake and Weight Gain: An Inpatient Randomized Controlled Trial of Ad Libitum Food Intake. *Cell Metabolism*, 30, 67-77.
- IPCC. (2014). *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático [Informe de síntesis]*. OMM y PNUMA.
- Larach, M. A. (2003). *El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Contenido y alcance para América Latina y el Caribe*. ONU-CEPAL.
- Leavy, S., & Sáez, F. (2010). Debilidades en la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias en el MERCOSUR. *Densidades* N°5, 18-37.
- Loconto, A., & Dankers, C. (2014). *Impact of international voluntary standards on smallholder market participation in developing countries* (N.º 3;

Agribusiness and Food Industries). FAO.

- Marichal, M. E. (2014). La OMC y el proceso de globalización de la regulación alimentaria. *Revista de Derecho Internacional*, 12(2), 307-321.
- Marichal, M. E. (2015). Hacia el alineamiento global en la armonización regional: La regulación de los aditivos alimentarios en el MERCOSUR. *Revista de Derecho del Estado*, 34, 183-202.
- Marichal, M. E. (2016a). El desarrollo del Sistema Nacional de Control de Alimentos en Argentina. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 68(XXVIII), 157-186.
- Marichal, M. E. (2016b). Historia de la regulación del derecho alimentario en Argentina (1880- 1970). *Revista de Historia del Derecho*, 52, 131-166.
- Marichal, M. E., & Bonet de Viola, A. M. (2021). La regulación administrativa de la cuestión alimentaria Un análisis a partir del Plan AccionAR y el Programa Argentina contra el Hambre. *Revista Derechos en Acción*, 19(19). <https://doi.org/10.24215/25251678e516>
- Mavroidis, P. C. (2016). *The Regulation of International Trade: The WTO Agreements on Trade in Goods*. MIT Press.
- Meulen, B. M. J. van der. (2010). The global arena of food law: Emerging contours of a meta-framework. *Erasmus Law Review*, 3(4), 217-240.
- Meulen, B. M. J. van der. (2018). *The functional field of food law. The emergence of a functional discipline in the legal sciences* (N.º 2; Working Paper). European Institute for Food Law. <https://ssrn.com/abstract=3128103>
- Monteiro, C. A., Cannon, G., Lawrence, M., Osta Louzada, M. L., & Pereira Machado, P. (2019). *Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system*. FAO.
- Negro, S. C. (2010). Nacimiento y Evolución del Sistema GATT/OMC. En C. M. Correa (Ed.), *Comercio internacional: Del GATT a la OMC*. EUDEBA.
- Nessier, Ma. C., Monsalvo, A., Picech, V., & Pacheco, J. (2010). Percepción de usuarios del programa de Recuperación Nutricional “Nutrir Mas” del área urbana de la Ciudad de Santa Fe, Argentina. *Revista Chilena de Nutrición*, 37, 51-59.
- Nestle, M. (2007). *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health, Revised and Expanded Edition*. University of California Press.
- Núñez Santiago, B. (1992). *Derecho Alimentario: Consumidor, Productor y*

- Estado Frente a la Alimentación y a Los Productos Alimentarios.* Abeledo-Perrot.
- Nuñez Santiago, B. (1998). *Políticas públicas y derecho alimentario: Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe.* Ciudad Argentina.
- O'Donnell, A., & Britos, S. (2002). Reflexiones y propuestas en la emergencia alimentaria. *Pediatría sanitaria y social*, 100(5), 412-422.
- Pastorino, L. (2020). La seguridad alimentaria, un concepto pretencioso. *SAIJ*, 1 de septiembre. <http://www.saij.gob.ar/DACF200182>
- Pautassi, L. (2009). Límites en la agenda de reformas sociales. El enfoque de derecho en la política pública. En C. Curtis (Ed.), *Desde otra mirada* (2º, pp. 177-210). EUDEBA, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Pomar, A., & Tendero, G. (2016). Respuestas transformadoras a la emergencia alimentaria. *Soberanía Alimentaria*, 26, 39-41.
- Popkin, B., Corvalan, C., & Grummer-Strawn, L. (2020). Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality. *The Lancet*, 395(10217), 65-74.
- Rojas, J. (2009). Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria: Un intento de comparación Josefa Rojas. *LEISA Revista de Agroecología*, 25(3), 5-7.
- Rosso, M. A., Wickly, M., Nessier, M. C., & Meyer, R. (2015). Inseguridad Alimentaria en la Ciudad de Santa Fe: Percepción de los ciudadanos. *Salud Colectiva*, 11(2), 235-245.
- Salvia, A., Britos, S., & Díaz Bonilla, E. (Eds.). (2020). *Reflexiones sobre las políticas alimentaronutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19.* IFPRI.
- Schutter, O. D., & Cordes, K. Y. (2011). *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation.* Bloomsbury Publishing.
- Scott, J. (2009). *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: A Commentary.* Oxford University Press.
- Secretaría de la OMC. (2012). *Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI* (Informe sobre el Comercio Mundial). OMC. www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr12-2c_s.pdf
- SENASA. (2019). *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2018.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/situacion_de_la_po_en_la

_argentina_2018.pdf

- Smith, G. (2009). *Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain* (N.º 15; Food, Agriculture and Fisheries Working Papers). OECD.
- Sordini, M. V. (2014). Una revisión sobre los programas alimentarios nacionales aplicados a comedores escolares y comunitarios desde los años ochenta en Argentina. *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 3(3), 1-12.
- Spano Tardivo, L. (2013). Agriculturas Alternativas: La articulación entre agricultura y ambiente. Estudio del sistema normativo y político de la producción orgánica en Argentina. *Revista de Derecho Ambiental*, 33, 301-320.
- Spano Tardivo, L. (2015). Ambiente, salud humana y alimentos: Articulación de los conceptos a partir del modelo productivo de la agricultura alternativa. En *La dimensión social del derecho ambiental*. Rubinzal-Culzoni.
- Svampa, M., & Viale, E. (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Teubal, M., Giarracca, N., & Pastore, R. (1995). *Globalización y expansión agroindustrial: Superación de la pobreza en América Latina*. Corregidor.
- Teubal, M., & Palmisano, T. (2013). Crisis alimentaria y crisis global: La Argentina de 2001/2002 y después. *Realidad Económica*, 279, 47-74.
- Teubal, M., & Rodríguez, J. (2002). *Agro y Alimentos en la Globalización: Una Perspectiva Crítica*. Editorial La Colmena.
- Tuñón, I., Poy, S., & Salvia, A. (2021). *La Tarjeta Alimentar a un año de su implementación. Una caracterización sociodemográfica, socioalimentaria y socioeconómica de los hogares destinatarios* (Barómetro de la Deuda Social Argentina) [Informe Especial]. Observatorio de la Deuda Social Argentina- UCA.
- Urcola, M. (2019). La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social. *Cátedra Paralela*, 16, 41-67.
- Veggeland, F., & Borgen, S. (2005). Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission. *Governance*, 18(4), 675-708.
- Vía Campesina. (2009). *5º Conferencia Mozambique, del 17 al 23 de octubre de 2008* [Documentos Políticos de la Vía Campesina]. <https://viacampesina.org/es/wp->

content/uploads/sites/3/2010/03/COMBINED-SP-5-FINAL-min.pdf

Victoria, A. (1999). *Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial, aspectos técnicos y jurídicos*. Impresiones CARO.

Windfur, M., & Jonsén, J. (2005). *Soberanía Alimentaria: Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. FIAN Internacional. FIAN Internacional.

Winickoff, D. E., & Bushey, D. M. (2010). Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius. *Science, Technology, & Human Values*, 35(3), 356-381.

LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

Luis Enrique Martí

Introducción

La alimentación, como tema central de este libro, puede ser abordada desde diferentes enfoques, todos ellos de relevancia, los cuales, aunque están interrelacionados, se pueden escindir para su estudio, investigación o con fines didácticos; en este caso para abordar y analizar sus diferentes problemáticas, así como las medidas posibles de aplicar para garantizar este derecho fundamental del ser humano.

Uno de esos enfoques es el de la inocuidad de los alimentos, que es el que se abordará en este capítulo.

La inocuidad de los alimentos “es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando el mismo sea preparado y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan”. (*Codex Alimentarius*, 2009, p. 6)

Lo que se busca, es que el alimento, además de nutrir y ser disfrutado, no produzca ningún tipo de efecto adverso en quienes lo consuman.

El acceso a alimentos inocuos es un derecho que tienen todos los consumidores, garantizarlo es una obligación de las empresas que intervienen a lo largo de las cadenas agroalimentarias, y controlar que esto se cumpla, es una responsabilidad del Estado.

Una primera lectura de estos aspectos permite distinguir tres actores fundamentales: el Estado, las empresas alimentarias y los consumidores. Cada

uno de ellos tienen diferentes responsabilidades y funciones, y un mismo objetivo: garantizar el consumo de alimentos inocuos (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Los actores fundamentales del sector y un mismo objetivo



Fuente: elaboración propia.

Por un lado, el “Estado”, que es quien define el marco normativo necesario en la jurisdicción correspondiente, fija políticas públicas, diseña los sistemas, las estructuras y las herramientas de control, y establece procedimientos administrativos a efectos de velar por el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentaciones, que buscan proteger la salud pública.

Por su parte, las “Empresas Alimentarias”, tienen la responsabilidad primaria de garantizar la inocuidad de los alimentos, aplicando los sistemas que han demostrado ser eficaces, y que además están incluidos en las reglamentaciones vigentes.

El tercer actor es el “Consumidor” que, como ciudadano, tiene la responsabilidad de elegir adecuadamente los comercios donde comprar, así como los productos alimenticios y las marcas comerciales que ofrezcan las mayores garantías de inocuidad. A esto se le debe sumar una correcta manipulación, acondicionamiento y procesamiento de los alimentos en el hogar.

Cuando en una comunidad la organización de los sistemas de producción, elaboración, comercialización y control de alimentos, son precarios, las consecuencias se relacionan con fallas en la inocuidad, las cuales se ponen de manifiesto a través de Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (ETA); y también con pérdidas de alimentos por estar involucrados en esos brotes o por deterioro y mala calidad. Todo esto forma parte de lo que se conoce como la “problemática sanitaria de los alimentos”.

A lo largo de la historia de la humanidad se ha avanzado, paulatinamente, en el desarrollo de diferentes estrategias y herramientas que reduzcan la casuística de ETA y las pérdidas de alimentos por mala calidad.

Esto incluye los innumerables avances en materia de tecnología de producción, elaboración, envasado, transporte y comercialización de materias primas y alimentos.

También abarca a las diferentes formas de organización que han tomado los Estados a fin de establecer mecanismos de regulación y control de alimentos, que garanticen la inocuidad en los mismos.

Todos estos temas serán desarrollados someramente en este capítulo.

La problemática sanitaria de los alimentos

Para abordar la temática que se plantea en este capítulo, en principio, es necesario caracterizar esta problemática, de manera que desde allí se pueda establecer cuál es la forma más segura de intervenir para garantizar la inocuidad.

Se define a las ETA como un “síndrome originado por la ingestión de alimentos y/o agua, que contengan agentes etiológicos en cantidades tales que afecten la salud del consumidor a nivel individual o grupos de población. Las alergias por hipersensibilidad individual a ciertos alimentos no se consideran ETA”. (Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud OPS-OMS, 1996, p. 3).

En esa línea, para ambos organismos internacionales, un brote de ETA es definido como un “episodio en el cual dos o más personas presentan una enfermedad similar después de ingerir alimentos, incluida el agua, del mismo origen y donde la evidencia epidemiológica o el análisis de laboratorio implica a los alimentos y/o al agua como vehículos de la misma”. (OPS-OMS, 1996, p. 2)

Las estadísticas son herramientas muy importantes para el análisis de esta problemática ya que contribuyen a profundizar en el estudio del contexto de la inocuidad de los alimentos y también son indispensables para el diseño de estrategias de control y prevención de ETA.

La OMS y OPS, dos organismos internacionales de referencia en materia de salud pública, así como los ministerios de salud de cada país, informan periódicamente sobre los datos estadísticos de las ETA.

Con la información generada a través de las herramientas estadísticas que procesan los datos que producen los organismos públicos, es posible tomar dimensión de la problemática. Un dato básico permite reflejar esto: según la OMS estas enfermedades afectan a 1 de cada 10 personas en el mundo.

“Más de 200 enfermedades conocidas se transmiten a través de los alimentos, siendo las posibles causas virus, bacterias, parásitos, toxinas, metales, priones, entre otros, y los síntomas varían desde gastroenteritis leve hasta síndromes neurológicos, hepáticos y renales, potencialmente mortales”. (Mead, P.S., et al, 1999, p. 607)

Una parte importante de las ETA son zoonosis, es decir se transmiten de los animales al humano, y en estos casos, a través de los alimentos, por lo cual se torna imperioso el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a “fortalecer los sistemas de inocuidad de los alimentos en todo el mundo mediante la adopción del enfoque multisectorial ‘Una Salud’”¹. (FAO, OIE y OMS, 2019, p. 7)

Un reciente trabajo de la OPS destaca que “el consumo de agua y alimentos contaminados continúa siendo una de las mayores causas de morbilidad en el mundo. Un estudio llevado a cabo por la OMS estimó que las ETA causan anualmente 600 millones de casos de enfermedad, 420.000 muertes (...) Las ETA son especialmente importantes en la población infantil. Aunque la población menor de 5 años representa solo el 9% del total de la población, el estudio estimó que el 40% de la carga de enfermedad de ETA se asocia a este grupo etario”. (OPS, 2021, p. 15).

En América Latina y el Caribe, “según los registros del Sistema de Información de la OPS para la Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (SIRVETA) citados por Pérez *et al.*, (2004), durante los últimos nueve años se informaron solo 6.511 brotes de ETA en 22 países de la región. Cerca de 250.000 personas se enfermaron en estos brotes y fallecieron 317”. (Kopper y col., 2009, p. 14).

Un reporte del Ministerio de Salud indica que, en Argentina durante el año 2019, se registraron 37 brotes con un total de 650 casos de ETA (según

¹ “Una Salud” es un enfoque para afrontar una amenaza para la salud en la interfaz hombre-animal-medio ambiente basado en la colaboración, la comunicación y la coordinación entre todos los sectores y disciplinas pertinentes, con el objetivo final de lograr efectos óptimos para las personas y los animales; el enfoque “Una Salud” es aplicable a nivel subnacional, nacional, regional y mundial. (FAO, OIE y OMS, 2019, p. 122).

registros de la semana epidemiológica que incluye casos de ETA, de botulismo alimentario, de salmonelosis y de triquinosis). (Ministerio de Salud de la Nación, 2019, p. 44).

Es importante destacar que, en materia de estadísticas de ETA, un problema presente en la gran mayoría de los países es el conocido “efecto iceberg”, que distorsiona la información generada por los organismos oficiales. Al respecto “independientemente del sistema de vigilancia, muchos casos de enfermedades transmitidas por alimentos no se informan porque: el enfermo no busca atención médica; el proveedor de atención médica no obtiene una muestra para el diagnóstico; el laboratorio no realiza la prueba de diagnóstico necesaria; o la enfermedad o los hallazgos de laboratorio no son comunicados a los funcionarios de salud pública. Por lo tanto, para calcular el número total de enfermedades causadas por cada patógeno, es necesario tener en cuenta el subregistro, es decir, la diferencia entre el número de casos notificados y el número de casos que realmente ocurren en la comunidad”. (Mead, P.S., et al., 1999, p. 609).

“Se considera que una de las causas principales por las cuales la información resulta insuficiente es que la mayoría de los países reúnen datos de síndromes y en gran parte de los casos no existe vigilancia formal de laboratorio” (Kopper et al., 2009, p. 14).

De manera que cuando se analiza la información estadística, en realidad se está evaluando una parte de lo que realmente está sucediendo.

Respecto de los alimentos involucrados en brotes, un trabajo realizado en Chile a partir del análisis de brotes de ETA durante un período de tiempo concluye “que fueron debidos en 43,5% a las comidas y platos preparados (con diversidad de ingredientes), en 28,9% a pescados y productos de pesca, en 7,2% a las carnes y productos cárnicos y 6,4% fueron debidos a huevos. Además, se observa que el principal lugar donde ocurrieron las intoxicaciones fue en el hogar: (57,1%), en segundo lugar, en restaurantes (18,7%) y tercer lugar (9,6%) en los casinos, clubes sociales y cocinerías. Los brotes de ETA en los hogares se generan a causa de las inadecuadas prácticas de higiene, tanto en la manipulación como en el mantenimiento de los alimentos en el hogar, entre las que se destaca: una refrigeración inadecuada, un lapso de tiempo superior a 12 h, o incluso más, entre la preparación del alimento y el consumo, personas en el hogar que padezcan infecciones y manipulan alimentos, recalentamiento inadecuado, mantenimiento de los alimentos que están preparados en lugares

no aptos y/o a temperaturas que favorecen el crecimiento microbiano, consumir alimentos crudos de alto riesgo o que contengan algún ingrediente contaminado, limpieza no realizada de forma correcta de los utensilios y equipos de cocina en el hogar (refrigerador, cocina, microondas, hervidor, entre otros)”. (Torres, J. et al., 2018, p. 483)

Al respecto merece destacarse que “los determinantes sociales y económicos son los factores que producen exposición diferencial y mayor vulnerabilidad a las enfermedades transmitidas por los alimentos. Los determinantes estructurales en la inocuidad de los alimentos son: pobreza, educación, grupo étnico, sexo, factores demográficos, condiciones de vida y de trabajo y el comercio. Estos últimos determinantes influirán en la forma de producción de alimentos, y en su manipulación y consumo”. (OPS-OMS, 2016, p. 4)

“Las ETA generan una gran carga de enfermedades en todo el mundo; según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en los países desarrollados se atribuye a éstas una gran pérdida de productividad y aumento en gastos de salud pública. En cuanto a los países en vías de desarrollo, las ETA son un foco importante de enfermedades y muerte, relacionándose directamente con un bajo nivel socioeconómico, lo que genera un importante costo socio-económico”. (Torres, J. et al., 2018, p. 483)

De manera que las ETA generan un doble impacto, por un lado, sobre la salud pública, expresado con un número determinado de enfermos e incluso con fallecimientos. El otro impacto es sobre la economía, vinculado con importantes pérdidas de dinero.

En relación a este último impacto, dos estudios de costo económico de brotes de ETA realizados en la Argentina, uno relacionado con un brote de Salmonelosis (Silvestre, A. A. y Silvestre, A. C., 1992) y otro con un brote de Triquinelosis (Sequeira, G. et al., 2000, p. 14), muestran que los valores finales, en todo concepto, oscilan entre US\$ 600 y US\$ 800 por persona afectada. Similares estudios realizados en otros países mencionan que “en Canadá, Estados Unidos de América, Reino Unido y Suecia, el costo por caso varió entre US\$ 1.160 y 1.710, y en Costa Rica el mismo fue cercano a los US\$ 225” (Kopper, G., 2009, p. 34).

Estos valores incluyen los costos por atención médica, análisis de laboratorio, estudios diagnósticos, tratamientos médicos, pérdidas por días no trabajados y por días de recreación no aprovechados, pérdidas por materias

primas y/o productos alimenticios decomisados por estar involucrados en brotes, entre otros componentes.

Un estudio publicado por el Banco Mundial cifra en más de 95.000 millones de dólares el impacto de las ETA a nivel mundial por las pérdidas en la productividad derivadas del número de personas que se enferman anualmente y la renta bruta per cápita. A esa cifra hay que añadir el coste de tratamiento médico que el estudio estimó en 15.000 millones de dólares anuales. A su vez, el impacto en mercados nacionales no es despreciable ya que, como consecuencia de los casos de ETA, los consumidores dejan de consumir ciertos alimentos producen graves consecuencias económicas en los mercados que el informe del Banco Mundial cifra en 110.000 millones de dólares”. (OPS, 2021, p. 15).

Ante la problemática de las ETA, los medios de comunicación en general contribuyen, en forma indirecta, con las tareas oficiales de vigilancia y control, publicando información valiosa. Semanalmente, los medios gráficos, publican información sobre brotes de ETA dando detalles sobre el alimento comprometido: la marca comercial del producto, el lote y demás características que sirven como alerta para los consumidores.

La característica fundamental de la mayoría de los brotes de ETA, es que los agentes etiológicos, ya sean químicos, físicos o biológicos, no son visibles a simple vista y no dejan rastros que puedan alertar al consumidor sobre su presencia.

Para darle dimensión a esto, si se aumentara de tamaño una bacteria llevándola a 1 cm de largo para poder verla, manteniendo la relación hombre-bacteria, una persona debería medir 10 Km de alto. Es decir, en esa proporción, sería como pretender ver algo de 1 cm de largo en el suelo desde un avión en vuelo, que normalmente lo hace a poco más de 10 Km de altura, lo cual es imposible.

Algo similar ocurre con los agentes de origen físico, cuando son imperceptibles a simple vista; y con los de origen químico, cuando no modifican las características del alimento, como por ejemplo el olor, sabor, color, es decir, no se distingue su presencia

Considerando todos estos aspectos, la frase “los alimentos no discriminan a ningún consumidor” (Carro Paz, R y González Gómez, D, 2012, p.1) reafirma el concepto de que las ETA no respetan ningún tipo de frontera, ni de sectores, ni clases sociales, es decir, toda la población está expuesta a ellas.

Como complemento de lo anterior, y para el análisis de la problemática sanitaria de los alimentos, es de gran utilidad el enfoque de cadena agroalimentaria, pues permite sistematizar su abordaje, observando los diferentes componentes de una manera holística. Este concepto de cadena es lo que se conoce bajo el eslogan “del campo al plato”, muy popularizado en la década de los ‘90.

El enfoque de cadena agroalimentaria

Un alimento listo para el consumo es el resultado de una serie de procesos que se desarrollan a lo largo de lo que se conoce como cadena agroalimentaria, que corresponde al “conjunto de etapas que un alimento transita desde la producción de materias primas (siembra, crianza de animales, obtención de ingredientes, etc.) hasta que es consumido por las personas” (Sequeira, G et al., 2008, p. 33).

Si bien existen diferentes modelos de cadenas agroalimentarias, el que permite un mejor análisis es aquel que contempla como mínimo seis eslabones, que son: la producción primaria, el transporte de materias primas, la elaboración o procesamiento de las materias primas y obtención de productos alimenticios, el transporte de productos terminados, la comercialización de esos productos (mayorista y/o minorista); y el consumidor final. (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Representación de la cadena agroalimentaria



Fuente: elaboración propia.

En cada una de las instalaciones de las empresas alimentarias (unipersonales, familiares, micro, Pymes y grandes) que participan dentro de los distintos eslabones, intervienen manipuladores de alimentos, diferentes tipos de equipos, utensilios y procesos, estando las materias primas y los alimentos, expuestos al ambiente en el que están siendo procesados. En una escala menor, algo similar ocurre en el hogar.

De acuerdo a las condiciones higiénico-sanitarias que posea el lugar de producción, procesamiento, comercialización o preparación de los alimentos, va a depender el grado de calidad y el nivel de inocuidad del alimento obtenido.

Es decir, la calidad sanitaria de los alimentos está directamente influenciada por esas condiciones, en cada uno de los eslabones de la cadena en estudio, por lo que, y tal como ocurre con cualquier tipo de cadena, la resistencia o fragilidad de la misma es el resultado de la resistencia o fragilidad de cada eslabón.

Es por ello que la problemática sanitaria de los alimentos está íntimamente ligada a la problemática sanitaria en la producción primaria, en el transporte de materias primas, en la producción o procesamiento de alimentos, en el transporte de productos terminados, en el comercio de alimentos, así como en el eslabón del consumidor final. Es decir, la calidad sanitaria de los alimentos finalmente está influenciada por las condiciones de cada uno de los eslabones de las diferentes cadenas alimentarias.

Este enfoque lineal de cadenas agroalimentarias es de gran utilidad pues permite analizar, con bastante precisión, la situación en los diferentes eslabones y en las empresas que los integran, y con ello el nivel de compromiso con la inocuidad de los alimentos de todos los actores que allí participan.

Es una valiosa herramienta para el análisis y diagnóstico, la cual, junto con la trazabilidad, nos permite conocer el nivel de garantías de inocuidad alcanzado.

El grado de calidad, y de inocuidad en particular, de un alimento en la mesa del consumidor, es el resultado del nivel de compromiso que se aplica en cada eslabón, etapa, proceso y actividad de la cadena sujeta a estudio o análisis.

Cabe destacar que esta representación lineal de las cadenas agroalimentarias es solo aplicable al análisis, estudio o con fines didácticos, pues en la práctica esto no ocurre así. En realidad, se genera un entramado entre diferentes cadenas y eslabones, en las cuales, en algún momento unas son proveedoras y otras clientes, y en otros puede ocurrir a la inversa, según de que productos o rubros se trate.

Dentro de cada eslabón se pueden distinguir etapas, procesos y actividades, que tienen como objetivo final obtener productos alimenticios, los que serán comercializados, obteniéndose con ello un legítimo rédito económico por estas actividades. En algunas cadenas se obtienen también materias primas o productos cuyo destino no es el de alimentos para consumo humano, sino otro

tipo de industrias como, por ejemplo, la de balanceados para animales, la farmacéutica, la de artículos de higiene, entre otras.

Es importante que este enfoque se utilice siempre que se busque analizar algún problema sanitario en alimentos pues permite el abordaje desde una visión amplia que ayuda a detectar los problemas existentes, y a conocer los diferentes actores que intervienen, así como a un manejo más completo de la información.

También facilita la identificación de los ‘cuellos de botella’ y permite el diseño e implementación de estrategias y políticas orientadas a prevenir la aparición de peligros.

En esta realidad concreta, la única manera de evitar la presencia de los peligros en los alimentos es con la prevención, mediante la aplicación de diferentes sistemas, enmarcados en los que se conoce como el “Aseguramiento de la Inocuidad”², que cuenta con una serie de herramientas que han demostrado ser muy efectivas, las que serán desarrolladas más adelante.

Desde el concepto integral de calidad, la aplicación de esas estrategias y políticas, fundamentalmente sanitarias, les permiten a las empresas que las aplican, consolidarse en el mercado como proveedores de sus clientes, así como la posibilidad de apertura a nuevos mercados y clientes, y en muchos casos una mejora en los precios.

Claramente esta visión también facilita la búsqueda de alianzas estratégicas entre los diferentes actores o grupos de interés para el logro de sinergias.

Asegurar la inocuidad implica una serie de compromisos y la adopción de medidas muy claras y precisas. Se trata de tener bajo control a los contaminantes en general, y en particular a los peligros alimentarios, que son aquellos capaces de causar ETA.

Pero también preocupan aquellos contaminantes que son capaces de deteriorar los alimentos (microorganismos alterantes), por el impacto económico que se genera.

Como se destacara, los peligros alimentarios se caracterizan porque, en general, son invisibles a simple vista, con lo cual la pelea se torna complicada.

² Algunos autores utilizan el término Seguridad Alimentaria como sinónimo, pero como este tiene una doble acepción (*food security* o nutricional y *food safety* o sanitaria), se prefiere el término Aseguramiento de la Inocuidad pues es específico.

Por esta razón, las únicas medidas posibles de aplicar son estrictamente preventivas, las que deben aplicarse a lo largo de la cadena agroalimentaria, en cada eslabón, etapa, proceso y actividad mediante las cuales se obtienen alimentos para consumo humano.

Las estrategias para alcanzar alimentos inocuos

Una serie de episodios de ETA ocurridos en varios países durante la década de los '90, han generado un cambio de paradigma en las estrategias de control de los alimentos. Esto significó pasar del modelo de control tradicional, centrado en la sanción, es decir esencialmente punitivo, a un moderno modelo de gestión fundamentalmente preventivo, que busca asegurar que los peligros en los alimentos están bajo control.

En esta transición de un modelo a otro, actuó como verdadera bisagra, la situación mundial de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), y su relación con la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob variante (CJv) en humanos, lo cual fuera notificado en la década referenciada.

A partir de esta situación, varios términos comienzan a hacerse más familiares, tales como: trazabilidad, cadena agroalimentaria, seguridad alimentaria, análisis de riesgos, corresponsabilidad, auditoría, bienestar animal; así como las siglas BPM, POES y APPCC, entre otras, que pasaron a ser las herramientas fundamentales del nuevo modelo de control de alimentos que se empezaba a gestar.

También adquieren mayor relevancia algunos organismos internacionales como: OMS, FAO, OIE, OPS, OMC, CIPF, entre otros.³

La historia comenzaba a cambiar. El objetivo ahora era diseñar y aplicar estrategias preventivas en los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias, para reducir los riesgos, controlando a los peligros potenciales, garantizando de esta manera la inocuidad en los alimentos.

Todo esto implicó cambiar el modelo punitivo, donde los diferentes actores del sector privado se limitaban a “cumplir” las normas sanitarias fijadas por el Estado; y, por otro lado, donde el sector público realizaba controles sanitarios,

³ Corresponden a: OMS: Organización Mundial de la Salud; FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; OIE: Organización Mundial de Sanidad Animal (mantiene las siglas originales); Organización Panamericana de la Salud; OMC: Organización Mundial del Comercio; y CIPF: Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

fundamentalmente orientados al último eslabón de la cadena, y sancionaba cuando algo no se cumplía. Este esquema de trabajo generaba un bajo e inseguro nivel de protección al consumidor.

En el nuevo modelo preventivo, los diferentes actores del sector privado (empresas alimentarias), como responsables primarios de la inocuidad de los alimentos, deben implementar medidas de autocontrol basadas en los sistemas de aseguramiento de la inocuidad, en particular las Buenas Prácticas de Manipulación (BPM), los Procedimientos Operativos Estandarizados de Sanitización (POES) y el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC), los cuales son de cumplimiento obligatorio, según lo establecido por las normas sanitarias vigentes.

El sector público, por su parte, a partir de los organismos de control, debe verificar el funcionamiento de los sistemas de aseguramiento de la inocuidad implementados por las empresas, mediante auditorías. Este modelo, genera un mayor nivel de protección de los consumidores de alimentos, quienes a su vez deben asumir un rol clave en la prevención dentro de su hogar.

Al tratarse de un nuevo modelo que implica grandes cambios, requiere del consenso de los diferentes actores involucrados. Por esa razón, es recomendable que se instrumente como una política pública, que cuente con un soporte legal específico y con mecanismos de articulación intra e intersectorial.

Para profundizar en este nuevo modelo, es necesario definir algunos conceptos.

- Peligro: es todo agente biológico, químico o físico, o propiedad de un alimento, capaz de provocar un efecto nocivo para la salud.
- Riesgo: se trata de la función de la probabilidad de un efecto nocivo para la salud y de la gravedad de dicho efecto, como consecuencia de un peligro o peligros en los alimentos.
- Fuentes potenciales de contaminación: se definen como aquellos lugares o elementos, como las instalaciones, equipos, objetos, materias primas, personas, plagas, entre otros, que pueden tener la capacidad de alojar, de permitir la multiplicación y transmitir, en forma directa o indirecta, agentes extraños o contaminantes a los alimentos.

Sobre esta base, se puede sintetizar que un caso de ETA es la resultante de la presencia de un peligro determinado, que llega a un alimento a partir de una fuente de contaminación, bajo condiciones que implican un nivel de riesgo

que hace posible que se produzca un efecto nocivo para la salud, en las personas que consuman ese producto.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la gran mayoría de los agentes etiológicos, de ahora en más llamados peligros, no son visibles a simple vista, de manera que la única forma de mantenerlos bajo control es con una estrategia de prevención.

Para ello es necesario, ante el estudio de un alimento en particular, conocer que peligros pueden estar presentes a lo largo de su cadena agroalimentaria, y establecer de donde pueden provenir, es decir precisar cuáles pueden ser sus fuentes potenciales de contaminación. De manera que, si se conoce el peligro y donde puede estar, lo que falta ahora es establecer una estrategia para evitar que llegue, y eliminarlo si pudiera hacerse presente.

Esta estrategia requiere de nuevos roles de los actores fundamentales: los empresarios del sector agroalimentario, el Estado, y los consumidores.

a) Rol de los empresarios del sector agroalimentario

Estos tienen la responsabilidad y obligación de garantizar la inocuidad de los alimentos que producen, elaboran, transportan o comercializan, con destino a consumo humano.

Técnicamente, se conoce como “Aseguramiento de la Inocuidad” al conjunto de medidas o herramientas estructuradas y sistematizadas que cumplen esa función.

Como se adelantara, este sistema consta básicamente de tres componentes principales: las Buenas Prácticas de Manipulación (BPM), los Procedimientos Operativos Estandarizados de Sanitización (POES), a los que se conocen como Prerrequisitos o Requisitos Previos, pues son una verdadera antesala hacia el tercer componente que es el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC). Es fundamental que los tres componentes se implementen a nivel de cada uno de los establecimientos que intervienen en las diferentes cadenas agroalimentarias. Los tres componentes están sistematizados sobre la base de los Sistemas de Gestión de la Calidad, donde la documentación es la columna vertebral.

Para la implementación, es indispensable que los empresarios, inicialmente, definan e implementen una sólida política de inocuidad, sobre la cual se sustente un plan de capacitación, fundamentalmente dirigido a los

manipuladores de alimentos; y sobre ellos se asienten las diferentes estrategias y sistemas necesarios (BPM, POES y APPCC). El Gráfico 3 muestra claramente como se ve reflejado esto.

Gráfico 3. Estructura básica del Sistema de Aseguramiento de la Inocuidad



Fuente: Cherasco, A y Pallandino, A (2010).

Las BPM: en primer lugar, es conveniente clarificar el concepto genérico de Buenas Prácticas, que es: el conjunto de requisitos mínimos y prácticas que, aplicados bajo principios de transparencia, honestidad y lealtad, garantizan a un tercero, que los bienes o servicios ofrecidos han sido diseñados, elaborados y realizados, cumpliendo en un todo, las pautas previamente establecidas entre las partes. Estas Buenas Prácticas son adaptables a cualquier rubro dentro de la producción de bienes y servicios, incluso en la administración pública y privada, aplicándose también en el contexto de la cadena agroalimentaria.

Sobre esta base, se puede establecer que las BPM “representan los requisitos sanitarios y de proceso mínimos aplicables a las empresas elaboradoras de alimentos, que aseguran la obtención de alimentos inocuos. Tienen en cuenta distintos aspectos como diseño de equipos e instalaciones, programa de higiene, programa de tratamiento de aguas y residuos, programa de control de plagas, estandarización de procesos y control de materias primas”. (Moreno et al., 1998, p. 33).

También pueden ser definidas como “las normas y procedimientos que aplicados y mantenidos sobre todas las operaciones dentro de un establecimiento, crean condiciones favorables para la producción de alimentos

inocuos y seguros. Es decir, son los procedimientos o requisitos mínimos que aseguran la obtención de alimentos inocuos” (Sequeira, G et al., 2008, p. 58).

En el sector alimentario, inicialmente se utilizó en forma casi exclusiva, el concepto de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), seguramente a partir de la traducción de los primeros trabajos publicados en inglés, que aplicaban el concepto *Good Manufacturing Practice* (GMP).

En estos últimos años las BPM se fueron haciendo cada vez más específicas, en particular según a que eslabón de la cadena se haga referencia. De esta manera, para los eslabones iniciales se las denominan Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA), con sus variantes Buenas Prácticas Pecuarias (BPP) y Agrícolas (BPA), cuando están orientadas a la obtención de materias primas de origen animal y vegetal, respectivamente, incluso en el transporte de las mismas.

Por su parte las Buenas Prácticas de Fabricación (BPF) o de Manufactura (BPM) están orientadas al eslabón del procesamiento o industrialización de alimentos.

Para el transporte y la comercialización mayoristas y minorista de alimentos (incluye restaurantes, servicios de catering, servicios de comidas rápidas, entre otros) se utiliza Buenas Prácticas de Manipulación (BPM); y finalmente las Buenas Prácticas de Higiene (BPH), que están orientadas al eslabón del consumidor final de alimentos.

Los procedimientos o requisitos mínimos de las BPM, están orientados a tener bajo control los peligros en las fuentes potenciales de contaminación, de manera que se fijan los mismos a nivel de:

- las instalaciones de los establecimientos
- los equipos y utensilios utilizados
- el personal (manipuladores de alimentos)
- la operatividad o procesos operativos
- las plagas
- los residuos sólidos y líquidos (efluentes)
- el agua (como afluente)
- las materias primas
- entre otros aspectos

Cada establecimiento alimentario, a partir del marco normativo vigente, deberá aplicar esos requisitos mínimos adaptados a su situación y realidad, los que deberán estar descriptos en el correspondiente Manual de BPM, que es un

documento fundamental y obligatorio del sistema, que adopta carácter de declaración jurada.

Se considera que las BPM están implementadas en un establecimiento alimentario, cuando se han tomado las medidas de prevención sobre las fuentes potenciales de contaminación, las que están descritas en el correspondiente Manual de BPM, además de haberse generado toda la documentación pertinente, estando todo el sistema sujeto a auditorías por parte de los organismos oficiales de control.

Los POES: corresponde al segundo componente, y hace referencia al ordenamiento y sistematización de la estrategia de limpieza y desinfección (L+D) de los establecimientos alimentarios. Se desarrollan a continuación estos dos conceptos.

- Limpieza: es el procedimiento destinado a la remoción de toda impureza, residuo de alimentos, suciedad, grasa u otra materia objetable, de las superficies de instalaciones, equipos, utensilios, indumentaria del personal, entre otros.
- Desinfección: se trata de la reducción, por medio de agentes químicos y/o métodos físicos, de una cantidad de microorganismos en el medio ambiente, a un nivel que no comprometa la inocuidad ni la aptitud de los alimentos. El objetivo de la desinfección es reducir la cantidad de microorganismos vivos.

Toda vez que finaliza un proceso de producción, elaboración o preparación, es absolutamente necesario restablecer las condiciones originales, es decir que todas las superficies (de instalaciones, equipamiento, utensilios, indumentaria, etc.), estén perfectamente limpias, libres de cualquier tipo de suciedad y de productos químicos, y desinfectadas, de manera que, en el turno siguiente, no se transformen en superficies contaminantes, con todo lo que esto significa.

Para que estos dos procesos se lleven a cabo siempre de la misma manera, es indispensable estructurarlos y sistematizarlos, adoptando el ordenamiento conocido con las siglas POES, de:

- Procedimiento: se trata de una forma especificada para llevar a cabo una actividad o un proceso.
- Operativo: refiere a la ejecución de algo que produce un efecto esperado.
- Estandarizado: indica que se trata de un mecanismo utilizado para homogeneizar, es decir para ajustar las partes a un patrón, siguiendo

pautas concretas, de manera de realizar las actividades siempre de la misma manera.

- Sanitización: refiere al proceso que permite reducir el número de microorganismos presentes, a un nivel seguro.

Se definen a los POES como “el conjunto de acciones que permiten alcanzar y mantener los ambientes, equipos, utensilios limpios y libres de cualquier suciedad, desechos de material orgánico, residuos químicos u otras sustancias perjudiciales que pudieran contaminar el producto alimenticio” (OPS, 2006, p. 42).

En una empresa alimentaria, los POES deberán detallar los “procedimientos de saneamiento diario que se utilizarán antes (saneamiento preoperacional) y durante (saneamiento operacional) las actividades, para prevenir la contaminación directa de los productos o su alteración” (SENASA, 1998).

Claramente se diferencian dos etapas cronológicas, por un lado, los POES preoperacionales y por el otro los POES operacionales.

Los primeros describen las tareas de saneamiento diarias a utilizar antes de las actividades de producción, para asegurar el saneamiento en las empresas de alimentos, con el objetivo de prevenir la contaminación directa de los productos y sus consecuencias. Es decir, son todas las tareas que se llevan a cabo una vez que finalizó un turno u horario de producción, a efectos de que las instalaciones, equipos, utensilios, indumentaria, etc., se encuentren perfectamente ordenados, limpios y desinfectados, para ser nuevamente utilizados en el turno o jornada siguiente. Esto incluye las actividades de inspección o monitoreo, previos al inicio del nuevo turno o jornada de trabajo.

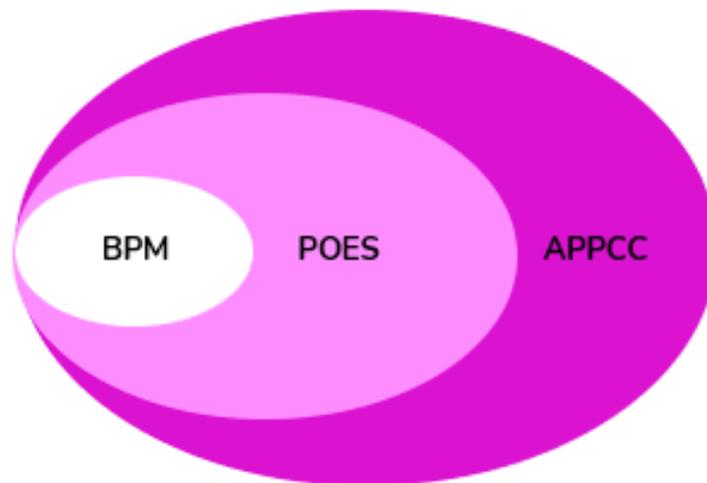
Y los segundos, describen las tareas de saneamiento diarios a utilizar durante las actividades de producción, para asegurar el saneamiento en las empresas de alimentos, con el objetivo de prevenir la contaminación directa de los productos o su alteración. Es decir, son todas las tareas que se llevan a cabo durante un turno u horario de producción, a efectos de disminuir los niveles de suciedad y contaminación en las instalaciones, equipos, utensilios, e indumentaria, que pudieran afectar al producto, mientras se está elaborando.

De igual forma a lo que ocurre con las BPM, se considera que los POES están implementados cuando las actividades de limpieza y desinfección definidas se desarrollen correctamente y en un todo de acuerdo a lo descrito en el Manual de POES (también obligatorio), y por otro lado, se genera toda la

documentación necesaria que demuestra que el sistema está funcionando correctamente, estando también sujeto a auditorías a cargo de los organismos oficiales de control.

El Sistema APPCC: es el tercer componente, que requiere para su implementación, tener aplicados los dos Prerrequisitos. El Gráfico 4, muestra una secuencia lógica de implementación de los mismos los que, como se destacara, se asientan sobre una sólida política de inocuidad que, a modo de cimientos, da sentido y solidez al Sistema de Aseguramiento de Inocuidad en su conjunto. Primero se implementan las BPM, a continuación, los POES, y finalmente el sistema APPCC.

Gráfico 4. Secuencia de implementación del Sistema de Aseguramiento de la Inocuidad



Fuente: SAGPyA. (1996). Revista Alimentos Argentinos. N° 1.

Esta estrategia gradual prevé que “mediante la aplicación de los prerrequisitos se tengan en cuenta los peligros provenientes del entorno de trabajo, incluidos los producidos por la contaminación cruzada, en cambio mediante el sistema APPCC se consideran los peligros específicos del proceso de producción” (Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria, 2005, p. 90). De manera que con los prerrequisitos (BPM y POES) se tienen bajo control el mayor porcentaje de peligros, quedando unos muy pocos que son controlados mediante el sistema APPCC.

Una vez definida la política de inocuidad en una empresa alimentaria, capacitado todo el personal, y ya implementados los prerrequisitos, para avanzar hacia este sistema, en primer lugar, se deberán realizar una serie de “pasos previos”, para luego comenzar con los “siete principios” con los que cuenta.

“Los pasos previos”, básicamente son los siguientes:

- conformar el equipo APPCC: refiere al grupo de personas de la empresa que van a liderar el funcionamiento del sistema.
- definir y describir el producto y línea de proceso: se deberá indicar sobre que producto y línea de producción se aplicará el sistema.
- definir el uso esperado y población destinataria: se deberá definir qué uso se le dará al producto y cuál será el grupo de la población que lo consumirá.
- desarrollar el diagrama de flujo del proceso: se deberá elaborar un diagrama de flujo que incluya los diferentes procesos a los que es sometido el producto durante su producción o elaboración.
- verificar in situ el diagrama de flujo: se deberá verificar en el lugar que el flujograma desarrollado refleja lo que realmente está ocurriendo en materia de procesos.

Luego de cumplimentados los pasos previos, corresponde la implementación ordenada de cada uno de los siete principios, que son la columna vertebral del sistema APPCC.

- Principio N° 1. Realizar un Análisis de Peligros: corresponde a la identificación, a partir del análisis de información y de bibliografía científica, de los peligros que sean necesarios eliminar o reducir a niveles aceptables.
- Principio N° 2. Identificar y determinar los puntos críticos de control (PCC): se refiere a identificar y determinar los sitios, prácticas, o procesos en los que se puede aplicar una medida preventiva o de control (PCC) para cada peligro.
- Principio N° 3. Definir de los límites críticos: se orienta a establecer y validar los límites críticos que separan lo aceptable de lo no aceptable para cada PCC.
- Principio N° 4. Monitorear los puntos críticos de control: corresponde a la definición de la metodología de medición u observación programada para cada PCC en relación con sus límites críticos.

- Principio N° 5. Establecer las acciones correctivas: se refiere a establecer con anticipación, la metodología de corrección del proceso cuando el monitoreo del PCC está indicando que hay desviaciones, de manera que este vuelva a estar controlado.
- Principio N° 6. Establecer procedimientos para verificar el plan APPCC: se orienta a definir los procedimientos necesarios para la comprobación o verificación de que el sistema APPCC funciona correctamente y de acuerdo a lo programado.
- Principio N° 7. Establecer un sistema de registros y documentación: está dirigido a establecer la documentación de los procedimientos del sistema, y ajustar los registros y documentos generados a la naturaleza y magnitud de la operación en cuestión.

De igual forma que con los prerrequisitos, cada empresa alimentaria deberá contar en forma obligatoria, con el correspondiente Manual APPCC, y con toda la documentación respaldatoria que genera su implementación (instructivos, procedimientos, registros, planillas, entre otros). Esta documentación deberá estar actualizada y disponible para el equipo de auditores de los organismos de control.

b) Rol del Estado

El Estado, con el fin de garantizar la salud pública como derecho, y en particular en lo referido a alimentos de consumo humano, define el marco normativo (leyes y reglamentaciones) específico y necesario; fija políticas públicas, diseña las estructuras para controlar el cumplimiento de esas normas; y establece procedimientos administrativos para la gestión del sistema.

Por control de alimentos se entiende a “la actividad reguladora obligatoria de cumplimiento, realizada por las autoridades nacionales o locales para proteger al consumidor y garantizar que todos los alimentos, durante su producción, manipulación, almacenamiento, elaboración y distribución sean inocuos, sanos y aptos para el consumo humano, cumplan los requisitos de inocuidad y calidad y estén etiquetados de forma objetiva y precisa, de acuerdo con las disposiciones de la ley. La responsabilidad máxima del control de los alimentos es imponer las leyes alimentarias de protección al consumidor frente a alimentos peligrosos, impuros y fraudulentamente presentados, prohibiendo

la venta de alimentos que no tienen la naturaleza, sustancia o calidad exigidas por el comprador”. (FAO-OMS, 2003, p. 4)

A partir de la vigencia del modelo surgido por el nuevo paradigma, los organismos han debido adecuar sus estructuras y procedimientos a las nuevas tendencias surgidas en el mundo. En muchos países hasta se ha cambiado la designación de los organismos de control, adoptando la denominación de Agencias de Seguridad Alimentaria o similares, pensadas desde el enfoque de la inocuidad alimentaria (*food safety*).

El nuevo rol de los organismos de control del Estado es más estratégico, eminentemente preventivo y de carácter técnico-político. Se sustenta sobre el concepto de corresponsabilidad (público/privada), con la aplicación de sistemas de autocontrol basados en el Aseguramiento de la Inocuidad por parte de las empresas, y un esquema de auditorías a cargo de los inspectores —ahora auditores— de organismos oficiales, verificando el funcionamiento de esos sistemas.

Este modelo ofrece un mayor nivel de protección a los consumidores. Inevitablemente se requiere de la formación y adiestramiento de los inspectores, adaptándolos al nuevo rol de auditor requerido, ya que son esencialmente diferentes.

Estas actividades oficiales, se complementan con otras herramientas indispensables como lo son el Análisis de riesgos, la Vigilancia Sanitaria, la Trazabilidad, los Sistemas de Alerta y Emergencia, entre otras. Independientemente de las bondades de estas herramientas, se debe tener en cuenta que el “riesgo cero” o lo que se denomina “libre de riesgos” no es absoluto, lo cual hace al modelo mucho más exigente, siempre que no se ponga en riesgo la salud de los consumidores.

En una primera etapa de implementación del nuevo modelo de gestión, es importante que los organismos de control promuevan actividades de sensibilización dirigidas a los empresarios, y orientadas a las nuevas tendencias y herramientas; como así también a la organización de instancias de capacitación y formación sobre la temática, dirigidas a los equipos de trabajo de las empresas.

Independientemente de estas nuevas orientaciones, los organismos de control deben mantener vigente, a partir del poder de policía delegado, la responsabilidad sanitaria en el control y la fiscalización alimentaria, sobre todo en aquellos casos en que la organización de la producción, elaboración y

comercialización de alimentos sean precarias o estén fuera del sistema y sea un riesgo para la salud pública.

La implementación de este nuevo modelo requiere de una estrategia política que contemple la gradualidad en la aplicación de las medidas, de manera de dar cierta flexibilización para que los responsables de los emprendimientos puedan adecuarse a las nuevas exigencias.

c) Rol de los consumidores

En el nuevo modelo surgido, el consumidor también debe tener un rol protagónico, en particular si se tiene en cuenta que “las estadísticas elaboradas por el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Transmitidas por Alimentos indican que prácticamente el 40% de los brotes de ETA reportados en la Argentina ocurren en el hogar”. (ANMAT, 2004, p. 1).

El lugar de compra, así como las características de los alimentos a adquirir, junto con “la preparación y manipulación de los alimentos en el hogar, son factores clave en el desarrollo de estas enfermedades, por lo que la actitud de los consumidores resulta muy importante para prevenirlas”. (ANMAT, 2004, p. 1).

En términos generales, esto es debido a una serie de prácticas incorrectas, como la compra de alimentos en: locales sin habilitación; comercios que están habilitados pero que poseen serias deficiencias higiénico-sanitarias; a vendedores ambulantes no autorizados; en locales desconocidos que comercializan por redes sociales; así como también la adquisición de productos sin rotular, entre otras prácticas que ponen en riesgo la inocuidad.

A estas prácticas se suman aquellas que se vinculan, en el hogar, con la falta de higiene general de la cocina y los elementos de preparación de alimentos; la deficiente manipulación, el incorrecto almacenamiento, la incorrecta refrigeración y cocción de los alimentos, así como la falta o insuficiente higiene de manos al comienzo de la manipulación, la contaminación cruzada en todas sus variantes, y el descongelamiento inadecuado, entre otras.

De manera que resulta indispensable establecer pautas básicas para el manejo de los alimentos en el hogar. Debe considerarse que el marco normativo en materia de alimentos no incluye en sus alcances al consumidor final, entendiendo que este tiene la libertad de elegir con qué y cómo alimentarse. Por lo cual, la herramienta más importante para reducir el alto porcentaje de brotes

allí ocurridos es ofreciendo a la población información básica referida a la adopción de medidas de prevención que son fundamentales, y que forman parte de lo que se conoce como la “cultura de la inocuidad”.

Es necesario que el consumidor asuma, como ciudadano, un rol más comprometido, no solo exigiendo alimentos seguros, sino también adoptando en su hogar una serie de prácticas y medidas a efectos de mantener la inocuidad, resultante de los esfuerzos de quienes lo precedieron en la cadena agroalimentaria. Algunas de estas medidas se relacionan con la compra de los alimentos, el almacenamiento en el hogar, el uso adecuado de las temperaturas, la higiene, el manejo seguro de los residuos y el control de las plagas, entre otros.

Es decir, debe adoptar el comportamiento como manipulador de alimentos que es, incorporando las condiciones y pautas de trabajo que identifican a este en su rol.

Ante esta realidad, diferentes organismos nacionales e internacionales, universidades, institutos de investigación han elaborados documentos, manuales, instrucciones, etc., dirigidos a brindar información básica a los consumidores.

En la década de los ‘90, y con el objetivo de contribuir a la reducción de la casuística de ETA en el mundo, la OMS elaboró un documento de carácter preventivo que dio en llamar “Las Diez reglas de oro para la preparación de alimentos inocuos”. Un par de años más tarde, este organismo decidió elaborar un documento más sencillo, y que sea de aplicación general. Surge así el documento titulado “Manual sobre las Cinco claves para la inocuidad de los alimentos”, del que se presenta un extracto, destacando, para cada clave, una información básica de la misma.

Estas cinco claves son recomendaciones de gran utilidad para los manipuladores de alimentos en el hogar, porque están orientadas a prevenir aquellas fallas en la inocuidad que con mayor frecuencia producen ETA.

“Los mensajes básicos de las Cinco claves para la inocuidad de los alimentos son: (1) mantenga la limpieza; (2) separe alimentos crudos y cocinados; (3) cocine completamente; (4) mantenga los alimentos a temperaturas seguras; y (5) use agua y materias primas seguras.

Clave 1. Mantenga la limpieza

- Información básica
 - Lávese las manos antes de preparar alimentos y con frecuencia durante su preparación
 - Lávese las manos después de ir al baño
 - Lave y desinfecte todas las superficies y equipos usados en la preparación de alimentos
 - Proteja los alimentos y las áreas de cocina de insectos, plagas y otros animales

- ¿Por qué?

Aunque la mayoría de los microorganismos no provoca enfermedades, los microorganismos peligrosos están presentes ampliamente en el suelo, el agua, los animales y las personas. Estos microorganismos se encuentran en las manos, los paños de limpieza y los utensilios, especialmente las tablas de cortar, y el menor contacto puede conllevar su transferencia a los alimentos y provocar enfermedades de transmisión alimentaria.

Clave 2. Separe alimentos crudos y cocinados

- Información básica
 - Separe las carnes rojas, la carne de ave y el pescado crudos de los demás alimentos.
 - Use equipos y utensilios diferentes, como cuchillos y tablas de cortar, para manipular alimentos.
 - Conserve los alimentos en recipientes para evitar el contacto entre los crudos y los cocinados.

- ¿Por qué?

Los alimentos crudos, especialmente las carnes rojas, la carne de ave y el pescado y sus jugos, pueden contener microorganismos peligrosos que pueden transferirse a otros alimentos durante la preparación y conservación de los mismos.

Clave 3. Cocine completamente

- Información básica
- Cocine completamente los alimentos, especialmente las carnes rojas, la carne de ave, los huevos y el pescado
- Hierva los alimentos como sopas y guisos para asegurarse de que han alcanzado los 70°C. En el caso de las carnes rojas y de ave, asegúrese de que los jugos sean claros y no rosados. Se recomienda el uso de un termómetro
- Recaliente completamente los alimentos cocinados

- ¿Por qué?

Con una cocción adecuada se pueden matar casi todos los microorganismos peligrosos. Se ha demostrado en estudios que cocinar los alimentos hasta que alcancen una temperatura de 70°C puede contribuir a garantizar su inocuidad para el consumo. Existen alimentos cuya cocción requiere una atención especial, como la carne picada, los redondos de carne asada, los trozos grandes de carne y las aves enteras.

Clave 4. Mantenga los alimentos a temperaturas seguras

- Información básica
- No deje alimentos cocinados a temperatura ambiente durante más de 2 horas
- Refrigere lo antes posible los alimentos cocinados y los perecederos (preferiblemente por debajo de los 5°C)
- Mantenga la comida muy caliente (a más de 60°C) antes de servir
- No guarde alimentos durante mucho tiempo, aunque sea en el refrigerador
- No descongele los alimentos a temperatura ambiente

- ¿Por qué?

Los microorganismos se pueden multiplicar con mucha rapidez si los alimentos se conservan a temperatura ambiente. A temperaturas inferiores a los 5°C o superiores a los 60°C, el crecimiento microbiano se ralentiza o se detiene. Algunos microorganismos peligrosos pueden todavía crecer por debajo de los 5°C.

Clave 5. Use agua y materias primas seguras

- Información básica
 - Use agua segura o trátela para que lo sea
 - Seleccione alimentos sanos y frescos
 - Elija alimentos procesados para su inocuidad, como la leche pasteurizada
 - Lave la fruta, la verdura y las hortalizas, especialmente si se van a comer crudas
 - No utilice alimentos caducados

- ¿Por qué?

Las materias primas, entre ellas el agua y el hielo, pueden estar contaminadas con microorganismos y productos químicos peligrosos. Se pueden formar sustancias químicas tóxicas en alimentos dañados y mohosos. El cuidado en la selección de las materias primas y la adopción de medidas simples como el lavado y el pelado pueden reducir el riesgo”. (OMS, 2007, p. 12-20).

Como lo presentado hasta aquí es solo un extracto del “Manual sobre las Cinco claves para la inocuidad de los alimentos”⁴, se recomienda ampliar su lectura, pues en él se desarrollan diferentes aspectos que son de gran utilidad.

A continuación, se detallan algunas recomendaciones, también orientadas al consumidor, que complementan lo anterior.

- Elección de los lugares de compra de los alimentos: es importante que:
 - cuenten con la habilitación sanitaria otorgada por el organismo competente.
 - tengan instalaciones adecuadas y en buen estado de higiene.
 - cuenten con el personal con la indumentaria sanitaria obligatoria completa y en buen estado de higiene, y que realice sus actividades bajo pautas de sanitarias.
- Elección de los alimentos a comprar: es indispensable que estos:
 - cuenten con el rotulo correspondiente, y con toda la información obligatoria disponible y actualizada.

⁴ Disponible en: https://www.who.int/foodsafety/publications/consumer/manual_keys_es.pdf

- reúnan las características organolépticas que los caracterizan, y en el caso de estar envasados, que los recipientes estén íntegros y en buen estado de higiene.
- Acondicionamiento y almacenamiento en el hogar:
 - una vez adquiridos, y ya en el hogar, de acuerdo al tipo del alimento que se trate (perecedero, semi-perecedero o no perecedero), los mismos se deberán almacenar bajo condiciones de refrigeración o a temperatura ambiente.
 - mucha precaución con aquellos alimentos envasados que no requieren frío mientras estén cerrados, por ejemplo, los envasados en forma hermética y esterilizados, los cuales, una vez abierto, deberán mantenerse refrigerados.
 - los que requieren de frío, deberán disponerse en heladera reservando la parte inferior para aquellos que sean crudos y haya posibilidad de goteo, de esta manera evitamos que lo hagan sobre otros alimentos.

Otro rol importante del consumidor, ya como ciudadano, es el de formular denuncias ante la autoridad sanitaria competente, toda vez que detecte alguna irregularidad en un establecimiento alimentario, o en un producto. Para esto es necesario que el Estado cuente con un marco regulatorio específico tanto en materia de lealtad comercial como de defensa del consumidor. Estas herramientas son muy importantes pues permiten canalizar la participación de los consumidores en la permanente defensa de sus derechos. En esa línea es muy importante que los consumidores se agrupen en organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de esos temas, ya que les otorgan mayor fortaleza a los reclamos.

Conclusiones

Considerando el impacto que sobre la salud pública y la economía tienen las ETA, se torna absolutamente necesario establecer estrategias sanitarias que garanticen alimentos inocuos al consumidor.

El conjunto de medidas que forman parte del modelo de gestión basado en el nuevo paradigma en materia de control de alimentos es un avance muy importante.

Para ello es indispensable que formen parte de una política integral de inocuidad alimentaria, la cual debería basarse en el planteamiento global

establecido bajo el concepto de cadena alimentaria (“del campo al plato” o “de la granja al consumidor”). Esto presupone reconocer la naturaleza interdependiente de la producción de alimentos, inmersa en el contexto del sector agroalimentario.

En este nuevo modelo, el rol del Estado se debe sustentar en un marco normativo moderno, y, entre otros aspectos, en la incorporación de herramientas de gestión, tales como las auditorías, el análisis de riesgo, y la vigilancia sanitaria, entre otras. Lógicamente, sin dejar de aplicar, cuando una situación lo requiera, los procedimientos administrativos propios de la inspección, control y fiscalización sanitaria, y relativos al poder de policía delegado.

Este modelo, requiere también de un nuevo rol de los empresarios, quienes deben asumir su responsabilidad en garantizar la inocuidad mediante la aplicación de sistemas de autocontrol, basados en el Aseguramiento de la Inocuidad (BPM, POES y APPCC), cumpliendo los requisitos obligatorios exigidos por la normativa vigente, pudiendo incorporar, si así lo desean, normas voluntarias, como la ISO 22000, las BRC, las SQF, entre otras.

Pero también es necesario que el consumidor adopte, como ciudadano, un nuevo rol, más comprometido con la inocuidad de los alimentos y con la defensa de sus derechos, fundamentalmente el de consumir alimentos seguros. Tiene la ineludible misión de estar informado respecto del manejo seguro de los alimentos y efectuar las denuncias correspondientes, toda vez que no se cumplan las normas vigentes o se vean afectados sus derechos.

Todo esto significa la incorporación de una metodología de trabajo sistematizada, esencialmente preventiva, que busque tener bajo control a los peligros alimentarios productores de ETA.

Estas políticas públicas, deberán establecerse desde las áreas gubernamentales competentes y el éxito de su implementación requerirá del consenso y participación de los diferentes actores.

Esto es así, pues en el conjunto de los eslabones de la cadena alimentaria intervienen numerosas personas con diferentes jerarquías, funciones y responsabilidades. Del accionar y compromiso de cada una de ellas dependerá, en gran medida, la calidad de los alimentos que se obtengan y consuman.

A fin de garantizar esta condición, es indispensable que cada uno cumpla con su rol de acuerdo a lo dispuesto por la legislación alimentaria vigente y además se adopten, en cada caso, las pautas higiénico-sanitarias y operativas

establecidas, lo que actualmente se enmarca en el concepto de “cultura de la inocuidad”.

Sobre el autor

Luis Enrique Martí: Médico Veterinario (FCV-UNL). Magister en Ciencias Veterinarias: Mención Protección de los Alimentos (FCV-UNL). Es Profesor Asociado, Departamento de Salud Pública Veterinaria (FCV-UNL). Es Jefe de Servicio de Inspección Veterinaria en el SENASA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Desempeñó cargos políticos en la función pública. Es consultor internacional. Ha dictado cursos y conferencias a nivel nacional e internacional. Es compilador y autor de capítulos de libros. Ha realizado publicaciones científicas en revistas nacionales e internacionales y presentado trabajos en jornadas y congresos nacionales e internacionales. Es investigador categoría III. La temática abordada se relaciona con la SPV, en particular con la inocuidad alimentaria.

Referencias

- Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (2005). El autocontrol en los establecimientos alimentarios. Guía para la aplicación del autocontrol basado en el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico. Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria. Barcelona, España.
- ANMAT (2004). Enfermedades Transmitidas por Alimentos. Boletín para consumidores N° 21, enero de 2004. ANMAT Administración Nacional de Medicamentos, alimentos y tecnología médica. Ministerio de Salud de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Carro Paz, R y González Gómez, D. (2012). Normas HACCP. Sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control. Administración de las operaciones. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional del Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- Cherasco, A y Pallandino, A (2010). Relevamiento de empresas agroalimentarias y diagnóstico de evolución de actitud. Programa de gestión de la calidad y diferenciación de alimentos (PROCAL II). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Codex Alimentarios (2009). Higiene de los alimentos. Textos básicos. Cuarta Edición. Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias. Roma, Italia.
- FAO, OIE y OMS. (2019). Adopción de un enfoque multisectorial “Una Salud”. Guía tripartita para hacer frente a las enfermedades zoonóticas en los países. Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). Ginebra, Suiza.
- FAO- OMS. (2003). Garantía de la Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Directrices para el Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Control de los Alimentos. Estudio FAO alimentación y nutrición 76. Organización Mundial de la Salud Organización de las Naciones Unidas la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- Kopper, G; y col, (2009). Enfermedades transmitidas por alimentos y su impacto socioeconómico. Estudios de caso en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Informe técnico sobre ingeniería agrícola y alimentaria 6. FAO. Roma, Italia.

- Mead, PS, et al, (1999) *Food-Related Illness and Death in the United States. Emerging Infectious Diseases*. Vol. 5, No. 5, September. October 1999. Centers for Disease Control and Prevention (CDC). Atlanta, USA.
- Ministerio de Salud de la Nación (2019). Boletín Integrado de Vigilancia. N° 479. SE 52/2019. Dirección Nacional de Epidemiología y Análisis de la Situación de Salud Ministerio de Salud de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
- Moreno, B, et al (1998). Reflexiones sobre los procedimientos y los medios utilizados para garantizar la seguridad o inocuidad de los alimentos. Revista Alimentaria N° 300. Madrid, España.
- OMS. (2007). Manual sobre las cinco claves para la inocuidad de los alimentos. Departamento de Inocuidad de los Alimentos, Zoonosis y Enfermedades de Transmisión Alimentaria. Organización Mundial de la Salud. Ginebra, Suiza.
- OPS (2021) Evaluación de riesgos microbiológicos en alimentos. Guía para implementación en los países. PANAFTOSA: Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. USA.
- OPS-OMS, 1996. Guía para el establecimiento de Sistemas de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (VETA) y la investigación de brotes de toxi-infecciones alimentarias. División de Prevención y Control de Enfermedades. Programa de Salud Pública Veterinaria. OPS-OMS, Roma, Italia.
- OPS. (2006). HACCP – Herramienta Esencial para la Inocuidad de los Alimentos – Primera Edición – Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud – CD Rom - ISBN 950-710-103-9 1. Alimentos Higiene / CDD 636.192. Fecha de catalogación: 27/09/2006. Buenos Aires, Argentina.
- OPS-OMS. (2016) 17ª Reunión interamericana ministerial de salud y agricultura “Una Salud y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Documento técnico: Inocuidad de los Alimentos. Asunción, Paraguay.
- SAGPyA. (1996). Revista Alimentos Argentinos. N° 1, diciembre de 1996. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- SENASA (1998). Resolución SENASA N° 233 / 98. Modifica el Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal, en lo referente a las normas de Buenas Prácticas de Fabricación y los Procedimientos Operativos Estandarizados a que deberán ajustarse los

establecimientos que elaboren, depositen o comercialicen alimentos.
Infoleg. Buenos Aires, Argentina.

Sequeira, G, et al (2000) Estimación del costo económico de un Brote de Triquinelosis Humana. Revista ENFASIS Alimentación. Buenos Aires, Argentina.

Sequeira, G, et al. (2008). Citado en Martí, LE et al (2012). La seguridad alimentaria como política pública. Organización Panamericana de la Salud. Buenos Aires, Argentina.

Silvestre A. A. y Silvestre A. C. (1992) Costo económico de un brote de Salmonelosis. Trabajo presentado en el III Congreso Latinoamericano de Microbiología e Higiene de los Alimentos. Montevideo, Uruguay.

Torres, J et al. (2018). Conocimiento y aplicación en prácticas higiénicas en la elaboración de alimentos y auto-reporte de intoxicaciones alimentarias en hogares chilenos. Revista Chilena Infectología 2018; 35 (5): 483-489. Sociedad Chilena de Infectología, Santiago de Chile, Chile.

ELEMENTOS DEL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS PARA GARANTIZAR LA ACCESIBILIDAD FÍSICA Y ECONÓMICA

Joaquín Pérez Martín

La cuestión alimentaria en Argentina

La cuestión alimentaria en Argentina gira alrededor de varios elementos macro, desde la producción agrícola, ganadera y la industria alimentaria hasta la demanda tanto para la exportación como para el mercado interno, con los escenarios respectivos de precios y volúmenes. Mientras en el contexto global los precios de los alimentos vienen mostrando una tendencia creciente y con volatilidades muy marcadas desde la crisis de precios de 2007/2008, a nivel local, el estancamiento y la caída persistente de los ingresos de la población y la persistente inercia inflacionaria, han ido restringiendo cada vez más el acceso a los alimentos en Argentina. En este contexto, el 35,8% de la población argentina presenta una prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada y grave entre los años 2018 y 2020, afectando el derecho humano a la alimentación (FAO, 2021b). En un país superavitario en la gran mayoría de los sectores agroalimentarios en términos productivos, la disponibilidad de alimentos no aparece a priori como un problema de relevancia en Argentina (FAO, 2020). Sin embargo, en el escenario de precios internacionales y las condiciones macroeconómicas que presenta Argentina, en particular en cuanto a ingresos e inflación, las dinámicas sectoriales y la articulación territorial entre la producción rural

y periurbana y el abastecimiento urbano, están restringiendo la accesibilidad física y económica a los alimentos (Fiszbein & Giovagnoli, 2004). Este capítulo presentará los principales elementos del funcionamiento logístico y comercial del abastecimiento de alimentos que impactan en el acceso físico y económico en cada uno de los sectores alimentarios.

Presentación y análisis de los elementos de la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto de Argentina

A lo largo de las últimas décadas, la cuestión alimentaria ha ido tomando relevancia en la agenda pública, en particular en las ciudades, donde reside el 92% de la población argentina (FAO, 2021a). Esto se ha visibilizado tanto en la emergencia de temáticas alimentarias en los ámbitos académicos, en el diseño de políticas públicas, como emergente de nuevas demandas sociales, y en la gestión de los distintos actores económicos que integran los entramados productivos, logísticos y comerciales de alimentos (Morgan, 2013; Sonnino, 2016; FAO, 2019). En este contexto, la definición de la seguridad alimentaria y nutricional ha ido evolucionando a nivel institucional y disputándose su sentido y alcance entre actores sociales y políticos alrededor del concepto de soberanía alimentaria (Carballo, 2017).

Para abordar el desarrollo de este capítulo, se entenderá que existe seguridad alimentaria y nutricional “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”. Además, el componente nutricional se centra en que las personas puedan también “cubrir las necesidades que tienen de energía, proteínas y nutrientes para sostener la vida, las actividades, los embarazos, el crecimiento y las capacidades a largo plazo” (CSA, 2012, p. 8). De esta forma, la seguridad alimentaria y nutricional se estructura en garantizar que exista, en primer lugar, disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad, incluyendo sus contenidos nutricionales, sean estos producidos localmente producidos o importados. En segundo lugar, el énfasis está puesto en que, estando los alimentos disponibles, la población pueda acceder tanto física como económicamente a ellos, en función de sus ingresos y las características de la oferta que pueda proponer el entramado logístico-comercial abastecedor a escala barrial. Cubiertas estas dos cuestiones, emerge la tercera: que la población, estando en un buen estado de salud, pueda consumir y utilizar —en términos

biológicos— los alimentos que adquiriera para alcanzar un buen estado nutritivo. Por último, el cuarto elemento es la estabilidad, es decir, que estas tres condiciones de disponibilidad, accesibilidad y utilización de alimentos sean permanente en el tiempo y no sufran interrupciones u oscilaciones bruscas (CEPAL, FAO, & ALADI, 2016). En este sentido, Pinstруп-Andersen (2009) argumenta que la seguridad alimentaria a nivel de los hogares, debe incorporar la dimensión de la distribución final de los alimentos para poder comprender si, efectivamente, en la localización de cada uno de los hogares, el presupuesto familiar que se destinará a este rubro resulta suficiente para garantizar la seguridad alimentaria de ese hogar.

Precisando aún más las implicancias y las particularidades de estos cuatro elementos en el contexto argentino, el primero que aparece necesario garantizar para que exista seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad de alimentos, sean estos producidos localmente o importados. Es importante destacar que las condiciones de la disponibilidad de alimentos necesarias para garantizar este derecho humano deben referirse a productos o cultivos para consumir o preparar dentro o fuera de los hogares, promoviendo una dieta equilibrada y variada. De esta forma, es importante evitar simplificaciones que persisten, se difunden y popularizan masivamente cómo que Argentina produce alimentos para “más de 400 millones de personas”¹ (Britos, Saraví, & Vilella, 2010) cuando, en realidad, esta estimación surge de asignar un consumo promedio per cápita de calorías a la producción agrícola-ganadera argentina, como si las dietas pudieran conformarse indistintamente de productos lácteos, frutas, hortalizas, carnes y/o cereales como por granos, aceites y subproductos de soja u otros productos agrícolas primarios. En el caso de Argentina, el balance alimentario elaborado por FAO (2020) da cuenta que entre los principales 20 grupos de productos alimenticios, que concentran el 87% del volumen abastecido per cápita, estos aportan 93% del contenido calórico, de grasas y proteínas (ver Tabla 1). Entre estos alimentos, solo para las bananas y la carne porcina (resaltados en color fucsia) la relación consumo/producción es deficitaria, lo que significa que la producción local no alcanza a satisfacer la demanda, requiriendo de importaciones para completar el abastecimiento, para las cuales la demanda argentina es tomadora de precios. En el resto de los alimentos, la producción es superavitaria en distintas proporciones respecto al consumo local. Particularmente en el caso de aquellos

¹ “Argentina produce alimentos en cantidad suficiente para alimentar a 442 millones de personas. Y lo hace de una manera sumamente competitiva, a través de una moderna organización de su sector de agronegocios, responsable de un 20% del PBI, un tercio de la mano de obra ocupada y algo más de la mitad de las exportaciones.” (Britos, Saraví, & Vilella, 2010, p. 5).

productos señalados en color rosa (las preparaciones derivadas de los cultivos de trigo, arroz, maíz, girasol y soja), la producción es ampliamente destinada a la exportación. Es decir, entre 40% del volumen para el caso del arroz y 67% para el trigo la producción se exporta, por lo que cualquier alteración sustantiva en los volúmenes de producción o en la demanda externa pueden tensionar el abastecimiento interno, tanto en términos de disponibilidad como de precios. En el caso del resto de los productos, estos se encuentran ampliamente volcados a abastecer el mercado interno (leche y productos lácteos 84% del volumen, hortalizas 95%, carne vacuna 84%, por nombrar algunos), lo que no quita que estos sectores a pesar de no tener amplios volúmenes destinados a la exportación puedan afectar el abastecimiento interno en un contexto alcistas de precios externos o de crecimiento de la demanda externa.

A esto hay que agregar que, dados los encadenamientos existentes entre las cadenas productivas agrícolas y ganaderas en Argentina, los cereales y oleaginosas (principalmente los cultivos de maíz y soja) son insumos de todas las producciones animales (carne vacuna, aviar y porcina, así como la producción láctea y de huevos), tanto como principal aporte alimentario, así como suplementario a la producción de pasturas y pastizales naturales. La proporción de la suplementación dependerá de cada tipo de producción y sistema productivo, en la producción láctea por ejemplo, el 46% del volumen de las dietas de las vacas en ordeño son pasturas frescas y henificadas o secadas, mientras que la proporción restante son alimentos concentrados y conservados (silajes) en base a granos (Gastaldi et al., 2020). De esta forma, independientemente del peso de la exportación de cada producto, el impacto de los precios internos tiene efecto tanto directo como indirecto en la formación de precios, dado que pueden alcanzar importantes porciones de la estructura de costos afectando, en última instancia, la accesibilidad económica de estos alimentos en los hogares.

Tabla 1: Principales indicadores de disponibilidad de alimentos entre los principales 20 productos

Producto	Participación acumulada de abastecimiento (kg/persona/año)	Relación consumo / producción	Relación importación / consumo	Relación exportación / producción
Leche y productos	13%	68%	0%	16%
Trigo y productos	18%	24%	0%	67%
Carne vacuna	25%	80%	1%	16%
Carne aviar	27%	93%	1%	8%
Hortalizas, Otras	48%	83%	3%	5%
Azúcar Eq. sin Refinar	53%	97%	1%	7%
Cerveza	55%	93%	4%	1%
Papas y otros productos	57%	73%	3%	15%
Naranjas, Mandarinas	58%	85%	4%	10%
Vino	63%	73%	0%	19%
Huevos	64%	86%	0%	0%
Carne porcina	64%	103%	6%	2%
Bananas	65%	331%	77%	0%
Arroz y productos	67%	42%	2%	40%
Maíz y productos	70%	1%	2%	53%
Aceite de Semilla Girasol	75%	37%	0%	44%
Dulcificantes, Otros	81%	81%	7%	21%
Vísceras Comestibles	82%	45%	0%	17%
Grasas Animales Crudas	86%	40%	8%	25%
Aceite de Soja	87%	2%	1%	55%

Fuente: elaboración propia en base a FAO (2020).

El segundo de los elementos es la accesibilidad, tanto física como económica. Esto implica que cada uno de los hogares pueda acceder a un entorno comercial a escala barrial que le permita realizar sus compras de manera cotidiana y acceder de manera efectiva a los alimentos que prefiera. Es decir, la accesibilidad tiene una escala macro, aunque se hace efectiva en la escala micro, con el foco en lo que sucede en los entornos barriales. En cuanto a la accesibilidad económica, la misma dependerá de los precios internos, así como de los niveles de ingresos y la capacidad de compra de los salarios. Nuevamente, esta dimensión puede ser analizada tanto con una escala macro a nivel país, cómo a escala barrial, donde las condiciones de ingresos de un hogar en particular y los precios que se ofrecen en las distintas tipologías comerciales al alcance de la dinámica de compras determina las condiciones efectivas de

accesibilidad económica. En este punto es que, la dinámica de volúmenes y precios volcados a la exportación pueden afectar la configuración del abastecimiento en el mercado interno y, de esta forma, la posibilidad de los hogares argentinos a acceder tanto físicamente como económicamente a estos alimentos. La transmisión de los precios externos a los internos no es directa ni proporcional: los vasos comunicantes entre uno y otro mercado estará influenciado por la configuración y dinámica intra sectorial, por la aplicación de impuestos —retenciones, por ejemplo— o subsidios —el fideicomiso aceitero—, así como por el funcionamiento del entramado logístico y comercial de abastecimiento interno.

En este punto hay que considerar el peso que tiene el gasto en alimentos y bebidas no alcohólicas en los presupuestos familiares de los hogares argentinos, que alcanza 22,7% (INDEC, 2019b), siendo entre 21% y 41% más elevado en comparación con los hogares de países vecinos como Chile, Uruguay y Brasil (Tabla 2). A su vez, mientras a nivel regional, el peso del gasto en alimentos varía desde 20,6% en la Patagonia hasta un máximo de 30,3% en el Noreste, en los hogares más empobrecidos (quintil 1 de gasto total) el peso de la canasta alimentaria asciende a 37,9% del presupuesto familiar, mientras que en el otro extremo desciende a 15,0% (INDEC, 2019b).

Tabla 2: Peso del gasto hogareño destinado a la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas en Argentina, Chile, Uruguay y Brasil

País	Período	Proporción del gasto hogareño
Argentina	2017/18	22,7%
Chile	2016/17	18,7%
Uruguay	2016/17	18,5%
Brasil	2017/18	16,0%

Fuente: elaboración propia en base a IBGE (2020); INDEC (2019); INE (2018b, 2018a).

Para detallar aún más la cuestión de la accesibilidad económica en el caso argentino hay que considerar el arraigo que tiene el consumo de carne vacuna en la dieta de los hogares de todos los niveles de ingresos: es el primer gasto alimentario con 20% del presupuesto familiar, en promedio, y casi duplicando el peso del siguiente gasto alimentario, de acuerdo a datos de 2017/18 (INDEC, 2020). Al segmentar este indicador por los distintos estratos de gastos (ver Tabla 3), solamente

el quintil de mayores gastos (Q5) se encuentra por debajo del 20%, mientras que el resto de los estratos socio-económicos el peso es superior, evidenciando la importancia —alimentaria, social y política— que tiene el precio de la carne en el mercado interno. A diferencia de lo que pasa en otros países, la carne vacuna no es un consumo exclusivamente reservado para hogares de altos ingresos, al menos en cuanto a la tradición de su consumo. Por otra parte, a pesar del crecimiento del consumo de carnes aviar y porcina, que tienen menores precios unitarios y han ido reemplazando a la vacuna, así como de la adopción creciente de dietas vegetarianas o veganas que excluyen las carnes, la accesibilidad a carne vacuna es un tema que ineludiblemente está en la agenda pública². En definitiva, cualquier movimiento de precios o de crecimiento de la demanda en el mercado externo, podrá afectar el abastecimiento interno, impactando en los niveles de accesibilidad económica que tiene la población sobre el principal producto.

Tabla 3: Peso del gasto hogareño en carne vacuna sobre el gasto total en alimentos y bebidas por quintil de gastos

Q1 (menores gastos)	Q2	Q3	Q4	Q5 (mayores gastos)
22,3%	23,0%	21,5%	20,0%	16,7%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2019).

El siguiente elemento que debe significarse para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional es la utilización biológica de aquellos alimentos que, estando disponibles en el entorno barrial, y siendo accesibles tanto física como económicamente, permitan a cada una de las personas aprovechar el contenido nutricional, a partir de un estado óptimo de salud. Aunque esta dimensión excede el foco de análisis de este capítulo, sería necesario considerar que, en el caso de los hogares más empobrecidos, de menores niveles de ingresos, donde las condiciones de salud de la población son más frágiles (INDEC, 2019a), el derecho a la

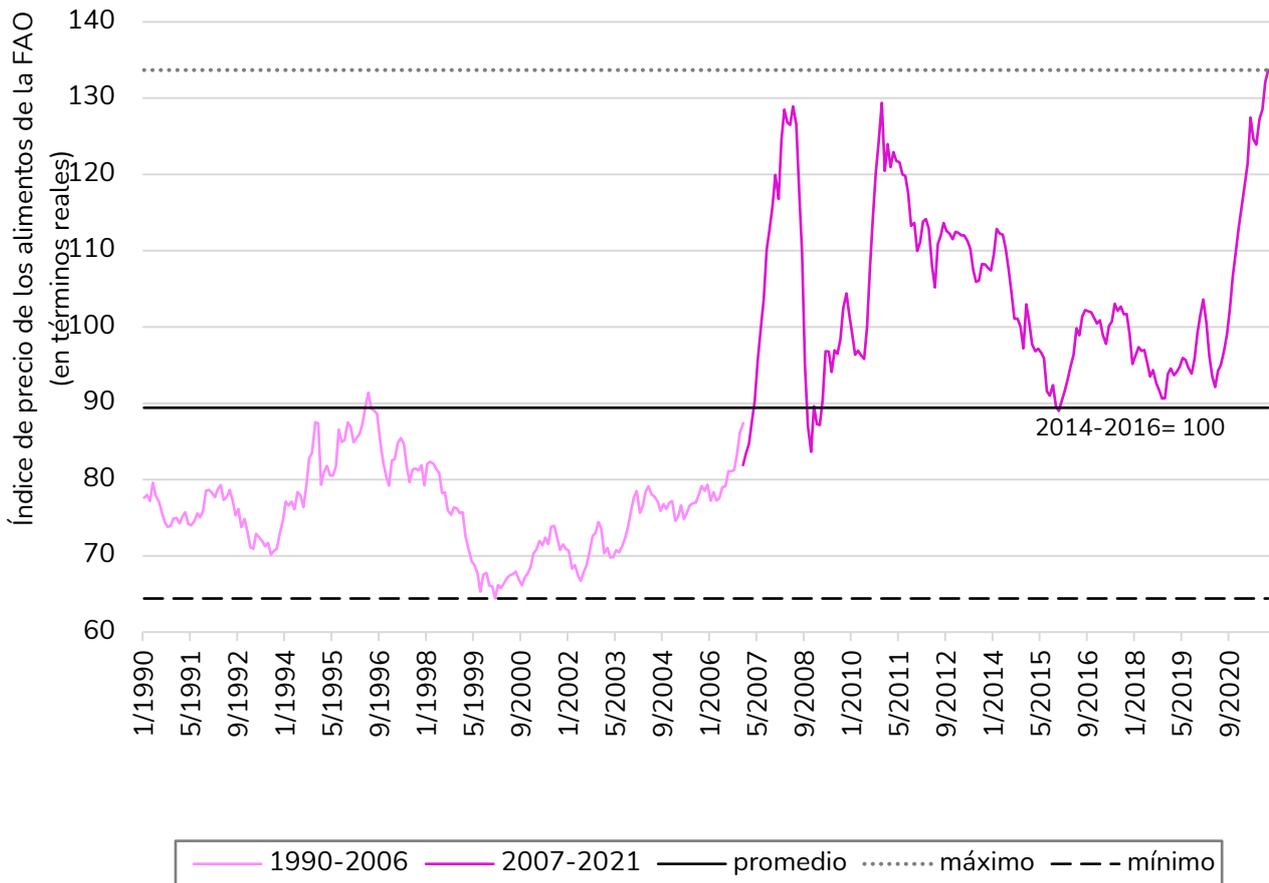
² De acuerdo a Treboux & Terré (2021), el consumo proyectado de carne vacuna para 2021 alcanzaría 46,1 kg per cápita y 44% del consumo total de las principales carnes (vacuna, aviar y porcina), siendo ambos valores los más bajos desde el año 2000.

alimentación estará también restringido dado que la utilización biológica para nutrirse a partir de los alimentos que se consuman, será más limitada.

El último de los elementos a considerar, y concatenado al cumplimiento de los anteriores tres, es la estabilidad. Esto se refiere tanto a la estabilidad de la disponibilidad, es decir que no haya faltantes en el abastecimiento vía producción local o importaciones. Que, a su vez, la accesibilidad tanto física como económica también sea permanente en el tiempo y no sufra interrupciones u oscilaciones bruscas. Y, por último, la estabilidad de la utilización, que podría ser identificado como la promoción de condiciones de salud óptimo en la población de manera permanente en el tiempo, de modo que permita a las personas garantizar el derecho humano a la alimentación saludable.

En este último punto aparece un elemento central que es el comportamiento del precio de los alimentos a partir del contexto de crisis 2007/2008, donde los precios —en términos reales— tomaron una tendencia creciente, mientras que se incrementaron sustancialmente los niveles de volatilidad. Tal como se evidencia en el Gráfico 1, presentado a continuación, analizando el Índice de precio de alimentos de la FAO, en 2008, 2010 y, en el contexto de la pandemia por COVID-19, en 2021, los precios han tenido subas ininterrumpidas por al menos 6 meses consecutivos alcanzando índices algo por debajo o por encima de 130, el máximo nivel en las últimas tres décadas. Estas subas, salvo la de 2021, contabilizada a noviembre de ese año, han luego cedido a niveles más bajos, de manera más o menos precipitada y escalonada. Así, independientemente del nivel que ha alcanzado el índice de precios, la volatilidad se incrementó 45% en el segundo período analizado (línea color fucsia entre 2007 y 2021) respecto al primero (línea color rosa entre 1990 y 2006). En este caso, la volatilidad se analiza descriptivamente considerando el coeficiente de variación, es decir, la proporción promedio que ha variado en cada uno de los meses el precio de los alimentos respecto al promedio de cada período: en el primer período este indicador alcanzó 7,6% mientras que en el segundo período creció a 11,0%. Esto evidencia no sólo la persistencia, sino la intensidad que ha tomado la volatilidad del precio de los alimentos —en paralelo a los incrementos—, poniendo en riesgo la estabilidad de la capacidad de los hogares de acceder a alimentos en el actual escenario.

Gráfico 1: Evolución del Índice de precio de los alimentos de la FAO (expresado en términos reales) entre 1990 y 2021 con referencia a los valores promedio, máximo y mínimo alcanzados



Fuente: elaboración propia en base a FAO (2021c).

Los entramados logísticos y comerciales de abastecimiento alimentario como ejes de la accesibilidad física y económica

Garantizar el derecho a la alimentación en el actual contexto de precios internacionales, y sumado a las condiciones sociales y económicas locales se convierte, sin lugar a duda, en un escenario de elevada complejidad y fragilidad. Para

esto, dada la multiplicidad de elementos que quedan involucrados desde la producción primaria e industrial en cada uno de los sectores y subsectores alimentarios, hasta las cuestiones logísticas y comerciales que configuran la oferta efectiva de alimentos a escala barrial, es vital segmentar las problemáticas y direccionar los diagnósticos y las posibles soluciones. En este marco, me enfocaré en analizar los elementos logísticos y comerciales del abastecimiento de alimentos y su impacto en la accesibilidad física y económica, como elementos principales de la seguridad alimentaria y nutricional en Argentina.

El abastecimiento de alimentos se estructura alrededor de tres actividades económicas principales: el almacenamiento, la circulación y las transacciones entre la oferta —la producción agropecuaria y agroindustrial, principalmente rural y periurbana— y la demanda para consumo dentro y fuera de los hogares, de localización urbana. Este entramado logístico y comercial se configura entre los actores de la producción —primaria o industrial—, del transporte de cargas, y de la comercialización mayorista y minorista, donde tiene lugar la última transacción con el consumo hogareño. En este marco, los niveles de eficiencia, competencia, transparencia e inclusión con los que opera el entramado logístico y comercial a nivel de cada sector y subsector configurarán una oferta agregada de alimentos de características particulares en cuestiones de calidad, precio, disponibilidad y diversidad de oferentes, tanto a escala barrial, local como regional.

Las características del sistema urbano nacional configuran una muy desequilibrada distribución territorial no sólo de la población y de las actividades económicas, sino también del funcionamiento de los entramados de abastecimiento alimentario: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) concentra 41% del gasto hogareño nacional en alimentos y bebidas y el mayor gasto per cápita y por kilómetro cuadrado, lo que genera un gran atractivo para los actores productivos, logísticos y comerciales involucrados (INDEC, 2020). A su vez, para alcanzar la población del AMBA hay que agregar más de 100 ciudades grandes —como Rosario, Córdoba y Mendoza que con sus áreas metropolitanas apenas alcanzan el 10% de la población del AMBA—, así como otras tantas intermedias y pequeñas, distribuidas a lo largo y a lo ancho del país, a muy grandes distancias unas de otras (MINPLAN, 2011). Este tan marcado desequilibrio configura una dinámica de interacción entre el funcionamiento de los entramados de abastecimiento del AMBA y del resto del país, con una fuerte incidencia del primero dada su centralidad. Así, a escala nacional prevalecen aquellos entramados productivos localizados en los bordes del AMBA y en la región

pampeana, orientados no sólo a abastecer el mercado interno, y en particular el principal centro de consumo, sino también para la exportación. Es decir, la configuración y funcionamiento del entramado logístico y comercial del AMBA, en oferta y precios, influirá indefectiblemente en el abastecimiento de alimentos del resto del país. De hecho, analizando la oferta de productos y marcas a nivel de código de barras en las cadenas de supermercados del AMBA y del resto del país, el 83% de los productos y el 75% de las marcas se encuentran disponibles en las góndolas de todo el país. Esto significa que, en las sucursales del resto del país —excluyendo al AMBA—, solamente el 17% de los productos y el 25% de las marcas se producen en entramados regionales que no llegan al AMBA. Esto sucede en menor medida con las sucursales de las cadenas de supermercados: el 45% de las sucursales del resto del país pertenecen a empresas que no se han expandido en el AMBA (Precios Claros, 2019).

Nuevamente es importante señalar una cuestión de escala: más allá que el abordaje de la cuestión de la seguridad alimentaria y nutricional, así como de la producción y comercialización de alimentos suele ser macro, es importante traducir esto a nivel microeconómico y espacial, a escala barrial. La conformación de la red comercial minorista responde a dos elementos urbanos: los niveles de ingresos y la densidad poblacional. La espacialidad que toma la riqueza y la pobreza en la ciudad determinan la conformación del entramado logístico y comercial, tal como lo ha señalado Pérez Martín (2021) al analizar espacialmente los niveles de accesibilidad a sucursales de cadenas de supermercados en el AMBA. Esto significa que en las zonas de altos ingresos y alta densidad poblacional se instala una red de comercios minoristas más importante en cantidad y diversidad, de mayor cercanía a los hogares, estableciéndose un entramado comercial más competitivo que garantiza un mejor abastecimiento y, potencialmente, una mayor accesibilidad física y económica a los alimentos. Esto se da por efecto combinado de mayores ingresos de la población y de precios más competitivos en la oferta de alimentos a escala barrial. En cambio, en las zonas más excluidas, de menores niveles de ingresos, la oferta comercial es más reducida, conformándose los denominados desiertos alimentarios o *food deserts* como los identifica la literatura anglosajona (Ver Ploeg et al., 2009), donde se reduce la oferta de espacios comerciales urbanos, así como de tipologías. De esta forma, al reducirse el espacio donde confluye la distribución de los distintos proveedores de alimentos, y donde se almacenan productos en las góndolas hasta efectuarse las transacciones finales con los y las consumidores, se afecta las condiciones de

accesibilidad tanto física como económica, lo que se suma a bajos ingresos en los hogares.

A su vez, otro elemento a incluir en la dinámica de compras hogareña y en la accesibilidad efectiva al entramado comercial minorista es el costo logístico que cada hogar tiene para realizar sus compras, medidas tanto en tiempo como en dinero, elementos que dependerán del entorno comercial urbano. Es decir, cada compra implicará una inversión de tiempo tanto para ir del hogar a cada comercio ida y vuelta, como para realizar la compra y pagar *in situ*. En este aspecto, INDEC (2013) ha relevado que el trabajo no remunerado dedicado a quehaceres domésticos, entre los que se incluye las compras hogareñas, demandan en promedio 3,4 horas diarias a los hogares, desigualmente repartidos entre las mujeres que destinan 3,9 horas y los varones que lo hacen en 2,4 horas. A su vez, las compras hogareñas también podrían implicar algún gasto en transporte público o combustible en el caso que sea necesario un medio de transporte automotor, condicionando, aún más, la accesibilidad económica al entramado comercial minorista (Pinstrup-Andersen, 2009; Widener & Shannon, 2014).

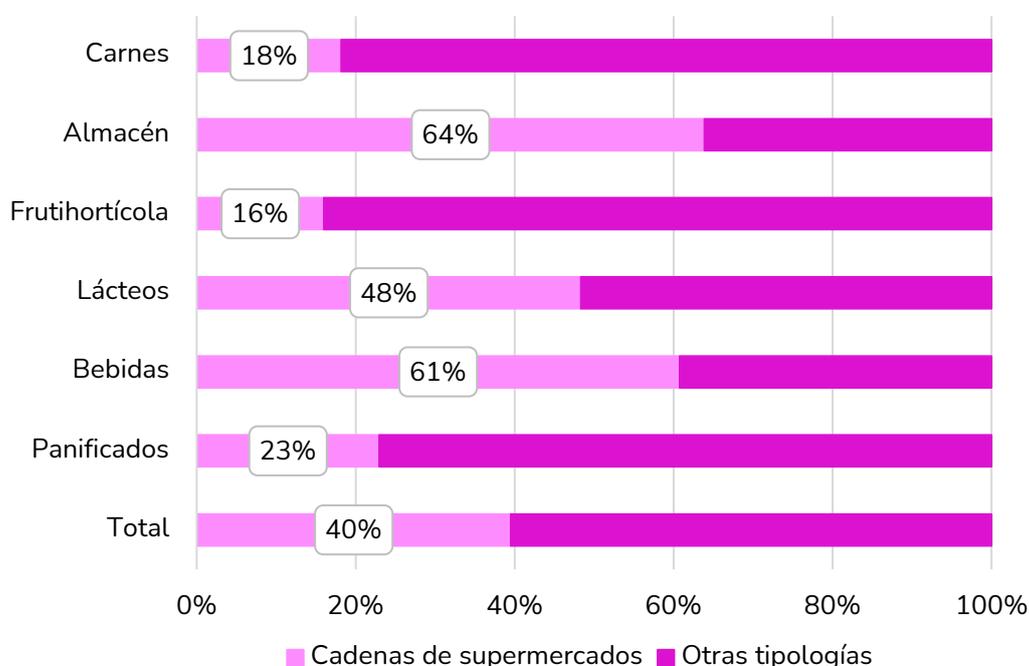
Por otra parte, es vital destacar una cuestión acerca de la dinámica que toman los encadenamientos para el abastecimiento de alimentos. Para que la configuración y el funcionamiento se de en condiciones de eficiencia, competencia, transparencia e inclusión esto debe garantizarse tanto a nivel del almacenamiento, como de la circulación y las transacciones mayoristas y minoristas. Tal como se señalaba anteriormente, salvo algún producto o subsector en particular, Argentina no presenta a priori una problemática de disponibilidad de alimentos, dada la producción agroalimentaria superavitaria. De la misma forma, en general, tampoco presenta limitadas condiciones de competencia a nivel de la producción de los distintos alimentos. Por lo contrario, la concentración de los “formadores de precios” se da precisamente en el acceso al entramado logístico y comercial, particularmente en las cadenas de supermercados. De hecho, la información de mercado que suele circular y difundirse surge, generalmente, de consultoras de mercado que toman la facturación detallada a nivel de cada código de barra en las cadenas de supermercados (Barragán, 2021). Esto no quiere decir que no haya concentración o prácticas anticompetitivas en la oferta de algún tipo de alimento en particular. Más allá que cada sector y subsector alimentario suele tener una o unas pocas empresas grandes liderando cada segmento, la concentración y exclusión de las pymes se da, principalmente, a raíz de la escala de operación logística que demanda el AMBA y el

resto del país, así como a nivel de la comercialización minorista. El ingreso de una pyme a las cadenas de supermercados le permite acceder a un volumen de demanda que ningún otro actor comercial puede traccionar. De esta forma, cuando una empresa alimentaria pyme provee a alguna cadena de supermercados, incrementa la escala de su operación tanto productiva como logística, lo que le permite distribuir y generar transacciones mayoristas no solo con el supermercadismo sino también con otras tipologías comerciales, con un menor costo marginal.

Precisamente, las cadenas de supermercados son el actor central y articulador del abastecimiento de alimentos en Argentina, especialmente a partir de la década de 1980. Su expansión se sostiene en base a una gran escala de operación —en sucursales, superficie comercial y despliegue territorial— y a una estrategia de negocios donde se pone en juego un gran poder de negociación tanto frente proveedores —grandes y pymes— como a consumidores. Las prácticas comerciales que las cadenas de supermercados imponen a sus proveedores impiden la formación de precios mayoristas, dados los excesivos plazos de pago y descuentos que aplican unilateralmente, lo que concentra la oferta minorista, dejando afuera de la góndola a proveedores pymes. Las cadenas de supermercados se encuentran a nivel nacional —es decir a escala macro— desconcentradas en cantidad de sucursales, en superficie y en ventas, mientras que en el AMBA se encuentran moderadamente concentradas, básicamente en cinco empresas (Pérez Martín, en prensa). A su vez, con una marcada segmentación a nivel sectorial, las cadenas de supermercados interactúan compitiendo con otras tipologías comerciales como almacenes y supermercados “chinos”, y complementan su funcionamiento con verdulerías, carnicerías, panaderías, queserías y dietéticas, por citar las más relevantes.

Desde su expansión a partir de la década de 1980, el supermercadismo ha tenido períodos de avance, estancamiento y retroceso con eje en la crisis económica 2001/2002. A pesar del rol articulador del abastecimiento de alimentos, el supermercadismo alcanza a nivel nacional el 40% de la participación de mercado (Gráfico 2), agregando todos los sectores alimentarios, mientras que en el AMBA la participación se incrementa hasta 44% (INDEC, 2020, 2021).

Gráfico 2: Participación de las cadenas de supermercados en el gasto hogareño alimentario a nivel nacional, por sector (2017/18)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2020, 2021).

A nivel de los distintos sectores alimentarios, el supermercadismo es ampliamente mayoritario en los sectores de almacén y bebidas, mientras que alcanza una muy importante participación en los lácteos. En las carnes, frutas, hortalizas y panificados la participación de mercado se concentra en otras tipologías comerciales: carnicerías, verdulerías y panaderías. Es decir, la incidencia del supermercadismo en la formación de precios y en la accesibilidad física y económica a los distintos tipos de alimentos varía, en primer lugar, por los distintos niveles de participación de mercado que tiene en cada sector. De esta forma, la formación de precios en los sectores de las carnes, frutihortícola y de panificados depende —al menos, en términos de participación de mercado— de la configuración del abastecimiento mayorista y minorista desconcentrado en miles de sucursales de otras tipologías comerciales. Sin embargo, las políticas de segmentación de precios, junto con las de exclusión de proveedores y concentración de la oferta en la góndola de las cadenas de supermercados tienen una serie de implicancias no solo directas en la formación de precios intra sucursales, sino también indirectas, en la competencia a escala barrial. Esto significa que la interacción entre las distintas tipologías comerciales para la

configuración de la oferta de alimentos a escala barrial y la determinación de la accesibilidad física y económica incluye también elementos territoriales. Es decir, aunque en un barrio determinado las sucursales de las cadenas de supermercados sean responsables del 15 o 20% de la participación de mercado de carne vacuna, por ejemplo, la cantidad de sucursales y superficie comercial incidirá en la determinación de precios y de la oferta, compitiendo a escala barrial. Como se señala a continuación para el AMBA (Tabla 4), en el sector de carne vacuna y los subsectores de quesos y hortalizas, los cuales se canalizan principalmente por fuera de las cadenas de supermercados, los precios implícitos³ que ofrecen las cadenas de supermercados son superiores a los que presentan las respectivas tipologías comerciales, siendo significativas las diferencias en términos estadísticos⁴. En el caso de las frutas no hay diferencias significativas entre el precio implícito promedio del supermercado y el de las verdulerías, lo cual responde a las características sectoriales. La segmentación de precios que las cadenas de supermercados implementan en cada una de sus sucursales se evidencia al ofrecer algunos productos a precios competitivos o incluso por debajo de los costos, para fomentar la afluencia de consumidores, complementando la oferta con otros productos a precios con un margen o *markup* excesivo, de modo de promediar niveles de rentabilidad adecuados para cada sector y sucursal. A su vez, al comparar el coeficiente de variación entre las cadenas de supermercados y las tipologías especializadas (carnicería, quesería y verdulería, en este caso), a excepción del caso de frutas que no presenta diferencias significativas entre los precios implícitos promedios, la carne vacuna, los quesos y las hortalizas presentan mayor variabilidad. Esto implica que los precios implícitos calculados para cada uno de los hogares (entre 476 y 2.107 hogares, según cada sector/subsector y tipología comercial) varían en mayor medida respecto al promedio, lo cual pone en riesgo la accesibilidad económica por afectar la estabilidad de los precios.

³ La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017/2018 no releva precios de cada uno de los productos comprado en los hogares, sino volúmenes y gastos, a partir de los cuales se calcularon los precios implícitos como resultado del cociente entre el segundo y el primero, obteniendo “pseudo valores unitarios”. Los precios implícitos pueden dar una aproximación del comportamiento de precios en los distintos subsectores y/o tipologías.

⁴ En función de la comparación de medias utilizando la prueba de t student con un nivel de confianza de 95%

Tabla 4: Precios implícitos promedio (\$/kg) y coeficiente de variación a nivel de sectores/subsectores alimentarios y comparación por cadenas de supermercados y otras tipologías para el AMBA

Tipo de producto (tipología)		Tipologías especializadas		Cadenas de supermercados		Comparación precios (Supermercados / otras tipologías)	
		Precio promedio (\$/kg)	Coficiente de variación (%)	Precio promedio (\$/kg)	Coficiente de variación (%)		
Carne vacuna	(carnicería)	\$ 136,9	33%	\$ 153,3	46%	12%	**
Quesos	(quesería)	\$ 213,1	59%	\$ 231,6	63%	9%	**
Frutas	(verdulería)	\$ 42,9	62%	\$ 45,4	60%	6%	*
Hortalizas	(verdulería)	\$ 83,9	158%	\$ 106,9	257%	27%	**

** Diferencia significativa (95% de confianza)

* No hay diferencia significativa (95% de confianza)

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2020).

Reflexiones finales: abastecimiento urbano y derecho humano a la alimentación

La cuestión alimentaria es hoy ineludible en la agenda pública de nuestro país. La gran producción y exportación agroalimentaria, fundamental para la economía del país, contrasta con una persistente y creciente inseguridad alimentaria. En este contexto, la dinámica de precios externa —creciente y volátil— y el volumen que Argentina destina hacia los distintos mercados tensiona la implementación de dos políticas de Estado: incrementar exportaciones y garantizar el derecho a la alimentación.

La accesibilidad física y económica a alimentos y bebidas que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional tiene, aparte de la tensión externa, elementos internos en la configuración y el funcionamiento del entramado logístico y comercial. Como se dijo a lo largo de este capítulo, los precios de los alimentos a los que efectivamente accede un hogar tienen múltiples elementos sectoriales y territoriales que interactúan simultáneamente.

La configuración del abastecimiento de alimentos, y en particular la logística y la comercialización, han sido actividades económicas desestimadas por la acción estatal. En un contexto inflacionario y de creciente inseguridad alimentaria abordar estas cuestiones aparece como urgente: mayor competencia y transparencia en el supermercadismo y, en paralelo, mayor eficiencia e inclusión en el abastecimiento mayorista y minorista atomizado en otras tipologías comerciales se sugieren como dos lineamientos nodales. Mientras en el primer punto aparece la gran incógnita de qué hacer con la Ley de Góndolas para que su aplicación sea real y efectiva, en función de las capacidades estatales existentes y potenciales y la escala y complejidad de la operación supermercadista. En el segundo lineamiento, resulta fundamental desarrollar infraestructura pública o privada que permita a los actores pymes incrementar sus escalas de operación para ser más competitivos en el abastecimiento del AMBA y de otras regiones del país.

Retomando las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, la disponibilidad y utilización de alimentos no aparecen como un problema relevante en Argentina. En cambio, sí lo son tanto la accesibilidad —física y económica— como la estabilidad, requiriendo un abordaje tanto a escala macro como micro que integre las distintas cuestiones sectoriales y territoriales que hacen que el abastecimiento garantice el derecho a la alimentación.

*Elementos del abastecimiento de alimentos para
garantizar la accesibilidad física y económica*

Sobre el autor

Joaquín Pérez Martín: Doctor en Geografía por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Investigador de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y del Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín.
Linktree: <https://linktr.ee/joaquinperezmartin>

Referencias

- Barragán, F. (2021, noviembre 5). Investigan concentración de mercado en sectores clave y cadenas de valor. *ámbito*. Recuperado de <https://bit.ly/3sscghP>
- Britos, S., Saraví, A., & Vilella, F. (2010). *Buenas prácticas para una alimentación saludable de los argentinos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires / Fundación Bunge y Born. Recuperado de Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires / Fundación Bunge y Born website: <https://bit.ly/3hBPqvm>
- Carballo, C. (2017). La soberanía alimentaria en Argentina. Avances, resistencias y propuestas. *Revista Realidad Económica*, 35, 92-117.
- CEPAL, FAO, & ALADI. (2016). *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre. CELAC 2025. Elementos para el debate y la cooperación regionales*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Recuperado de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) website: <https://bit.ly/3cLkDLi>
- CSA. (2012). *39º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. En buenos términos con la terminología: Seguridad alimentaria, Seguridad nutricional, Seguridad alimentaria y nutrición, Seguridad alimentaria y nutricional*. Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado de Comité de Seguridad Alimentaria Mundial website: <https://bit.ly/2WXkhdX>
- FAO. (2019). *Marco de la FAO para la Agenda Alimentaria Urbana*. Roma: FAO. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/2OUYz5Z>
- FAO. (2020). *FAOSTAT - New Food Balances*. Roma: FAO. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/30084XF>
- FAO. (2021a). *FAOSTAT - Argentina—Población rural y urbana*. Roma: FAO. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/3nhRleE>
- FAO. (2021b). *FAOSTAT - Argentina—Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada y grave (%) (promedio de 3 años)*. Roma: FAO. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/3nhRleE>

- FAO. (2022). *Índice de precios de los alimentos de la FAO*. Roma: FAO. Recuperado de FAO website: <https://bit.ly/30084XF>
- Fiszbein, A., & Giovagnoli, P. I. (2004). Hambre en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 43(172), 637-656.
- Gastaldi, L., Litwin, G., Maekawa, M., Moretto, M., Marino, M., Engler, P., ... Galetto, A. (2020). *Encuesta sectorial lechera del INTA - Resultados del ejercicio productivo 2018-2019*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Ministerio de Agroindustria. *inta_encuesta_sectorial_lechera_2018-2019_20may20* (C:\Users\Joaquín Pérez Martín\Documents\ACADEMICODOC\GEO UAB2019-202006_entramados productivos y logísticos\biblio). Recuperado de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Ministerio de Agroindustria website: <https://bit.ly/3oWDOJR>
- IBGE. (2020). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. Perfil das despesas no Brasil. Indicadores selecionados*. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística website: <https://bit.ly/3pVnpom>
- INDEC. (2013). *Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.
- INDEC. (2019a). *4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.
- INDEC. (2019b). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018—Informe de gastos*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.
- INDEC. (2020). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.
- INDEC. (2021). *Economía—Comercio—Encuesta de Supermercados y autoservicios mayoristas*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.
- INE. (2018a). *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017*. Uruguay: Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado de Instituto Nacional de Estadísticas website: <https://bit.ly/3yxQfir>
- INE. (2018b). *INFORME DE PRINCIPALES RESULTADOS - VIII ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES (EPF)*. Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

- Recuperado de Instituto Nacional de Estadísticas website: <https://bit.ly/33w3pkE>
- MINPLAN. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Morgan, K. (2013). The Rise of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 18(1), 1-4. <https://doi.org/10.1080/13563475.2012.752189>
- Pérez Martín, J. (2021). *Abastecimiento de alimentos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Interacciones y configuración espacial de los entramados logísticos-comerciales en los sectores lácteo y frutihortícola* (Universitat Autònoma de Barcelona). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/671572>
- Pérez Martín, J. (en prensa). El supermercado en el centro de la escena: Estrategia de negocios y formación de precios en el abastecimiento urbano de alimentos. *Realidad Económica*.
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: Definition and measurement. *Food Security*, 1(1), 5-7. <https://doi.org/10.1007/s12571-008-0002-y>
- Precios Claros. (2019). Precios Claros. Recuperado 14 de febrero de 2019, de <https://bit.ly/3eTZv57>
- Sonnino, R. (2016). The new geography of food security: Exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2), 190-200. <https://doi.org/10.1111/geoj.12129>
- Treboux, J., & Terré, E. (2021). *Consumo de carne en Argentina: Dinámica y tendencia*. Bolsa de Comercio de Rosario. Recuperado de Bolsa de Comercio de Rosario website: <https://bit.ly/3qaVCjU>
- Ver Ploeg, M., Breneman, V., Farrigan, T., Hamrick, K., Hopkins, D., Kaufman, P., ... Williams, R. (2009). *Access to affordable and nutritious food: Measuring and understanding food deserts and their consequences: Report to congress*. Washington, DC: Economic Research Service (ERS), Food and Nutrition Service (FNS), Cooperative State Research, Education, and Extension Service (CSREES) - U.S. Department of Agriculture. Recuperado de Economic Research Service (ERS), Food and Nutrition Service (FNS), Cooperative State Research, Education, and Extension Service (CSREES) - U.S. Department of Agriculture website: <https://bit.ly/2BGSNSi>

*Elementos del abastecimiento de alimentos para
garantizar la accesibilidad física y económica*

Widener, M. J., & Shannon, J. (2014). When are food deserts? Integrating time into research on food accessibility. *Health & Place*, 30, 1-3.
<https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2014.07.011>

EL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN ANTE LAS FASES ALCISTAS DE PRECIOS DE COMMODITIES

María Monza y Nicolás Segal

Ciclos alcistas de los precios de los alimentos

De las hipótesis sobre una tendencia decreciente en los precios a la evidencia sobre comportamientos cíclicos

El crecimiento del precio internacional de los alimentos a partir de septiembre 2020 abre el interrogante acerca de si se trata del inicio de un nuevo ciclo alcista de los precios de las *commodities* y, por su impacto inflacionario, acerca de cuál es la relación entre los ciclos alcistas y el acceso a la alimentación de las y los habitantes del suelo argentino.

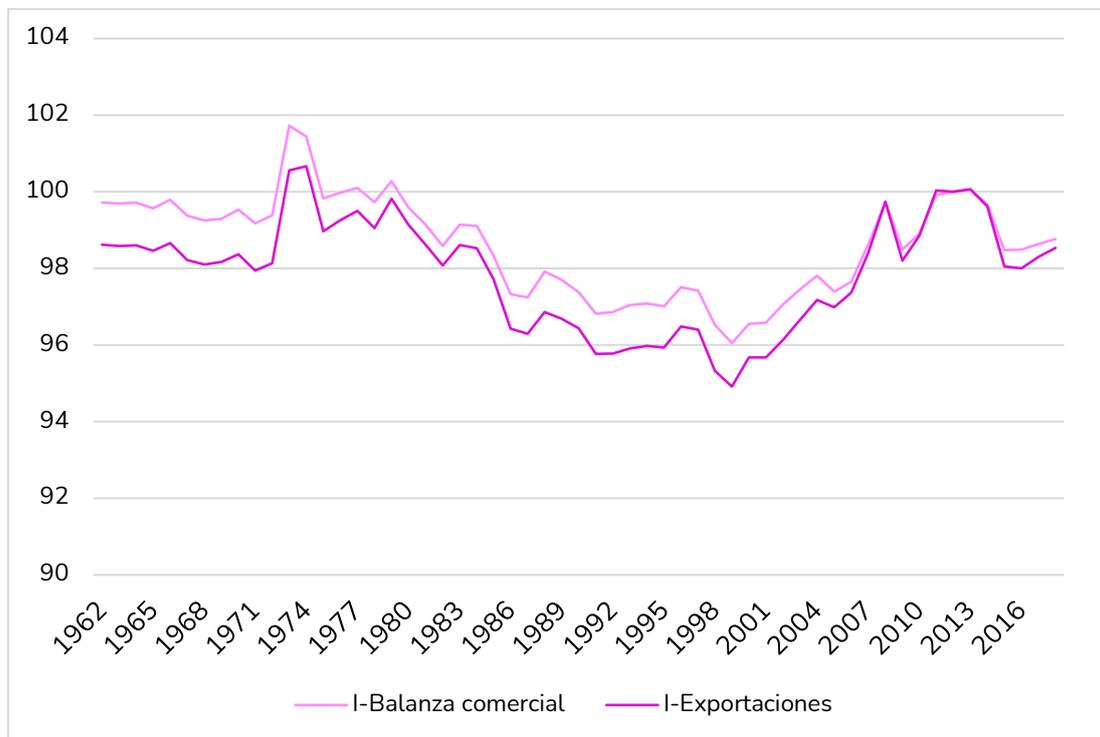
A mediados de los años 50', el economista estructuralista argentino, Raúl Prebisch, postuló la hipótesis de la existencia de una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio entre los países periféricos, productores de materias primas, y los países centrales, productores de bienes industriales. Esto implicaba que el precio de las materias primas tendería a disminuir en relación al de las manufacturas, por lo cual, de no industrializarse, los países periféricos cada vez podrían comprar menos bienes industriales con sus exportaciones primarias.

Esta hipótesis tenía un sustento fundamentalmente empírico: entre la década del 80' del siglo XIX y la segunda guerra mundial, la relación de precios se había movido constantemente en contra de la producción primaria. Prebisch interpretó esa tendencia de acuerdo a diversos razonamientos teóricos. Por un lado, los alimentos tienen una elasticidad ingreso menor que los bienes industriales. Es decir, cuando aumenta el ingreso de los países, el consumo de manufacturas aumenta en mayor proporción que el consumo de bienes primarios. Esto se agravaría por el progreso técnico en la producción primaria, porque mejoraría la productividad sin que se modifique la demanda, así como por características del cambio tecnológico en la industria, que tendería a reemplazar productos básicos por sintéticos. En otro orden de explicaciones, la mayor organización sindical en los países del centro permitiría que, ante las oscilaciones del ciclo económico, las y los trabajadores del centro pudieran evitar la pérdida de ingresos, trasladando a la periferia la presión de comprimir los salarios.

Sin embargo, la tendencia decreciente en los términos de intercambio no se prolongó sistemáticamente hasta la actualidad. Si bien los términos de intercambio de las materias primas se deterioraron de forma marcada durante el siglo XX, este deterioro no fue continuo, ni tampoco homogéneo entre productos, y ha tendido a su reversión en las últimas dos décadas, bajo una trayectoria no exenta de volatilidad¹. Como se observa en el Gráfico 1, luego de encontrar un piso a fines de siglo XX, los términos de intercambio de la Argentina con el resto del mundo han tendido a mejorar, fundamentalmente explicados por la mejora en los precios de exportación durante el denominado “superciclo” entre los años 2000 y 2008.

¹ Diversos autores señalan que la volatilidad aumentó marcadamente desde el colapso del marco de acuerdos de Bretton Woods a comienzos de los años '70, donde la instauración de regímenes de tipo de cambio flexible podría haber inducido mayor variabilidad a la oferta y demanda (véase Cashin y McDermott, 2002)

Gráfico 1. Índices de términos de intercambio de la Argentina (ponderados por importancia de los productos y participación en el PBI)



Fuente: Gruss y Kebhaj (2019).

A modo de síntesis del estado de la investigación académica sobre precios de *commodities* luego del “superciclo”, Bello, Cantú y Heresi (2011) resumen dos hechos estilizados: 1) los precios de los productos básicos no tienen una tendencia evidente, 2) las series de precios de los bienes primarios se caracterizan por repentinos e importantes incrementos y caídas.

Cabe destacar que, aunque la hipótesis de Prebisch fuera un argumento en favor del cambio estructural en la Argentina, el hecho de que la tendencia decreciente de los términos de intercambio no muestre plena vigencia en la actualidad no desacredita otras razones para promover una diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones hacia la industria y los servicios. La propia volatilidad de los términos de intercambio es una de ellas, pero también se pueden referir las virtudes en términos de multiplicadores de empleo y de mayor equidad en la generación del ingreso (Schteingart et al., 2021) y las posibilidades que abre la eficiencia dinámica en estos sectores, la cual resulta de la acumulación de capacidades tecnológicas (Cimoli y Porcile, 2011). Pero más allá del saldo de aquella discusión, bajo cualquier configuración de proyecto

productivo, la volatilidad en los precios de las *commodities* tiene importantes consecuencias sobre la estabilidad macroeconómica, así como sobre el precio interno de los alimentos y las condiciones de vida de la población.

Causas de los ciclos de precios de alimentos

Entre los factores identificados como causas o “determinantes profundos” de los precios de las materias primas y en particular de los alimentos, el más evidente es la demanda mundial. Entre 1960 y 2010, la población mundial se incrementó del orden de los 3.000 millones de personas a las 6.000 millones de personas. Al mismo tiempo, la oferta² de calorías per cápita pasó de 2146 a 2850 kcal diarias, la de proteínas de se incrementó de 61 gramos diarios por persona a 80 y la de grasas, de 47,5 a 82,7 gramos (FAO, 2013). Aun cuando la tendencia al mayor consumo de alimentos per cápita ha sido sistemática en todos los continentes, el crecimiento ha estado liderado por Asia, que actualmente concentra el 63% de la población mundial y, en particular, por China e India, que explican el 39% del total.

Tabla 1. Consumo estimado de calorías, proteínas y grasas diarias per cápita

Año	Kcal diarias/persona		g Proteína diarias/persona		g Grasas diarias/persona	
	Mundo	Asia	Mundo	Asia	Mundo	Asia
1961	2196	1805	61,5	47,4	47,5	24,6
1971	2365	2023	64,2	51,0	53,6	30,2
1981	2501	2214	67,4	55,8	60,4	38,2
1991	2601	2402	70,2	61,2	66,9	49,6
2001	2725	2578	75,0	69,3	73,4	59,9
2011	2869	2758	80,5	76,4	82,4	71,9

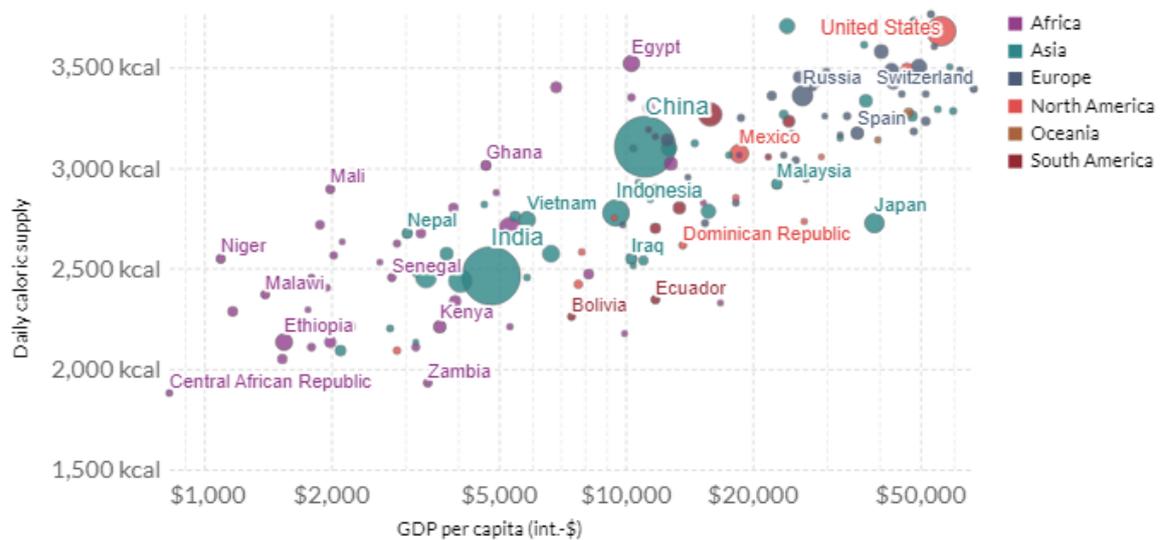
Fuente: FAOSTAT.

Mientras es esperable que la tasa de crecimiento poblacional se estabilice en el orden del 1%, conforme la tasa de natalidad se desacelera y se aproxima a la tasa de mortalidad en países que avanzan en su transición demográfica, el factor de crecimiento poblacional tiende a perder relevancia. Sin embargo, aún

² Si bien la oferta incluye, además del consumo, al stock no consumido y a la pérdida, constituye el mejor indicador disponible para el consumo de alimentos en el largo plazo.

persiste la tendencia hacia la mejora en el posicionamiento relativo de los países del este de Asia en la distribución del ingreso global (Milanovic, 2012). Dada la relación positiva entre consumo de alimentos y nivel de ingreso (Gráfico 2), este proceso de reducción de la desigualdad global involucra un aumento sistemático de la demanda de alimentos.

Gráfico 2. Consumo calórico per cápita diario y PBI per cápita por país



Fuente: Our World in Data en base a FAO y Banco Mundial.

A la vez, la convergencia de ingresos de estos países está asociada a un incremento de la proporción de la población urbana respecto a la rural. Si bien existe evidencia mixta en la literatura respecto a la causalidad entre población urbana y consumo total de alimentos, sí hay mayor consenso respecto a su impacto en la composición de su demanda (Reardon *et al.*, 2014 y Pandey *et al.*, 2020). Uno de los cambios más destacados es el incremento en el consumo de proteína animal, que representaba alrededor del 30% del consumo de proteínas mundial y ha pasado al 40%, mediante el crecimiento del consumo de carne porcina y pescados de cría. La producción de ambos presenta necesidades de alimentos similares (maíz y soja), las cuales conectan con el perfil de la producción agrícola argentina.

Otro factor que ha impulsado la demanda de productos agrícolas en la primera década de los 2000 es la producción de biocombustibles. La creciente demanda de energía, la gran volatilidad del precio del petróleo y el cambio

climático incentivaron en el último tiempo la búsqueda de fuentes alternativas de energía o de un rebalanceo entre las fuentes tradicionales y aquellas derivadas de productos agrícolas. Entre los biocombustibles, que se utilizan principalmente para el transporte, se encuentran el etanol y el biodiesel, obtenidos a partir de cultivos agrícolas tradicionalmente utilizados para consumo humano y para alimentación animal (maíz, soja, caña de azúcar y trigo). Muchos países han establecido porcentajes mínimos de biocombustible que debe incorporarse a la nafta y al gasoil destinado a transporte automotor y han implementado subsidios y exenciones que incentivan la producción y el consumo de biocombustibles.

Desde comienzos de la década del 2000, la generación de biocombustibles experimentó un fuerte crecimiento. Si bien todavía representan un porcentaje menor de la demanda total de combustibles para transporte —el uso del etanol alcanza el 7,7% de la nafta y el biodiesel el 3,5% del diésel—, la producción se multiplicó por diez en las últimas dos décadas: la producción de etanol pasó de 264 miles de barriles por día en el 2000 a 1.974 miles de barriles por día en el 2019 (en mayor medida con oferta de Brasil y los EEUU), mientras que la producción de biodiesel creció de 9 a 832 miles de barriles por día en el mismo período³.

Aunque en términos conceptuales se puede esperar que la producción de biocombustibles compita con la disponibilidad de alimentos, hasta ahora el pequeño tamaño de su demanda en relación con el total de cultivos agrícolas no ha permitido encontrar evidencia concluyente para esta hipótesis. La mayoría de los estudios sobre este vínculo encuentran una relación de largo plazo⁴, aunque son los movimientos de precios de *commodities* agrícolas los que tienden a anticipar el precio de los biocombustibles y no viceversa. Sin embargo, la relevancia de los biocombustibles es un proceso aún en desarrollo y no debería descartarse que en lo sucesivo se identifiquen nuevos tipos de relaciones.

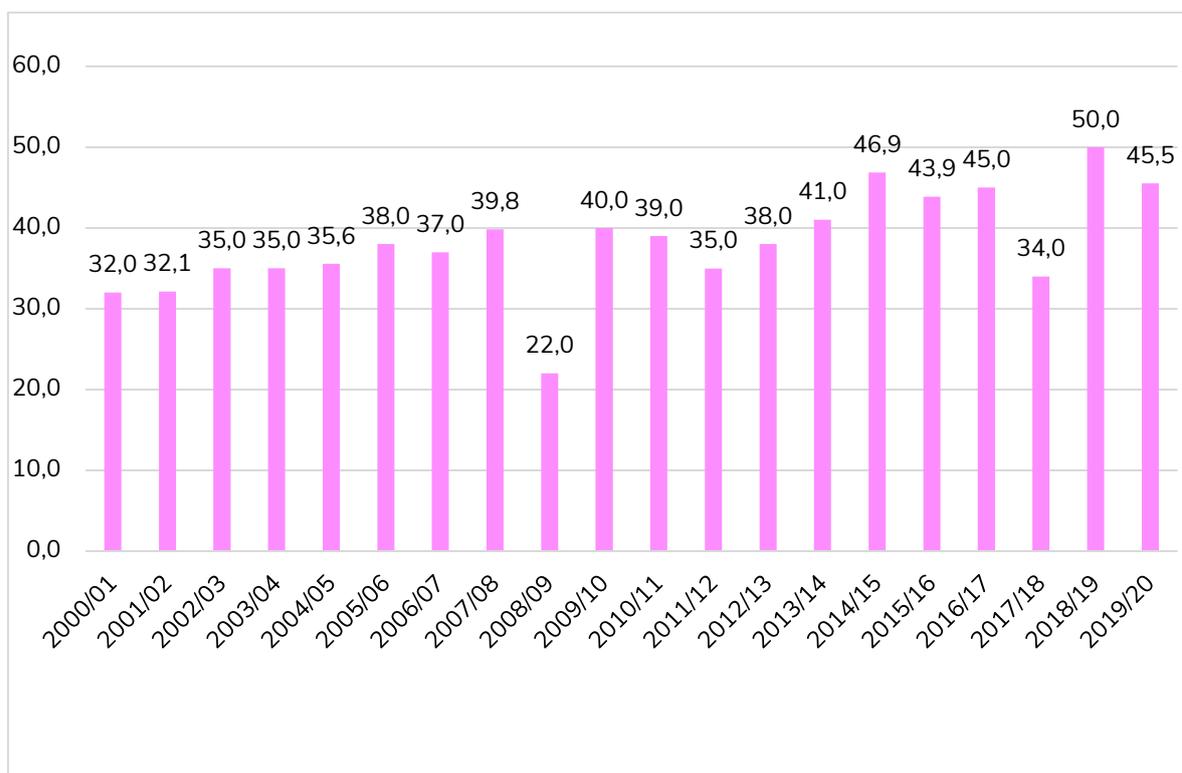
Mientras que existen factores sistemáticos de incremento de la demanda de productos agrícolas, este panorama también ha sido parcialmente compensado por la mejora en los rendimientos. A modo de referencia, el rendimiento de una parcela tipo se ha incrementado sistemáticamente, en especial en los últimos veinte a treinta años, como producto de diversas mejoras tecnológicas que involucran la estandarización del paquete de semilla y

³ Datos de la International Energy Agency.

⁴ Para una reseña véase Zilberman *et al.* (2013)

fertilizante, la siembra directa, entre otros (Gráfico 3). Así, el crecimiento de la demanda se vio parcialmente acompañado por un crecimiento de la oferta de alimentos.

Gráfico 3. Rendimiento de la soja (1ra cosecha) en la zona núcleo de la Provincia de Buenos Aires. (Soja de 1ra, en qq/ha)



Fuente: en base a Estimaciones Agrícolas – MAGyP.

Además de los factores estructurales que condicionan la oferta y demanda de *commodities*, existen canales que vinculan su precio con la trayectoria macroeconómica mundial. Dornbusch et al. (1985) es una referencia canónica de este tipo de relaciones donde, bajo el supuesto de una oferta fija en el corto plazo, las variaciones del tipo de cambio real de los EEUU (es decir, del dólar descontado su poder de compra en bienes estadounidenses y del resto del mundo) tendrían una relación inversa con el precio de las materias primas. Por ejemplo, una apreciación del dólar en términos reales provocaría una caída del precio de las *commodities*, con una intensidad del efecto dependiente de la composición de la canasta de consumo mundial y de la elasticidad precio de la demanda.

Las condiciones monetarias por sí mismas también impactan en el nivel de precio de las *commodities*. En términos conceptuales, un aumento en la tasa

real de referencia debería provocar una caída de los precios de los alimentos, porque genera incentivos a reducir inventarios y, al mismo tiempo, a reducir la demanda especulativa de materias primas, vendiendo contratos de *commodities* para adquirir activos financieros⁵ (Frankel, 2006). Por el contrario, el exceso de liquidez internacional producto de una política monetaria laxa (tasa de interés baja) tiende a generar un incremento en el precio de las materias primas. (Domanski & Health, 2007).

En concordancia con la evidencia aquí reseñada, el reciente trabajo de Cornejo (2020) también encuentra una dependencia de los precios de *commodities* respecto de la actividad económica de China y del tipo de cambio real de los EEUU, donde la liquidez en los EEUU, los cambios en inventarios y el crecimiento de países desarrollados tienen efectos de corto plazo.

En definitiva, mientras que los precios de los alimentos y los términos de intercambio que resultan de su evolución no tienen una tendencia clara, la volatilidad creciente, en ciclos de marcada amplitud, es un hecho relevante a considerar para las perspectivas del acceso a la alimentación en la Argentina.

¿Maldición o bendición? Mayor oferta de dólares vs. aumento de la canasta alimentaria

Junto con los efectos de la amplia volatilidad en los precios de los alimentos, para una consideración sobre las alternativas de política que garanticen el acceso a la alimentación también es importante situar una serie de discusiones de carácter más general, acerca de los beneficios o perjuicios derivados de la abundancia o dependencia de recursos naturales.

En la literatura económica, la disponibilidad de recursos naturales fue tradicionalmente entendida como una “bendición” para los países. Sin embargo, desde los años 80’ emergió una mirada que desafía esta idea: postula que los países ricos en recursos naturales tienden a crecer a un menor ritmo que el resto de los países. Es decir, habría una relación negativa entre la disponibilidad de

⁵ Respecto a la “financierización” de los *commodities*, si bien se destaca el crecimiento de los mercados de derivados financieros de materias primas, que alcanzó un volumen de negociación varias veces superior al de la producción física, Bastourre et al. (2010) afirman que los factores financieros tienen mayor relevancia sólo en las fluctuaciones de corto plazo. En cambio, en el largo plazo predomina la corrección al equilibrio por los factores fundamentales de demanda mundial y de impacto macroeconómico.

recursos naturales y el crecimiento económico, conocida como “la maldición de los recursos naturales” (Sachs y Warner, 2001).

Entre las posibles explicaciones de por qué la abundancia de recursos naturales tiene un efecto negativo sobre el crecimiento, los precios de las materias primas juegan un papel importante como mecanismo de transmisión. Un *boom* en el precio de las *commodities* puede provocar desinversión y declive del sector manufacturero, porque los recursos de la economía se vuelcan hacia el sector productor de materias primas, en un fenómeno se conoce como “enfermedad holandesa” (Badeeb et al., 2016).

Otra serie de explicaciones sobre la “maldición de recursos naturales” enfatiza la ya mencionada volatilidad en el precio de las *commodities*, que se traduce en volatilidad macroeconómica y reduce así el crecimiento, con efectos que se prolongan al crear incertidumbre, disminuir la efectividad de la planificación y provocar grandes oscilaciones en la recaudación fiscal y los ingresos de divisas al país. Además de estas causas de índole económica, habría otras de naturaleza político-institucional. Se ha argumentado que la abundancia de recursos naturales, en un contexto de concentración de la propiedad, pueden incrementar el poder relativo de las élites. En otros casos se ha apuntado sobre los efectos de la abundancia de recursos naturales sobre las instituciones, bajo la premisa de que éstas serían endógenas y que la dotación de factores promovería comportamientos inhibidores del desarrollo, tales como la corrupción (Badeeb et al., *op. cit.*).

Actualmente no hay consenso respecto de si efectivamente existe o no la “maldición de los recursos naturales” y la discusión amerita consideraciones específicas para la región, el país, la *commodity* en cuestión y si la alta dotación relativa de recursos naturales implica una situación de dependencia o solamente de abundancia. Sin ahondar en estas complejas relaciones, es posible retener para la discusión sobre seguridad alimentaria las dos consecuencias inmediatas que un alza en el precio de las materias primas tiene para la economía Argentina.

Por un lado, una consecuencia positiva es la mayor oferta de dólares. El aumento del precio de las materias primas provoca un aumento de los ingresos de divisas por exportaciones para el país. La Argentina históricamente ha visto restringida su tasa de crecimiento por la disponibilidad de dólares, dado que la demanda de importaciones tiende a aumentar junto con el producto y requiere del crecimiento de las exportaciones para ser financiada. Sumado a eso, la prevalencia del bimonetarismo ha acentuado la demanda estructural de dólares,

bajo la forma de dependencia financiera que requiere divisas no sólo por la mayor demanda de importaciones durante los períodos de auge, sino también para la dolarización del excedente económico en todo momento. Frente a ese cuadro, el aumento del precio de los alimentos genera un alivio palpable e inmediato, al incrementar la disponibilidad de reservas.

Sin ir más lejos, la suba del precio de las *commodities* del último año⁶ fue clave para desactivar las expectativas de devaluación, cuando la expansión monetaria y fiscal en el marco de las medidas de contención ante la pandemia generó un exceso de liquidez en pesos que alimentó una corrida en los tipos de cambio paralelos entre septiembre y octubre del 2020. A la vez, la mayor holgura externa también permitió al Banco Central sostener una apreciación del tipo de cambio de real durante 2021 con el objetivo de contener la aceleración inflacionaria.

Por otra parte, la consecuencia negativa de la suba del precio internacional de las *commodities* es su efecto sobre los precios internos, en particular, sobre el precio de los alimentos. Como muchos de los productos exportables también son demandados en el mercado local, en ausencia de barreras, los oferentes trasladan el aumento del precio en el mercado externo al mercado interno. Esto repercute a lo largo de la cadena de valor de diversos productos alimentarios: el complejo productor de cereales y oleaginosas explica el 53% del precio de los productos de molienda y, a través de ellos, el 30% de los productos de panadería. Del mismo modo, los cereales y oleaginosas representan el 32% del costo de alimentos para animales y el 10% del costo de producción de los animales vivos⁷.

Las consecuencias macroeconómicas de este tipo de shock se reflejan entonces en la propia incidencia del precio de los alimentos sobre el nivel general de precios, así como en los efectos de “segunda vuelta”, dado que los aumentos en un sector eventualmente pueden propagarse a lo largo de los demás sectores de la economía, en especial cuando prevalecen las tensiones en

⁶ El valor de las exportaciones agrícolas en 2021 fue de \$18.900 millones de dólares, mientras que en 2020 había sido de \$14.100 millones de dólares. Si los precios en 2021 no hubieran mejorado como lo hicieron, el valor de las exportaciones a precios de 2020 habría sido de \$13.900 millones de dólares (BCRA, 2021). Es decir, la mejora en los precios internacionales redundó en una mejora de \$5.000 millones de dólares en las Reservas Internacionales, un volumen adicional decisivo para la dinámica que sostuvieron a lo largo del año.

⁷ Valores de referencia para las condiciones generales de producción de la economía. Los datos fueron obtenidos del Cuadro Oferta Utilización 2018 – INDEC.

la distribución del ingreso y se resisten a ceder tanto los salarios como los márgenes de ganancia empresarial (Olivera, 1967). La suba de precios de bienes agrícolas, además de provocar una aceleración de la inflación, repercute negativamente sobre la seguridad alimentaria, al encarecer y dificultar el acceso a los alimentos para los sectores de menores ingresos.

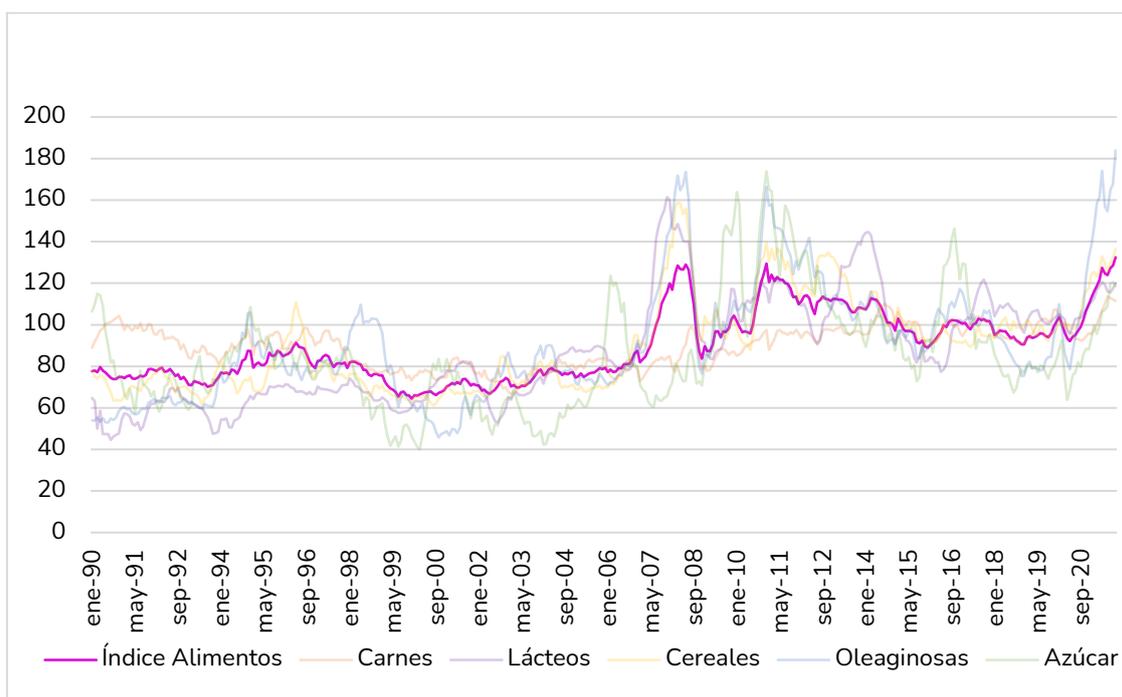
Las tensiones estructurales entre los dos efectos, holgura externa vs. inseguridad alimentaria, plantean el desafío de mitigar las consecuencias negativas de las fases de auge, mediante un aislamiento, al menos parcial, del precio internacional de los alimentos respecto de su precio interno. Se trata de incorporar las dimensiones de contra-ciclicidad y de protección del derecho a la alimentación en el diseño de esquemas de política económica, considerando los alcances y capacidades de los dispositivos institucionales encargados de su resolución y ejecución. Previo a la discusión sobre una tipología de estos esquemas de política, se presentarán algunas características del contexto actual de incremento de precios de los alimentos.

La actual coyuntura alimentaria

Algunas hipótesis sobre el incremento de precios de alimentos desde la pandemia del COVID-19 a nivel regional

Desde mediados de 2020 los precios de los alimentos comenzaron una carrera vertiginosa que se prolonga al menos hasta el tercer trimestre de 2021. Luego del breve efecto deflacionario del inicio de pandemia del COVID-19, que entre febrero y junio de 2020 provocó una caída en el precio de la mayoría de los bienes, alimentos incluidos, se produjo una aceleración de los mismos. Esto ha llevado a los productos alimenticios a alcanzar los precios del “superciclo” de la década previa o, incluso, a superarlos en el caso de las oleaginosas, donde el fenómeno se vio acentuado por factores climáticos que redujeron los niveles esperados de producción.

Gráfico 4. Índices de Precios de Alimentos (2014-2016= 100)



Fuente: FAOSTAT.

Este llamativo incremento de los precios de los alimentos todavía es un fenómeno en desarrollo y no hay claridad respecto a si se trata del inicio de un nuevo “superciclo” o bien si constituye un fenómeno temporario provocado por las interrupciones de la pandemia. El reseteo de los mercados de bienes en general y de los mercados agrícolas en particular implicó una desacumulación más acelerada de inventarios y el encarecimiento en el costo de transporte, cuestiones que sostuvieron un aumento de precios y que, a primera vista, tienen un carácter transitorio. Sin embargo, la transición hacia una coyuntura de “post-pandemia” podría activar algunos de los factores fundamentales que se han señalado como condicionantes de un alza sistemática en los precios. Por una parte, la recuperación del sendero de crecimiento del producto global, en especial en China y el sudeste asiático, eventualmente podría superar las perspectivas de crecimiento de la oferta de alimentos. Por otra parte, el sesgo expansivo que los países centrales imprimen a su política monetaria, en especial la de EEUU, genera un contexto de creciente liquidez global y de debilidad relativa del dólar, cuestiones que han tendido a provocar un mayor precio de las materias primas.

El incremento en el precio internacional de alimentos impactó en toda la región latinoamericana, con implicancias sobre la estabilidad macroeconómica y sobre las condiciones de vida de la población. A un nivel general, la inflación de alimentos constituye un shock para el nivel de precios general de cada una de las economías. El canal de transmisión más directo del precio internacional al precio local se produce en el caso de productos exportables que también se comercializan localmente, cuyos precios tienden a arbitrarse en ausencia de regulaciones, y luego en aquellos productos exportables que son utilizados como insumos para producir alimentos de consumo local⁸. Si el efecto de incremento de los precios es lo suficientemente sostenido, puede haber también una transmisión por medio de la competencia por el uso del suelo. A la vez, la correlación entre el precio de los alimentos y el de otras *commodities* como el petróleo y sus derivados también provoca un aumento en el costo de producción y distribución de los alimentos. Este aspecto se ha verificado en la pandemia de COVID-19 cuando el petróleo, luego de tocar niveles mínimos en abril de 2020, más que triplicó su nivel, superando incluso el ritmo de aumento del precio de los alimentos y alcanzando sus valores más altos desde el año 2014.

En una primera mirada sobre el impacto inicial, se advierte que este ha sido relevante entre los países del Cono Sur, aunque con diferentes dinámicas y magnitudes. Mientras que en Uruguay los precios de alimentos no han crecido más que los precios en general, en Brasil ha ocurrido lo contrario. Como resultado, a pesar de presentar una canasta de consumo con bajo peso relativo de los alimentos y bebidas (19% a escala nacional), los alimentos en Brasil explicaron de manera directa el 60% de la suba de precios en 2020 y en 2021, con menos intensidad, también han tenido un impacto que supera su ponderación en la canasta. Chile, país en el que los alimentos ocupan una porción menor en su canasta exportadora, también ha visto un fuerte incremento de su precio interno en 2020. Dicho aumento más que duplicó a la inflación general y explicó casi la mitad de la variación del nivel general de precios. El hecho de que en Brasil y Chile la suba del precio de los alimentos se haya moderado en 2021 marca que, en países sin inercia inflacionaria, los shocks son menos persistentes.

⁸ La evidencia del *pass-through* de precios internacionales a precios locales de alimentos incluso muestra un mayor impacto en países de menor ingreso per cápita (véase Bekkers et al., 2017)

Tabla 2. Inflación general, de alimentos y bebidas e incidencia del capítulo

País Período	Argentina		Brasil		Uruguay		Chile	
	Dic-20	Sep-21	Dic-20	Sep-21	Dic-20	Sep-21	Dic-20	Sep-21
Inflación general (%ia)	36,10	52,50	4,52	10,25	9,41	7,41	3,00	5,30
Inflación AyB (% ia)	42,05	53,40	14,11	12,54	9,48	5,95	7,60	5,20
Ponderación AyB	27%		19%		26%		19%	
Incidencia AyB (pp)	11,54%	14,38	2,73	2,38	2,59	1,55	1,49	1,05
% explicado	32,0%	27,4%	60,4%	23,2%	27,6%	20,9%	49,6%	19,8%

Fuentes: INDEC (Argentina), INE (Uruguay), IBGE (Brasil) e INE (Chile).

En la Argentina, la aceleración de precios de alimentos en 2020 ha sido determinante para elevar el nivel general de precios. Los alimentos tienen un peso mayor en la canasta del IPC que en Brasil y Chile. Su incremento revirtió el marco generalmente des-inflacionario de la pandemia y en 2020 explicó casi un tercio de la inflación, superando en 5 p.p. su peso del 27% sobre la canasta de consumo nacional. Las diferencias de magnitud entre países (Argentina tiene inflaciones que superan el 50% anual y los demás, por debajo de los dos dígitos) obedecen a aspectos más generales, tales como sus marcos de política económica y el coeficiente de traspaso de shocks cambiarios a precios. Sin embargo, que la inercia de cada país establezca condiciones de inicio y de propagación diferentes, no implica que el incremento en los precios de los alimentos no tenga similar impacto sobre el nivel de precios en general. Es decir, así como en la Argentina el aumento de los alimentos fue un condicionante para pasar de una inflación del 36% al 52%, en Brasil el aumento derivó en una inflación que pasó del 4,5% al 10,25%. y en Chile del 3,0% al 5,3%. En Uruguay, en cambio, los alimentos no se incrementaron más que los demás bienes y no representaron por lo tanto un incremento al nivel de precios de la economía.

La intersección entre la inflación de alimentos y la crisis del COVID-19

Además de introducir posibles perturbaciones sobre la estabilidad macroeconómica, las fases alcistas de los ciclos en los precios de los alimentos afectan negativamente las condiciones de vida de la población a través de diversos mecanismos. El carácter atípico de la pandemia de COVID-19 ha agravado esta situación, al combinar la inflación de alimentos con un deterioro generalizado del empleo y los ingresos de los sectores más vulnerables.

Un encarecimiento de los alimentos no afecta de igual manera a todos los hogares, sino que perjudica más a los de menores ingresos, aquellos que destinan una mayor parte de su canasta de consumo a los alimentos. Debido a este hecho estilizado, conocido como la ley de Engel (elasticidad ingreso de la demanda de alimentos menor a la unidad), mayores precios de los alimentos provocan un incremento en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, si se mantiene todo lo demás constante.

El encarecimiento de los alimentos también puede provocar cambios en el patrón de consumo de los hogares, con efectos negativos sobre la calidad de la alimentación. De esta manera, las deficiencias nutritivas exceden a la inseguridad alimentaria e involucran al sobrepeso, la malnutrición y la prevalencia de enfermedades no transmisibles (FAO et al., 2020).

La actual fase creciente de precios de los alimentos plantea una dificultad particular, cuya complejidad supera los típicos desafíos aquí presentados. Si bien un alza de las *commodities* tiende a introducir inestabilidad macroeconómica y a empeorar las condiciones de vida, la contrapartida es una mejora en los términos del intercambio que aporta mayor holgura externa y permite sostener tasas más elevadas de crecimiento del producto o de acumulación de reservas internacionales (UNCTAD, 2021). Por lo tanto, el proceso característico de la inflación de alimentos también genera condiciones para la mitigación de su impacto, cuando contribuye a una mayor solidez de la actividad económica y el mercado de trabajo y a mayores grados de libertad para la política fiscal, monetaria y cambiaria. Como se argumentará en el apartado siguiente, depende del conjunto de políticas que un ciclo alcista de los alimentos produzca un incremento del bienestar social, aprovechando la mayor holgura externa y fiscal para revertir sus consecuencias negativas, o bien que resulte en un agravamiento generalizado de las condiciones de vida y un incremento de la desigualdad.

Sin embargo, este desafío es diferente bajo la pandemia del COVID-19. En esta coyuntura, la inflación de alimentos se ha combinado con un shock negativo sobre el mercado de trabajo, por la pérdida masiva de empleos y de ingresos que afectó principalmente a las personas trabajadoras de menores ingresos. En el segundo trimestre de 2020, cuando la primera ola de contagios golpeaba a la región latinoamericana y comenzaban a desplegarse las medidas sanitarias de contención a la circulación, los niveles de ocupación mostraron un marcado descenso, mayor a los 10 p.p. respecto al nivel que tenían un año atrás en los casos de Argentina, Chile, Ecuador, México y Perú (en este caso, con una caída de 28p.p. en la tasa de empleo) (CEPAL, 2021).

La respuesta característica para enfrentar esta situación ha sido la implementación de transferencias de ingresos, en algunos casos en combinación con el reforzamiento de programas vigentes previamente. Esta capacidad de respuesta ha estado condicionada por las diferentes posibilidades de financiamiento de cada país, tal que su alcance en cantidad de personas beneficiarias y la intensidad de las transferencias muestran grandes diferencias a lo largo de la región.

Brasil y Chile se encontraban en una situación de mayor holgura externa, luego de haber acumulado reservas internacionales durante el “superciclo” de *commodities*. Sus programas insignia de transferencias representaron un monto promedio de 0,7 veces su línea de pobreza y 1,5 veces su línea de indigencia (CEPAL, *op. cit.*). En cambio, en Argentina respecto del Ingreso Familiar de Emergencia esta proporción fue de 0,2 y 0,4 veces respectivamente, en un contexto de crisis de deuda soberana, sin acceso al financiamiento externo y con un bajo nivel de reservas que limitaba una expansión monetizada del déficit fiscal mayor a la que se produjo.

De acuerdo a información relevada por el FMI, el “gasto covid” en Argentina representó el 5,3% del PBI: un 1,3% destinado a reforzar el sistema de salud y un 4,1% destinado a sostener el empleo y los ingresos de la población. En Brasil, el gasto fue de 9,2% del PBI (1,5% y 7,8% respectivamente) y en Chile fue de 12,7% (0,6% y 12,1%)⁹.

⁹ Véase: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Respuestas de política

Hasta aquí se ha discutido la persistencia de la volatilidad en los precios de los alimentos y las consecuencias negativas que esta volatilidad puede generar, tanto por los problemas propios de la fase de caída de precios, cuando la economía se ve sujeta a un ajuste externo, como también por la fase de auge, cuando pueden producirse inestabilidad macroeconómica y dificultades en el acceso a la alimentación. Se ha visto también que esta volatilidad puede constituirse en un limitante al desarrollo, como parte de los factores que permitirían explicar el vínculo entre dependencia de los recursos naturales y bajas tasas de crecimiento. Se ha tratado también la excepcionalidad de la actual coyuntura, que presenta un vertiginoso aumento de precios de alimentos, al mismo tiempo que la crisis del COVID-19 provocó un fuerte deterioro en los niveles de actividad y de empleo e ingresos. En este último apartado del capítulo se trazarán posibles lineamientos de política orientados a resolver las tensiones de la fase alcista del auge.

Una tipología de los esquemas de política

Para una taxonomía de los esquemas de política, se proponen dos categorías analíticas diferentes, el marco temporal y el mecanismo operativo. Desde el punto de vista de su temporalidad, las soluciones pueden distinguirse por su enfoque estructural o coyuntural. Las estructurales son medidas concebidas para perdurar a lo largo de las distintas fases del ciclo de precios, mientras que las coyunturales se disponen solamente durante la fase de auge.

Desde el punto de vista del mecanismo operativo, las soluciones se diferencian por el diferente grado de liberalidad o intervención. En este caso se pueden considerar matices, entre la máxima liberalidad y la máxima intervención, que se presentan a modo orientativo.

A) Soluciones temporales

Liberal estricta

Orientación pasiva que a nivel sectorial no recomienda acciones de política, las cuales son vistas como formas de distorsión a los precios “puros” de los bienes agrícolas. Así, la fase de suba de precios es vista como un proceso virtuoso que mejora los incentivos a la inversión en el sector. Los problemas de acceso a la alimentación se interpretan como un fenómeno transitorio que

eventualmente se corregirá por medio de: i) la posible caída de los precios de los alimentos, si se disipan las condiciones excepcionales de la demanda o la oferta responde hasta alcanzar un nuevo equilibrio; ii) la sustitución de factores ociosos o que se encuentran empleados en ramas de menor productividad hacia aquellas ramas de mayor productividad o que están asociadas a la demanda del sector agrícola. Es decir, si el shock de precios es lo suficientemente persistente, el crecimiento del sector beneficiado debería “derramar” en una mayor demanda de empleo de los demás sectores inicialmente perjudicados. Más allá de estas consideraciones de equilibrio general, existen antecedentes en la literatura económica que interpretan el vínculo entre apertura comercial y baja inflación a través de otros canales, tales como la influencia de la apertura en la política monetaria (Romer, 1993)

A nivel macroeconómico, el esquema liberal tiende a la recomendación de la libre movilidad de capitales y la flexibilidad plena del tipo de cambio, como mecanismo que debería reducir el traspaso de los shocks internacionales a la inflación local (Adler et al., 2017).

Liberal compensada

De manera similar a la orientación liberal, bajo este esquema se considera inadecuado interceder en el proceso de formación del precio local ante un shock de precios internacionales dado su sesgo anti-exportador, aunque se reconoce la necesidad de compensar el costo social de la inflación de alimentos mediante una expansión del gasto o una reducción de impuestos (Banco Mundial, 2019). A su vez, existen matices entre los distintos mecanismos compensatorios que pueden implementarse, desde aquellos más focalizados en los alimentos en particular (transferencias en especie, devolución de impuestos *ad-valorem* sobre los productos, transferencias monetarias condicionadas) hasta aquellos de alcance más amplio (transferencias de ingresos no condicionadas).

A nivel macroeconómico, los mecanismos de compensación liberal pueden extenderse por medio de una política monetaria contractiva. Ante un ingreso de divisas por la mejora en los términos de intercambio, que resulta inicialmente expansivo para los agregados monetarios, un incremento en la tasa de interés apuntaría a esterilizar los excedentes de liquidez y contener la propagación de la inflación. El posible costo de sacrificio de producto por esta reacción de política monetaria podría ser motivo de una ampliación del gasto social compensatorio.

Intervención acotada

En un esquema con algo de intervención sobre la cadena de valor agroalimentaria, el Estado podría actuar como facilitador de mecanismos compensatorios entre agentes del sector privado. Un caso posible es la estructuración de un fideicomiso que transfiera parte del excedente obtenido en el sector productor de materias primas hacia la industria procesadora de alimentos y/o los canales de comercialización. A diferencia de las políticas liberales, este caso implica que se resigne parte del excedente que habría sido apropiado “aguas arriba” de la cadena, aunque su asignación “aguas abajo” se produciría bajo una regla de comportamiento que no involucra la discrecionalidad estatal. Como alternativa, la instauración de cupos de exportación puede cumplir un efecto similar sobre el mercado interno, aunque con un mayor grado de involucramiento estatal.

La intervención acotada también puede extenderse al ámbito macroeconómico, si se administra el tipo de cambio con el objetivo de contener la presión inflacionaria. La mayor oferta de divisas provocada por la mejora en los términos de intercambio permitiría apreciar el nivel de tipo de cambio real, que simultáneamente reduciría el excedente percibido por el sector exportador y abarataría el costo de esos insumos y otros bienes importados para el conjunto de la economía. Frente a las variantes liberales, esto implica una captura de la renta generada por los altos precios y percibida por el sector productor. Incluso su repercusión tiende a ser más general, dado que la apreciación cambiaria reduce el precio percibido para toda la producción, mientras que un mecanismo de transferencia entre sectores quedaría acotado a la parte de la producción destinada al mercado interno.

Intervención profunda

En un paso más allá, hacia las estrategias de intervención, un esquema más amplio implicaría desacoplar los precios internacionales de los precios internos a través de instrumentos sectoriales de política económica. El más apropiado para estos fines son los derechos de exportación (“retenciones”), que podrían incrementarse discrecionalmente para restituir el precio interno previo al incremento de precios internacionales o que podrían variar de acuerdo con una regla de precios (“retenciones móviles”). La efectividad del esquema requiere del monitoreo sobre la cadena de valor agroalimentaria, tanto por el incremento del incentivo económico a la evasión y triangulación de exportaciones, como para evitar que los sectores industrializadores y/o comercializadores

incrementen su margen de ganancia mientras sus costos intermedios se mantienen predeterminados. Por otra parte, la diferenciación de escala y localización entre productores puede implicar tasas de imposición razonables para los de mayor rentabilidad y a la vez podría comprometer la ecuación económica de los productores más pequeños. Estos últimos, en la fase previa del ciclo, podrían no tener un margen holgado y pueden verse relativamente menos beneficiados que los demás en el auge. Esto ocurrirá si el aumento del precio de venta también es acompañado por el precio de compra de los insumos derivados de combustibles fósiles y estos tienen un mayor peso proporcional en su estructura de costos respecto a los productores de mayor escala o de mejor localización. Por lo tanto, un esquema de intervención profunda sobre el precio interno de las materias primas suele requerir también la implementación de mecanismos complementarios, con el propósito de armonizar el abanico de precios y preservar su eficiencia. En ciertas situaciones, estas medidas complementarias pueden incluir la determinación de precios máximos al interior de la cadena o para la venta al público.

Bajo un esquema de intervención profunda no resultaría necesaria una política macroeconómica específica, si los derechos de exportación logran el desacople de precios. En los hechos, esto implicaría la diferenciación del tipo de cambio ajustado a los niveles de productividad. Se trata de una recomendación de política que se encuentra dentro de la caja de herramientas estructuralista tradicional, pero que presenta mayores complejidades para su implementación a través del tipo de cambio nominal diferenciado¹⁰ que a través del tipo de cambio efectivo después de impuestos. De resultar imposible alcanzar el nivel de imposición fiscal necesario para neutralizar el aumento de precios internacionales, una combinación con tipo de cambio diferenciado resultaría un segundo-mejor en un esquema de intervención profunda.

B) Soluciones estructurales

Mientras que los esquemas de política sugeridos hasta aquí se recuestan solamente durante la fase de auge del ciclo, cada variante puede incorporar un

¹⁰ Generalmente, los esquemas de tipo de cambio desdoblado tienden a agrupar en la cotización más baja a las exportaciones primarias y a la importación de bienes intermedios esenciales y bienes de capital. La mayor fluidez financiera de la actual coyuntura intensifica las presiones al arbitraje entre cotizaciones y a la vez traslada los desacuerdos por la apropiación del excedente primario hacia una discusión de estabilidad cambiaria.

esquema complementario de largo plazo que se prolongue tanto durante las alzas como durante las caídas de precios internacionales. A grandes rasgos, la diferencia entre las variantes liberales y las intervencionistas refieren a la dimensión en la que se plantean incidir. Mientras que las primeras priorizan un abordaje de carácter más general, a nivel macroeconómico o de alcance sectorial horizontal, las segundas apuntan a una intervención sectorial más específica.

Liberal estricta

Generalmente la apertura irrestricta del comercio exterior se encuentra en el menú base de políticas liberales, bajo una concepción en la que los beneficios de la integración comercial superan a sus perjuicios, si es que éstos son incluso considerados. En el caso de un ciclo bajista de materias primas, el efecto sobre los precios de los alimentos resulta más evidente, dado que la apertura contribuiría a equalizar el precio local con el internacional. Sin embargo, desde una concepción liberal donde la solución óptima es aquella en la que el patrón de especialización productiva responde a las ventajas comparativas estáticas, la apertura comercial incluso podría redundar en menores precios durante el período alcista, si la industria procesadora de alimentos es ineficiente y la mayor productividad de los alimentos importados fuerza a la industria local a bajar sus costos o márgenes para no perder cuota de mercado. Es decir, si bien la apertura comercial aceleraría la convergencia al precio internacional en materias primas, este efecto quedaría compensado por la convergencia de los demás componentes del precio de los alimentos.

Aún en el caso de que la cadena agroalimentaria se encuentre produciendo al máximo nivel de eficiencia internacional y la apertura de importaciones no abarate el costo de los alimentos, el eventual abaratamiento del resto de los bienes transables que componen la canasta de consumo permitiría compensar el aumento inicial de los alimentos para mantener o mejorar el nivel de ingreso disponible. Aunque en este caso el impacto distributivo de esta apertura tiende a ser regresivo (dada la ley de Engel), el argumento liberal puede aducir como razón adicional que la expansión de la oferta y las cantidades producidas en el sector beneficiado puede impulsar el aumento del empleo y así permitirles a los sectores perjudicados sobreponerse al aumento de los alimentos, a través de la percepción de nuevos ingresos.

Liberal compensada

Si la solución liberal tiende a considerar que la inflación de alimentos no es un problema por sí mismo o que puede resolverse sin intervención, puede

contemplarse una variante que reconozca la necesidad de mecanismos compensatorios. Bajo una concepción que asume la eficiencia de los mercados en la asignación de recursos, resultaría perjudicial que estas medidas de compensación se implementen a través de una intervención sectorial.

En cambio, una política de compensación similar a la establecida entre las soluciones transitorias (ampliación del gasto social) podría extenderse a un marco estructural por medio de “estabilizadores automáticos”, que regulen la orientación de la política fiscal según la fase del ciclo económico. En el caso de ciclos de auge y contracción del sector externo, tales como los que se pueden presentar por la volatilidad de los términos de intercambio, las reglas de estabilización podrían disponer un acomodamiento preestablecido del nivel de gasto social o del sesgo de la política monetaria y/o cambiaria (por ejemplo, una menor necesidad de acumulación de reservas, consistente con una apreciación relativa del tipo de cambio). El carácter estructural de este tipo de soluciones se debe a que se resuelve por reglas predeterminadas en las normas presupuestarias o incluso establecidas en los textos constitucionales o en leyes que requieren de mayorías especiales para su modificación.

Intervención acotada

Con mayor grado de involucramiento al interior de la cadena alimentaria, las políticas de intervención acotada de las que puede disponerse se basan en la resolución de fallas de coordinación, principalmente a través de la generación y difusión de información. El marco estándar de acciones incluye el fortalecimiento de los sistemas estadísticos de mercados agrícolas y alimentarios, el estudio de las cadenas de valor y la publicación de precios de referencia para productos primarios, bienes intermedios y de consumo, la promoción de acuerdos de precios inter-sectoriales en torno a los precios de referencia, y la fiscalización de las cantidades producidas y transportadas, para evitar la evasión fiscal o la exportación de manera ilegal.

Se trata de acciones que apuntan a incidir de manera estructural sobre los precios internos de los alimentos, conteniendo posibles variaciones de los márgenes a lo largo de la cadena y los efectos negativos de la dispersión de precios para un mismo producto. El carácter acotado de la intervención refiere a que las medidas no plantean una imposición de decisiones hacia alguna de las partes de la cadena ni acciones de gran escala.

Intervención profunda

Hacia el final del espectro de políticas estructurales de intervención en el mercado de alimentos se encuentran las medidas orientadas a abaratar los precios internos y/o desacoplarlos de los precios internacionales. Entre ellas se encuentra la inversión pública en los sistemas de distribución de alimentos. La provisión de infraestructura social para el transporte, almacenamiento y distribución de alimentos puede ofrecer un aporte relevante a la productividad agregada del sector. Esto no impide que la volatilidad de precios transmita los incrementos de precios internacionales al mercado local, pero sí puede mitigarse ese impacto si la mejora en la productividad resulta efectiva para abaratar el precio final de los alimentos locales.

Otra variante dentro de este esquema es el incentivo a la producción de alimentos para consumo local en explotaciones periurbanas de pequeña escala. En los casos de productores frutihortícolas de este tipo, la exportación no es una alternativa, por lo que el incremento en su productividad y en el volumen total producido se refleja de manera directa en el costo canasta alimentaria. Sin embargo, dado que el uso de la tierra para estas producciones puede rivalizar con su empleo para cultivos de exportación, el incremento de la renta del suelo provocado por los mayores precios internacionales de *commodities* termina por repercutir sobre el precio de los alimentos locales. Por lo tanto, además de las gestiones destinadas al abaratamiento de alimentos, mejorando la competitividad del sector productor de baja escala (bienes de capital, cobertura de riesgos, asesoramiento técnico), también pueden ser una alternativa los planes de ordenamiento sobre usos del suelo, al garantizar una reserva de tierra disponible para la producción local de alimentos.

Las medidas de intervención profunda no se agotan allí. El Estado podría introducirse como un actor más de la cadena de producción, comercialización y exportación de alimentos, mediante la constitución de una empresa de capitales públicos que retenga al menos una parte de las actividades de la cadena. Actualmente el sector muestra una complejidad creciente, que tiende a la estandarización y tecnificación de procesos productivos, separación de la propiedad y la producción y contratación de actividades e insumos fuera de la empresa de producción agraria, lo cual implica una creciente especialización y ganancia de escala en la provisión de insumos, la propia producción (que puede estar o no a cargo del propietario de la tierra), el acopio, el transporte, la exportación o la transformación industrial, etc. (Bisang, 2017). Una empresa

estatal ubicada en eslabones estratégicos de la cadena no podría incidir sobre el precio internacional de manera de disminuir su volatilidad, ya que Argentina es un país tomador de precio en cereales y, en soja, aunque puede tener cierta incidencia, la comercialización está dominada por empresas de gran escala mundial. Sin embargo, de existir este tipo de empresa con una escala relevante, eventualmente podría ser una herramienta de política adicional para establecer un “precio testigo” de cara al mercado interno.

El siguiente cuadro resume la clasificación propuesta:

Tabla 3. Menú de políticas frente al alza del precio de materias primas agroalimentarias.

	Liberal estricta	Liberal compensada	Intervención acotada	Intervención profunda
Solución coyuntural	Sin intervención sectorial. Inclinación a tipo de cambio flexible	Ampliación del gasto social. Aumento de la tasa de interés	Transferencias dentro de la cadena Apreciación cambiaria	Retenciones móviles Diferenciación cambiaria mediante pol. Fiscal Inversión en sistemas
Solución estructural	Apertura de importaciones	Estabilizadores automáticos	Información, coordinación y fiscalización dentro de la cadena	alimentarios y política de uso del suelo Empresa estatal

Fuente: elaboración propia.

¿Qué tipo de respuesta está ofreciendo la Argentina?

La actual coyuntura de inflación de alimentos en la Argentina es particularmente compleja. Previo a la pandemia el panorama ya era negativo. La economía se encontraba en una crisis de balanza de pagos, momentáneamente contenida por el cierre a la libre movilidad de capitales, pero las tensiones provocadas por esta situación, sumada a la crisis de deuda soberana, configuraban la dificultad para dar respuesta a la recesión y el aumento de la pobreza.

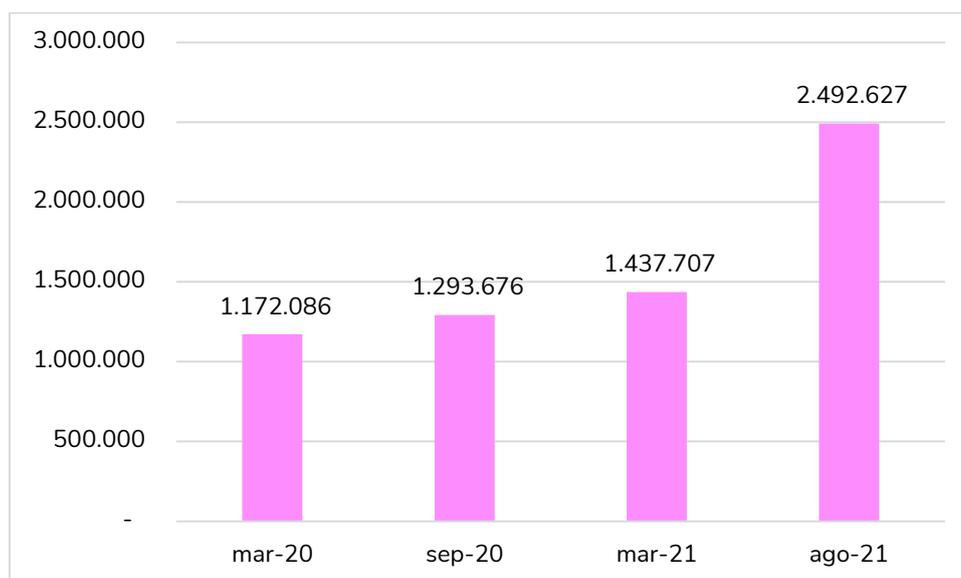
La pandemia del COVID-19 provocó una crisis atípica e implicó un freno a la actividad y al mercado de trabajo. La caída del empleo, en el segundo

trimestre de 2020, no afectó por igual a todas las categorías ocupacionales. Por cada puesto de trabajo asalariado registrado perdido, se perdieron 5 no registrados y 3 cuentapropistas. Luego de la flexibilización de las restricciones a la movilidad y la reactivación de gran parte de los sectores de la economía, el empleo por cuentapropia se recuperó (incluso superando el nivel pre-pandemia), pero el empleo asalariado informal permanecía todavía deprimido al segundo trimestre de 2021. En efecto, la cantidad de personas asalariadas no registradas era un 11,3% menor que en el segundo trimestre de 2019.

Este impacto heterogéneo de la crisis del COVID-19 implicó que los sectores vulnerables se vieran especialmente afectados, lo que redundó en un aumento de la pobreza. El gobierno nacional desplegó medidas para amortiguar dicho impacto, con un gasto que superó el 5% del PBI. Sin embargo, como fue señalado anteriormente, dicha respuesta gubernamental se vio limitada por la falta de acceso al financiamiento externo

Una de las primeras medidas del gobierno de Alberto Fernández, antes de la irrupción de la pandemia, fue la implementación de la Tarjeta Alimentar, un programa de transferencias de ingresos destinadas exclusivamente al gasto en alimentos para grupos familiares con hijos en los sectores de ingresos más bajos de la población (con similares requisitos de ingresos que la Asignación Universal por Hijo). En los primeros meses luego de su lanzamiento, a marzo de 2020 el programa contaba con 1,17 millones de beneficiarios. Posteriormente, la crisis del mercado de trabajo desatada por la pandemia y el incremento en el precio de los alimentos llevaron a una ampliación en la cantidad de personas beneficiarias, hasta las 2,49 millones, absorbiendo dentro de este programa a parte de las personas beneficiarias del Ingreso Familiar de Emergencia, discontinuado en 2020 luego de sus tres ediciones.

Gráfico 5. Cantidad de personas titulares de la Tarjeta Alimentar



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, desde su lanzamiento el monto de la prestación de la Tarjeta Alimentar se ha actualizado por debajo del incremento que sufrieron los bienes alimentarios. En términos de cobertura de la canasta básicas alimentaria, en marzo de 2020 la prestación (\$6.000) cubría el 83% del valor monetario de una canasta para dos niño/as de hasta seis años de edad, la población objetivo original del programa (\$7.188). En cambio, a agosto de 2021 la cobertura se había reducido al 72%, e incluso resulta menor entre niños de hasta catorce años de edad, que se incorporaron a partir de 2021. A grandes rasgos, la Tarjeta Alimentar como política de seguridad alimentaria se encuentra dentro de las opciones de la variante “liberal compensada”, con una tendencia a resolver el *trade-off* entre extensión e intensidad de la cobertura en favor de la primera.

Por otra parte, a nivel sectorial la administración de Alberto Fernández introdujo modificaciones a las alícuotas de derechos de exportación. El esquema impositivo en líneas generales fue resuelto entre fines de 2019 y principios de 2020 y no tuvo modificaciones de mayor impacto luego. A grandes rasgos, a 2021 las alícuotas son del 33% para la soja (con reducción para el valor agregado en harina, aceites y preparados y compensaciones progresivas a productores de menos de mil toneladas) y del 12% para trigo y maíz (4,5% para el aceite de maíz y 7% para la harina de trigo). Esta determinación de derechos de exportación para los años 2020 y 2021 representó un incremento respecto del esquema impositivo que había dejado el gobierno de Mauricio Macri, con

alícuotas fijas en pesos para cereales y oleaginosas¹¹, lo cual implicaba una disminución de la alícuota efectiva a medida que el tipo de cambio se depreciaba. Sin embargo, el esquema impositivo vigente fue implementado al nivel de precios previo a la actual fase alcista y posteriormente no fue modificado¹², a pesar de que el precio de la soja pasó del entorno de 320 USD/tn a alcanzar un pico de 600 USD/tn en mayo de 2021, para luego establecerse en la zona de 450 USD/tn.

En términos generales, puede considerarse que a lo largo de la actual fase alcista de los precios de alimentos los derechos de exportación no han sido utilizados como mecanismo de desacople del precio local respecto al internacional. Aunque esta orientación de política tiene un marcado sesgo pro-exportador en un contexto generalizado de escasez de divisas, alta inflación crónica e inestabilidad cambiaria, no puede dejar de ponerse en consideración su costo de oportunidad en términos distributivos y de seguridad alimentaria.

En la dimensión coyuntural, vale mencionar ciertas decisiones que caben dentro de la categoría definida como de intervención acotada. La primera de ellas es el sesgo de la política cambiaria, que durante 2020 había tenido como objetivo la estabilidad del tipo de cambio real y a partir de marzo 2021 se modificó, pasando a correr a una tasa menor a la inflación, generando así una apreciación real que buscaba operar como ancla para el nivel de precios.

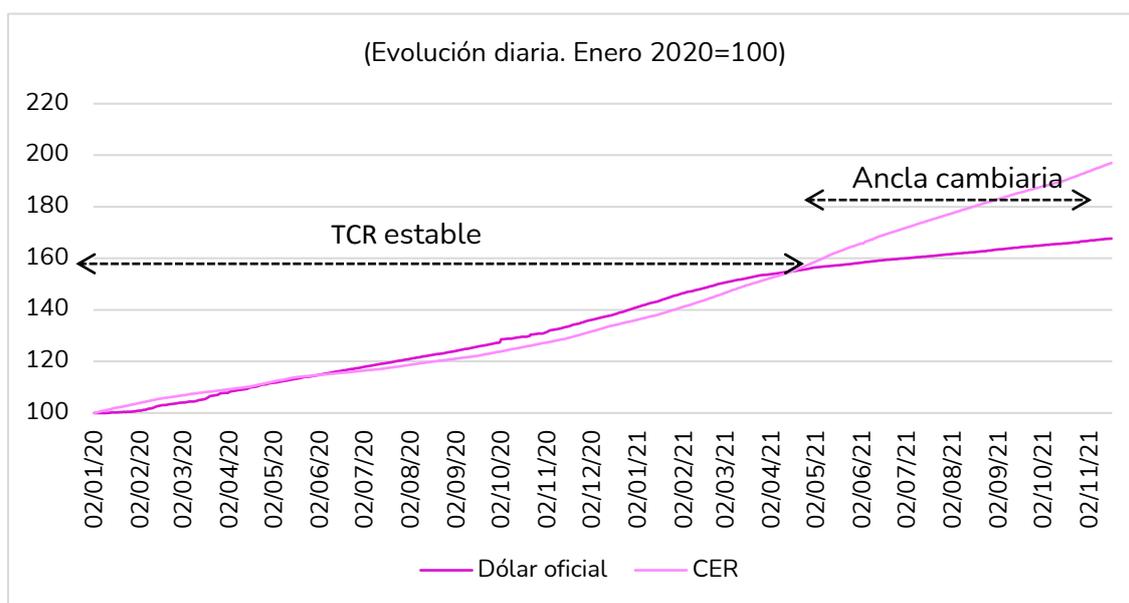
Se trata de una medida macroeconómica compensatoria con considerables imperfecciones desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, dado que interviene sobre el precio relativo de todos los bienes de la economía (los exportables y los importados o que tienen algún componente importado) y que en el contexto de un mercado cambiario con desdoblamiento *de facto* agrega presión a la brecha con los tipos de cambio paralelos. A la vez, el ancla cambiaria ha demostrado una efectividad decreciente (mayor nivel de apreciación requerido para un menor impacto en el descenso de la inflación), acaso por la combinación entre las necesidades de una política monetaria dominada por el

¹¹ Esta medida fue adoptada en un contexto de emergencia, luego del estallido de la crisis macroeconómica de 2018, en reemplazo del esquema con marcado sesgo desregulador que rigió entre 2016 y septiembre de 2018, sin retenciones a los cereales y con una reducción gradual para la soja que había alcanzado un mínimo de 26%.

¹² De hecho, en un contexto de fragilidad por la corrida contra el peso de fines de 2020, con el propósito de incentivar la liquidación de soja se resolvió una reducción temporaria de su alícuota de DEX. Ésta se redujo del 33% al 30%, resultando en una alícuota promedio en la cosecha menor a la establecida originalmente.

sesgo fiscal expansivo y las expectativas desancladas ante la evolución del tipo de cambio paralelo. A pesar de esas limitaciones, considerando la inhabilitación de mecanismos más directos de contención del shock de *commodities* (como la suba de retenciones), el ejercicio contra-fáctico sugiere que de no haber habido ancla cambiaria a lo largo de 2021, la evolución de la inflación y de la inflación en alimentos habría superado largamente los ya elevados niveles actuales.

Gráfico 6. Evolución diaria de la inflación (CER) y tipo de cambio oficial (Dólar Com A 3500)

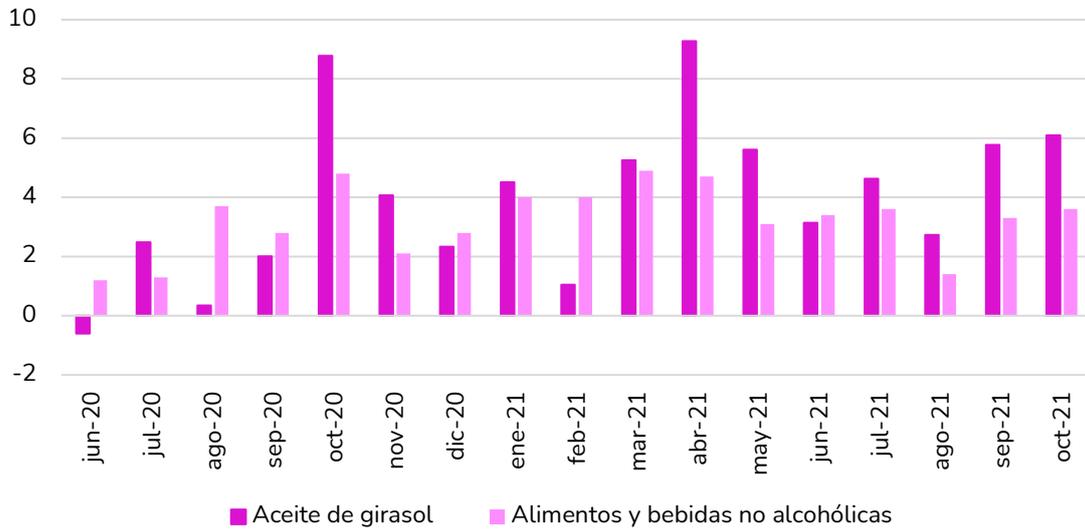


Fuente: BCRA.

Siguiendo con las herramientas de corte temporal y de intervención acotada, vale mencionar también que en febrero de 2021 se constituyó por un año un fideicomiso con el fin de sostener un precio accesible del aceite en el mercado interno. Para ello, los exportadores de harina, pellets y semillas de girasol y de harina y pellets de soja deben aportar los fondos para compensar a los productores de aceite del país que abastecen al mercado interno (y evitar así que suban sus precios). Si bien se trata de una medida interesante, es específica de un producto (aceites de soja y girasol) y hasta el momento parece carecer de efectividad, dado que el precio del aceite continuó subiendo de manera marcada durante 2021.

Gráfico 7. Variación mensual del precio del aceite de girasol y del total de Alimentos y Bebidas.

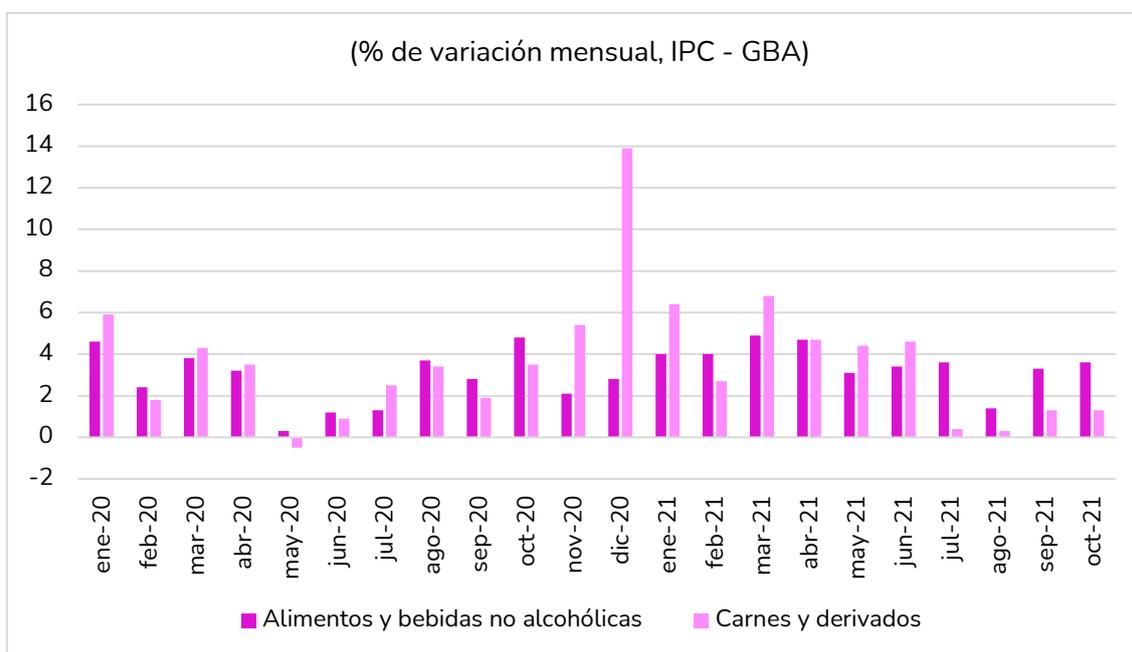
(en % de variación mensual, IPC - GBA)



Fuente: INDEC.

En función de la poca efectividad de la apreciación cambiaria para contener la suba de precios de alimentos, cerca del cierre de este capítulo la política comenzaba a recurrir a otras herramientas de intervención más directa. Estas involucraron la restricción de exportaciones de carne vacuna, de manera total en algunos cortes y con cupos de exportación en otros. La medida fue dispuesta en junio de 2021, luego de que a fines de 2020 la carne comenzara a mostrar incrementos sostenidos por encima del resto de los alimentos. A partir del mes siguiente a su implementación, su efectividad quedó de manifiesto, más allá de los efectos negativos que puede tener a mediano plazo sobre las cantidades exportadas, dado el *trade-off* entre distribución del ingreso y crecimiento sectorial que involucran este tipo de medidas de sesgo anti-exportador.

Gráfico 8. Variación mensual del precio de carnes y del total de Alimentos y Bebidas.



Fuente: INDEC.

Entre las soluciones coyunturales de más reciente implementación, a mediados de octubre de 2021 el gobierno de Alberto Fernández dio un paso más en dirección a la intervención profunda, al establecer un congelamiento de precios para una amplia gama de productos de la canasta de consumo de alimentos y otras necesidades básicas. Esta medida llega luego de que diversos acuerdos de precios entre los principales actores de la cadena no dieran el resultado esperado, aunque su grado de cumplimiento y por lo tanto su efectividad de corto plazo aún son un interrogante. Sin embargo, el lapso en el que estas soluciones pueden mostrar resultados tiende a ser breve, dado que el resto de los precios de la economía tiende a seguir corriendo a la velocidad inercial. Por lo tanto, de sostenerse por un período prolongado, el congelamiento tiende a provocar una compresión sistemática de los márgenes de negocio, lo cual degrada la medida al provocar el ajuste por cantidad de los productos congelados. Además, cuando estas medidas, de carácter necesariamente transitorio, llegan a su fin, las empresas suelen ajustar sus precios de manera súbita.

En definitiva, en lo coyuntural el gobierno nacional muestra un desplazamiento, empujado por las circunstancias, de las políticas compensatorias liberales (dejar correr los precios en 2020 y expandir el gasto

social) a las de intervención acotada (apreciar el tipo de cambio en 2021) y, ante la falta de resultados en el combate contra la inseguridad alimentaria, terminó por adoptar políticas de intervención profunda, aunque de manera tardía y puntual. Todavía es una incógnita el grado de efectividad que tendrán estas últimas medidas, así como el desarrollo posterior que tendrá el ciclo *commodities* en la pospandemia. Si esta fase alcista resultara breve y la fase más aguda del shock de precios ya hubiese transcurrido, las soluciones compensatorias deberían contribuir a remediar los efectos negativos acumulados, al tiempo que la política macroeconómica se ocupa del problema de la inercia inflacionaria. Ese escenario no está garantizado y aún pueden resultar necesarias más medidas coyunturales específicamente dirigidas al sector de alimentos.

Las medidas de tipo estructural parecen estar mayoritariamente ausentes, salvo por algunas excepciones de baja escala de impacto. La principal de estas iniciativas es YPF Agro, una división de la empresa estatal YPF, que comercializa cereales y soja, aunque aún con una baja participación en el volumen de mercado (1% de los cereales y 3% de los derivados de soja exportados en 2020). Por el momento su rol es testimonial, aunque su objetivo no es incidir sobre la determinación del precio internacional (Argentina es tomador de precio y no podría tener escala suficiente para ese rol), sino complementar el modelo de negocios de la red de distribución de fertilizantes de la compañía. Sin embargo, de alcanzar un volumen de comercialización más importante, podría cumplir un rol testigo en la cadena de comercialización, con eventual incidencia en los precios de referencia de cara al mercado interno.

Por otra parte, en términos de fiscalización, cabe mencionar la reciente implementación de la Carta de Porte Electrónica por parte de AFIP, un nuevo documento obligatorio para evitar la evasión en el transporte de granos. También se puede destacar el mayor control del ente fiscal sobre las exportaciones de carne bovina, que de acuerdo a información periodística¹³ se cursaban en parte por el tipo de cambio paralelo, lo que podría haber implicado un traspaso de la brecha cambiaria al precio local si esta operatoria hubiera tenido un volumen relevante.

Aún resta saber con qué otros mecanismos de carácter estructural se equipará la Argentina para hacer frente a la volatilidad característica de los

¹³ Véase: <https://www.ambito.com/agronegocios/carne/detectan-irregularidades-el-mercado-la-subfacturacion-evasion-y-empresas-fantasma-n5195331>

precios de alimentos. Se trata de un debate donde ninguna solución podrá conformar simultáneamente todos los objetivos que forman parte de la agenda pública: el necesario incremento del volumen de exportaciones frente a la endeblez de las reservas internacionales y la urgencia de reducir los altos niveles de incidencia de la pobreza y de inseguridad alimentaria, en el marco de restricciones para la expansión del gasto social y del crecimiento de las preocupaciones ambientales en las zonas de producción agrícola. Sin embargo, la revisión de políticas muestra un vacío en acciones a gran escala de carácter estructural. Motivar un debate que transparente los costos y beneficios de las diversas alternativas puede ser un primer paso hacia esa dirección.

Sobre la autora y el autor

María Monza: Licenciada en Economía (UBA). Investigadora del Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.

Nicolás Segal: Licenciado en Economía (UBA). Investigador del Instituto de Trabajo y Economía, Fundación Germán Abdala.

Referencias

- Adler, G., Magud, N. y Werner, A. (2017). Terms-of-Trade Cycles and External Adjustment. IMF Working Paper No. 17/29.
- Badeeb. R., Lean, H. y Clark, J. (2016). The Evolution of the Natural Resource Curse Thesis: A Critical Literature Survey. Working paper No. 5/2016. Department of Economics and Finance, College of Business and Law, University of Canterbury, Christchurch, New Zealand.
- Banco Central de la República Argentina (2021). Informe de Política Monetaria, agosto 2021. Buenos Aires.
- Banco Mundial (2019). Commodity Markets Outlook. Special Focus. April 2019.
- Bastourre, D., Carrera, J. y Ibarlucía, J. (2010). Precios de los commodities: factores estructurales, mercados financieros y dinámica no lineal : Estudios BCRA N° 6 / 1a ed. - Buenos Aires : Banco Central de la República Argentina, 2010.
- Bello, Cantú y Heresi (2011). Variabilidad y persistencia de los precios de los productos básicos en América Latina. Revistal CEPAL No. 103.
- Bisang, R. (2017) Las estrategias de las empresas de producción agropecuaria argentinas. En Bisang, R. y Pierre, J. (comp.) Problemas actuales y perspectivas futuras de la producción y comercialización de granos - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, 2017.
- Cashin, P. y McDermott, J. (2002) The Long-Run Behavior of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability. IMF Staff Papers Vol. 49, No.2. Washington DC.
- Cimoli, M. y Porcile, G. (2013). Tecnología, heterogeneidad y crecimiento Una caja de herramientas estructuralistas. CEPAL - Serie Desarrollo Productivo N° 194. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2021), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile.
- Cornejo, M. (2020); "Modelización de los determinantes de los precios de las commodities", Ensayos Económicos, N°75, noviembre, pp. 82-117.
- Domanski, D. y A. Healt (2007) "Financial Investors and Commodity Markets", BIS Quarterly Review, Mayo, 2007, 53-67.

- Dornbusch, R. (1985) "Policy and Performance Links Between LDC Debtors and Industrial Nations", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1985, 303-368.
- FAO (2013). FAOSTAT. Food Security Indicators. Food and Agriculture Organization for the United Nations.
- FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. 2020. Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cb2242es>
- Frankel, J. (2006) "The Effect of Monetary Policy on Real Commodity Prices", NBER Working Paper No. 12713.
- Gruss, B y Kebhaj, S. (2019) Commodity Terms of Trade: A New Database. IMF WP/19/21, Washington DC
- Milanovic, B. (2012) Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now. Policy Research Working Paper 6259. The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team. Washington DC.
- Olivera, Julio H.G. (1967), "Aspectos dinámicos de la inflación estructural", *Desarrollo Económico*, 7(22):261-6.
- Pandey, B., Reba, M., Joshi, P.K. et al. Urbanization and food consumption in India. *Sci Rep* 10, 17241 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41598-020-73313-8>
- Prebisch, R. (1986). Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. *Revista de la CEPAL* No.28.
- Reardon, T., Tschirley D., Dolislager M., Snyder J., Hu C, White, S. (2014) Urbanization, Diet Change, and Transformation of Food Supply Chains in Asia. US Global Development Lab. Michigan State University.
- Romer, D., (1993). Openness and inflation: theory and evidence, *Quarterly Journal of Economics*, 58, 869–903.
- Sachs, J. y Warner, A. (2001) The curse of natural resources. *Natural Resources and Economic Development*. *European Economic Review* 45 (2001) 827}838
- Schteingart, D., Molina, M. y Fernández Massi, M (2021). La densidad de la estructura productiva y el empleo. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 9, septiembre de 2021, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación
- UNCTAD, (2021) The Recent Commodity Price Surge: A Boon for Latin America and the Caribbean? UNCTAD/DITC/COM/INF/2021/6

Zilberman, D., Hochman, G., Rajagopal, D., Sexton, S., Timilsina, G. (2013) The Impact of Biofuels on Commodity Food Prices: Assessment of Findings. *American Journal of Agrarian Economics*. Volume 95, Issue 2. Pages 275-281

PLANTA DE ALIMENTOS NUTRITIVOS

Una experiencia exitosa sobre políticas públicas generadas para paliar la situación del hambre

Vanesa Sabrina Rodríguez

Introducción

La erradicación de la pobreza es una de las principales responsabilidades que los Estados han asumido en todo el mundo. El acuerdo acerca de la necesidad de combatir la pobreza es tan generalizado que los organismos internacionales la han fijado como objetivo prioritario. Las Naciones Unidas, en la famosa declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio, propusieron como meta mundial número uno la reducción a la mitad de la pobreza en cada país entre 1990 y 2015. En los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, aceptados por todos los países del mundo, la meta número uno para 2030 es “erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo” y la número dos es “hambre cero”. El objetivo de bajar la pobreza es claro, efectivo, urgente e incontrovertido.¹

¹ El Desafío de la pobreza, CIPPEC, 2019.

La provincia ni la ciudad de Santa Fe son ni fueron la excepción a esta situación de contexto mundial ya que según informes del INDEC del año 2007, año de inauguración de la Planta de Alimentos Nutritivos —de la que hablaremos en breve—, existía un alto nivel de indigencia que abarcaba a las personas que ni siquiera podía cubrir sus necesidades alimentarias: en este caso era del 17,1 % superando la media nacional (15%) y a eso se le sumaba un informe del Movimiento Sin Techo en el que se difundía que “cada día, 33 niños ingresan a la indigencia en la ciudad de Santa Fe, más de uno por hora o sea, unos 1000 cada mes. El crecimiento de la cantidad de niños indigentes es cuatro veces mayor que la de niños que nacen en barrios periféricos”. Es en este contexto en donde la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y el Banco Credicoop acordaron el trabajo en conjunto para tratar de paliar la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos muchos de los habitantes de la ciudad de Santa Fe.

Actualmente, la situación del Gran Santa Fe no es mejor que la de aquel entonces ya que según los últimos datos del INDEC del 2021 indican que el 50,5% de la población es pobre mientras que el 10,6% es indigente, lo que hace el tercer conglomerado más pobre del país. Estos datos indican que el problema de la pobreza y, por ende, del hambre y la desnutrición no son temas actuales. Es por tal razón que los equipos de investigadores de la Universidad Nacional del Litoral siempre tuvieron dentro de sus estudios el desarrollo de productos que contribuyan a paliar esta terrible situación. Es en este contexto donde se crean los Alimentos de Interés Social.

Antecedentes

En 1986, el cuerpo docente de la Cátedra de Cereales y Oleaginosas del Instituto de Tecnología de Alimentos (ITA) de la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional del Litoral, dirigidos por el Ing. Rolando González², comenzaron a trabajar sobre el concepto de “Alimentos de Interés Social”. En el 2007, en una entrevista el Ing. González, dijo: “los alimentos de interés social surgen como respuesta al hambre en el mundo: la población se incrementaba y ya se podía ver que el problema existía e iba a ser incluso más grave”. Estos productos se caracterizan por ser de consumo masivo o sea forman parte de la

² Ingeniero Químico (UNL, Argentina). Actualmente jubilado. Fue director del Instituto de Tecnología de Alimentos de la Facultad de Ingeniería Química de la UNL, profesor titular de la Cátedra de Cereales y Oleaginosas de la mencionada facultad.

dieta normal de la población, con una calidad nutricional mejorada y fundamentalmente de un bajo costo; “nuestros proyectos están orientados en ese sentido: tratar de ver cómo a estos alimentos que la población consume diariamente se les puede mejorar su calidad nutricional sin alterar su costo”, agregaba el ingeniero. En esos desarrollos comenzó a trabajar el ITA, cuando se formó un grupo de investigadores que se abocaron a mejorar fórmulas para elaborar panes, fideos, galletitas y sopas cremas, con el agregado de harina de soja desgrasada y carbonato de calcio, como primeros componentes que apuntaban a aumentar su valor nutricional.

Un hecho importante que llevó a las primeras acciones de implementación de estos alimentos se produjo en 1989 cuando el ITA firmó un convenio con Cáritas Nacional de asesoramiento técnico para el desarrollo de alimentos aptos para alimentación en comedores. El convenio implicaba también el dictado de cursos de capacitación a operadores de comedores con el objeto de difundir los conceptos de eficacia nutricional. Se propusieron algunas formulaciones tipo sopas cremas, panes y pastas enriquecidas con harina de soja y calcio, entre otras.

Fruto de esta interacción surgió un emprendimiento productivo llevado a cabo en Rosario, que involucraba la elaboración de algunos productos y que, finalmente, en 1990 concluyó en la formación de una cooperativa de trabajo que elaboraba una amplia gama de productos, con una capacidad instalada del orden de 20.000 kilos diarios, que le permitió presentarse a licitaciones del gobierno nacional y proveer alimentos a comedores institucionales tanto de programas nacionales como de Cáritas.

Creación Programa Alimentos de Interés Social

El Programa de Alimentos de Interés Social fue creado el 2 de Diciembre de 2006 en donde la Universidad Nacional del Litoral junto al Banco Credicoop se comprometieron a generar alimentos de alto valor nutricional a muy bajo costo así como también llevar a la sociedad un Plan de Educación Nutricional con el objetivos de contribuir a la capacitación de los asistentes escolares y de la población en general, fomentando las buenas prácticas de higiene, la alimentación saludable y la correcta manipulación de alimentos. En este emprendimiento asociativo la Universidad puso el personal altamente capacitado y las fórmulas mientras que el Banco Credicoop puso el capital para

poder comprar el equipamiento y los insumos para producir las primeras 100.000 raciones.

El 22 de marzo de 2007 se inauguró la Planta de Alimentos Nutritivos en la ciudad de Santa Fe, y se comenzaron a producir dos variedades de guisados los cuales eran: Guiso de Lentejas y Guiso de Arroz ambos aportando por porción (100 gr. producto seco) aproximadamente 400 kcal, 14-16% de proteínas y el agregado de hierro y vitamina C, parámetros que FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) recomienda por plato para un niño en edad escolar. Estos alimentos se elaboran a partir de vegetales deshidratados, proteínas lácteas y vegetales. También es importante remarcar la posibilidad a ser utilizados en situaciones de catástrofe ya que no requieren cadena de frío para su conservación.

En aquellos días la ciudad de Santa Fe sufrió la 2ª inundación más importante en menos de 5 años y en ese momento las autoridades de la Universidad decidieron donar la totalidad de la producción a los centros de evacuados que se abrieron para poder albergar a casi 26.000 personas.

Desde ese momento la planta no ha parado de crecer. Al poco tiempo se le sumaron tres productos nuevos: Guiso de Fideos, Arroz Primavera y Arroz Cuatro Quesos.

Figura 1: Cartera de productos



Fuente: propiedad de la autora.

En el año 2008 se lanzó el Programa Asociado Solidario en donde cualquier persona física o empresas puede aportar una cierta cantidad de dinero que se traduce a raciones de alimentos que luego son donadas a instituciones de la ciudad de Santa Fe, la región o instituciones que el propio asociado decida.

En la actualidad el número de asociados, entre personas físicas y empresas, llega casi a 300. A partir de este aporte se reparten mensualmente casi cuatro toneladas de alimentos. A su vez, anualmente la Universidad organiza desde el Programa UNL Verde la campaña Reciclar/Donar/Alimentar la cual, bajo el lema “Un papel que se recicla es un papel que alimenta”, se recolectan papeles y cartones en toda la comunidad universitaria durante un mes, los cuales son entregados a la empresa Celulosa Moldeada SA que los utiliza de materia prima para su producción y retribuye el valor en raciones para la Planta de Alimentos.

Compromiso Social

Desde el 2008, los alimentos nutritivos elaborados comenzaron a incorporarse en el menú del comedor universitario de la UNL, y también en algunos momentos se incluyeron en los comedores de las Universidades de Mar del Plata, La Pampa, Nordeste y Río Cuarto.

Además de las acciones periódicas, la Planta tuvo una importante presencia en situaciones de emergencia a nivel nacional e internacional, como ser, en el año 2010 cuando se enviaron a los damnificados por el terremoto de Haití cuatro toneladas de alimentos que fueron distribuidos a través de la Comisión Cascos Blancos. En ese mismo año se llevaron 11.000 raciones para las víctimas del tornado que azotó al pueblo formoseño de Pozo del Tigre.

Figura 2: Raciones de alimentos para Haití



Fuente: propiedad de la autora.

En abril de 2013, se realizó una donación de 5000 raciones de alimentos a los damnificados por el fuerte temporal que azotó varias localidades de la Provincia de Buenos Aires, principalmente a la ciudad de La Plata, que fue la más afectada. En diciembre del 2015 se enviaron 10.000 raciones de alimentos a los damnificados por las inundaciones en la ciudad de Concordia. En marzo del 2021 se enviaron 10.000 raciones de alimentos a la sede en El Bolsón de la Universidad Nacional de Río Negro para que sean distribuidos entre los damnificados por los incendios forestales que azotaron la región, asimismo este año (2022) se enviaron 3000 raciones de alimentos a los damnificados por los incendios en Corrientes.

Y, por último, pero no menos importante, en el año 2020 en medio de la emergencia sanitaria y social generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, la UNL intensificó el trabajo en la Planta de Alimentos y es en ese sentido que se produjeron y distribuyeron más de 200 mil raciones de alimentos en barrios de siete ciudades de la provincia de Santa Fe.

Reconocimiento al compromiso social

Por otra parte, es importante destacar que la Planta ha recibido en estos 15 años de existencia algunos reconocimientos y distinciones por su labor y compromiso para atender a la comunidad en la cuestión de alimentación nutritiva como ser:

- Premio a la excelencia otorgado por el Instituto Argentino de la Excelencia (IADE) en agosto de 2007.
- Distinción de la Asociación Celíaca Argentina —sede Reconquista— por la labor de la UNL en la Investigación y Presentación de Productos sin TACC.
- Distinción del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento por considerarlo una actividad que fomenta la educación alimentaria, en mayo de 2012.
- Seleccionada por el Observatorio de Cooperación Ciudad-Universidad dependiente de la Asociación del Grupo Montevideo y Merco-ciudades para formar parte del Banco de Buenas Prácticas del Observatorio en donde se destacan aquellos procesos de cooperación entre universidades públicas y gobiernos locales, en febrero 2021.

Los desafíos que se vienen

La Universidad Nacional Litoral a través de la planta de alimentos, en el marco de sus 15 años de existencia, se encuentra en un proceso de expansión de su cartera de productos. En breve se comenzarán a producir otros alimentos mejorados nutricionalmente para poder llegar a un público más diverso y que permita tener mayor variedad de productos que complementen los menús de los comedores institucionales y organizaciones sociales.

En estos momentos de crisis es más que imperioso ponernos el objetivo de colaborar para que prácticas como éstas se repliquen en el resto del país. Es por eso que los equipos técnicos de la planta se encuentran colaborando con algunas universidades nacionales e instituciones para que puedan instalar las propias.

El hambre y la desnutrición deberían ser prioridades para todos los gobiernos y, las universidades públicas tienen la enorme responsabilidad de poner sus investigaciones al servicio de la sociedad.

Sobre la autora

Vanesa Sabrina Rodríguez: Ingeniera en Alimentos. Responsable de la Planta de Alimentos Nutritivos de la Universidad Nacional del Litoral. Estudiante de la Maestría en Ciencia y Tecnología dictada en la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional del Litoral.

MEDIDAS DE EMERGENCIA DEL ESTADO NACIONAL FRENTE A LA PANDEMIA COVID-19

Paula Amaya y Romina Alejandra Vittor

Introducción

En el marco de la pandemia mundial por la enfermedad del Coronavirus (COVID-19), junto a la crisis sanitaria y social provocada por los peligrosos efectos de su propagación, el Estado nacional argentino implementó diferentes medidas y herramientas de política pública de protección social cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos de la pandemia.

En este capítulo, se presenta un análisis de la síntesis¹ de las principales medidas de emergencia que el Estado Nacional puso en marcha en el marco de la pandemia por COVID-19, realizada por la Dirección Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), perteneciente al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

¹ Las fuentes utilizadas para realizar dicha síntesis fueron: Sistema Integral de Monitoreo: a partir de la información provista por los programas sociales de cada organismo; Registros administrativos recopilados por SINTyS; INDEC; www.datos.gob.ar; Boletín IFE de ANSES.

(CNCPS)². Entre otros datos, podrán encontrar allí información sobre montos de transferencias, relaciones entre cantidades de sujetos de derecho y ejecución presupuestaria, entre regiones y principales actividades productivas asistidas, etc.

Contexto de creación de las medidas de emergencia ante la pandemia

En diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en la República Popular China, se reportaron casos de personas enfermas con un tipo de neumonía desconocida. La enfermedad rápidamente configuró una crisis sanitaria de salud pública en tanto produjo una situación grave, repentina, inusual e inesperada, originada en un factor de riesgo sanitario común, provocando una alta cifra de contagios y muertes de individuos junto a un desequilibrio o déficit prestacional de la cadena asistencial. De esta manera, la enfermedad se propagó velozmente provocando efectos simultáneos de crisis y/o desastres sanitarios en diferentes ciudades y países del mundo, llevando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a reconocerla como pandemia el 11 de marzo de 2020. Desde entonces, la pandemia ha tenido un efecto socioeconómico disruptivo. Se han cerrado escuelas y universidades en más de 124 países afectando a más de 2.200 millones de estudiantes. Al igual que en la gran mayoría de países del mundo donde se establecieron medidas de emergencia sanitaria, cuarentena y confinamiento preventivo para la población.

La pandemia por la COVID 19 impactó de manera global, y específicamente en nuestro país sobre la actividad económico laboral, y en el flujo de ingresos de vastos sectores, afectando sobre todo a los segmentos de la población y del mercado de trabajo con mayor situación de vulnerabilidad. Ejemplo de ello son los asalariados informales o trabajadores por cuenta propia, pero también a otros sectores integrados a la economía formal vinculados a actividades no esenciales, particularmente a pequeñas y medianas empresas, pequeños y medianos comerciantes, unidades económicas de pequeña o mediana escala.

² Véase el informe en: https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia_resumen_ejecutivo.pdf

El Estado Nacional reconfiguró la política pública, y puso en marcha una serie de medidas cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos. Las medidas adoptadas, se focalizaron en sostener y profundizar las políticas de protección social, y tendieron a resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables. Pero además debieron ocuparse de otros sectores de la población afectados por la nueva coyuntura.

Estas nuevas formas de intervención fueron novedosas en sus contenidos, objetivos y grupos sociales a los que se dirigieron, pero no sólo eso, también lo fueron en el sentido de que exigieron nuevas formas de articulación entre distintas agencias estatales y entre los diferentes niveles de gobierno.

Dichas medidas, iniciaron el 12 de marzo de 2020, en el marco de la pandemia, ampliando por un año la emergencia sanitaria (Decreto 260/2020), establecida por Ley N° 27.541; y generando medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) (Decreto 297/2020) a partir del 20 de marzo de 2020. Medidas que conllevaron fuertes restricciones a la circulación, y ocasionaron una reducción drástica de la actividad económica y aumento del riesgo de desempleo.

Consideraciones acerca de las políticas de emergencia

Podemos decir que las medidas más destacadas fueron 8 herramientas de transferencia monetaria de gran impacto para la población: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), prestación monetaria no contributiva de \$10.000 con carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria; Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) conformado por medidas como el Salario Complementario, asignación del 50% del salario neto abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado registrado de aquellas actividades consideradas como no esenciales, y el aumento de montos del Sistema integral de prestaciones por desempleo. Además, se implementaron medidas como créditos a tasa cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, y para trabajadoras y trabajadores autónomos, así como créditos a tasa subsidiada para el pago de sueldos para empresas no críticas; y el otorgamiento de Bonos excepcionales en las prestaciones de

Potenciar Trabajo, a la Asignación Universal – por Hijo (AUH) por hijo con discapacidad (AUHD), o por embarazado (AUE), Jubilados y Pensionados, Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Pensiones No Contributivas y la Tarjeta Alimentar.

Tanto el IFE como el Programa ATP se desarrollaron como una política pública de protección social reactiva frente a la emergencia por la COVID-19.

En el caso del IFE, se combinaron mecanismos de expansión vertical y horizontal de la política social y sus destinatarios. Vertical, en tanto permitió una administración sencilla aumentando el valor de las transferencias económicas hacia titulares de derecho de programas existentes (caso AUH-AUHD-AUE). Horizontal, al expandirse hacia otros sectores de la población afectada por la emergencia social y económica generada por la pandemia de la COVID-19. Estas personas pudieron acceder a la asistencia, completando un formulario en la web de la ANSES, siendo posteriormente esta solicitud analizada en relación a otras bases de datos que permitieron visualizar el cumplimiento de requisitos y posibles incompatibilidades de la persona solicitante. En el caso del Programa ATP, se utilizaron procesos y sistemas de programas ya existentes en las áreas y organismos del Estado Nacional que coadyuvaron a dar pronta respuesta ante la emergencia social y sanitaria. Esto implicó un conjunto de adecuaciones en los mecanismos institucionales para redefinir aspectos como la elegibilidad y la focalización, determinar la conveniencia del uso de sistemas de información y registros administrativos de personas afectadas y titulares de programas, establecer y coordinar fuentes de financiamiento y mecanismos de pagos.

En relación a los Bonos Extraordinarios de Emergencia que se implementaron, se utilizó la modalidad de transferencia directa a titulares. Tal fue el caso de la Asignación Universal – por Hijo (AUH), o por hijo con discapacidad (AUHD), o por embarazo (AUE) –. También se otorgaron Bonos Extraordinarios a través de la Tarjeta Alimentar, del Programa Potenciar Trabajo, de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de las Pensiones No Contributivas, y de las Jubilaciones y Pensiones. Si bien, esta modalidad de implementación excluye a quienes no son titulares de cada uno de esos dispositivos, permitieron proyectar e implementar respuestas rápidas y sencillas porque se utilizaron los sistemas de medios de pago y liquidación habituales.

Sin embargo, las acciones antes mencionadas, no fueron los únicos mecanismos implementados. Con el objetivo de visualizar el despliegue de

políticas públicas en el contexto de emergencia podemos señalar, a modo de ejemplificación, las siguientes medidas adicionales:

- Asistencia económica de emergencia para unidades productivas autogestionadas – Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
- Bono a personal de Seguridad y Defensa – Ministerio de Seguridad – Ministerio de Defensa
- Asignación estímulo al personal de la salud – Ministerio de Salud
- Aumento para beneficiarios y beneficiarias del Programa Intercosecha – Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
- Beca Sostener Cultura Fondo Nacional de las Artes – Ministerio de Cultura
- Asistencia financiera excepcional SENNAF – Ministerio de Desarrollo Social
- Extensión del pago de estipendios a beneficiarios de becas – Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Probienestar, monetización de la prestación - PAMI
- Refuerzo Alimentos comedores comunitarios y merenderos – Ministerio de Desarrollo Social
- Refuerzo a comedores escolares – Ministerio de Desarrollo Social
- Suspensión del pago de las cuotas de los créditos vigentes ANSES - ANSES
- Tratamiento diferencial para empleadores del sector salud: Reducción de contribuciones patronales – AFIP

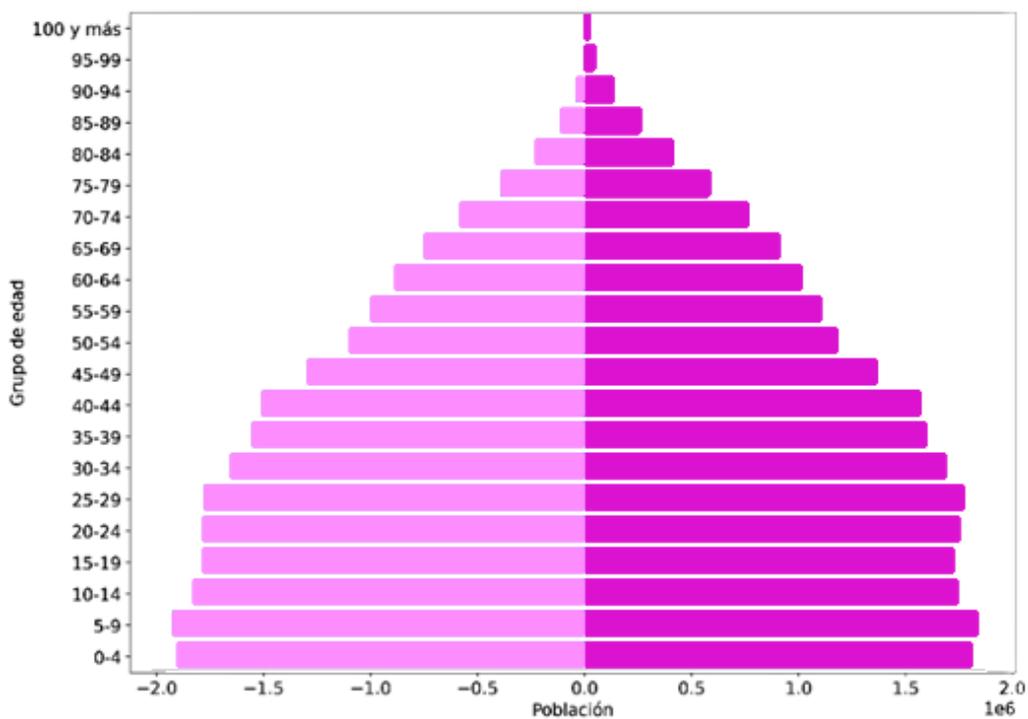
La crisis generada por la pandemia demostró la importancia de integrar y transversalizar el enfoque de riesgos en los sistemas de protección y promoción social, enfatizando los mecanismos de gestión integral de riesgos prospectivos, reactivos y compensatorios que correspondan a cada momento, a fin de poder actuar en materia de prevención, respuesta y recuperación ante potenciales escenarios de crisis, emergencias, desastres y catástrofes. Estas acciones de política pública de protección social implementadas en el marco de la pandemia de la COVID-19 son en sí mismas parte de un proceso de aprendizaje para el permanente desarrollo y consolidación de capacidades de afrontamiento y de resiliencia ante eventos disruptivos de grandes magnitudes. En una primera aproximación y análisis desde la perspectiva del equipo que realiza este

capítulo, la pandemia (siendo un fenómeno socio-natural claramente diferencial y situado), se ha manejado en Argentina demostrando la capacidad de articulación entre diferentes organismos y niveles del Estado, junto a actores sociales, nacionales e internacionales.

Estructura poblacional Argentina

La población total proyectada a 2020 en la República Argentina es de 45.376.763 de personas (INDEC). Su estructura por edades muestra que el 8.2% de la población es de hasta cuatro años de edad (3,7 millones), el tramo de 5 a 19 años representa el 23,9% (10,8 millones), el de 20 a 59 el 52,2 % (23,7 millones), y el de 60 años y más el 15,7% (7,1 millones) de la población. En el Gráfico 1, vemos la distribución de la población por sexo y tramo etario para 2020.

Gráfico 1. Distribución de población por sexo y tramos etarios 2020



Fuente: Proyecciones poblacionales a 2020 sobre la base del Censo 2010, INDEC.

En cuanto a la distribución de dicha población en el territorio nacional (Cuadro 1) se observa una clara concentración en la Provincia de Buenos Aires

con un 39% de la misma, las Provincias de Córdoba y Santa Fe representan el mismo peso relativo con un 8% de la población y son las siguientes en cantidad de habitantes. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene una población proyectada de 3.075.646 personas, que equivale al 7% de la población argentina. La provincia con menor cantidad de población es Tierra del Fuego, quien contiene menos del 0.4% de la población de nuestro país según la proyección para 2020 de INDEC.

Cuadro 1. Peso relativo de la población según su jurisdicción

Jurisdicción	Población Proyectada 2020	Peso relativo por Jurisdicción %
Buenos Aires	17.541.141	39%
CABA	3.075.646	7%
Catamarca	415.438	1%
Chaco	1.204.541	3%
Chubut	618.994	1%
Córdoba	3.760.450	8%
Corrientes	1.120.801	2%
Entre Ríos	1.385.961	3%
Formosa	605.193	1%
Jujuy	770.881	2%
La Pampa	358.428	1%
La Rioja	393.531	1%
Mendoza	1.990.338	4%
Misiones	1.261.294	3%
Neuquén	664.057	1%
Río Negro	747.610	2%
Salta	1.424.397	3%
San Juan	781.217	2%
San Luis	508.328	1%
Santa Cruz	365.698	1%
Santa Fe	3.536.418	8%
Santiago del Estero	978.313	2%
Tierra del Fuego	173.432	0%
Tucumán	1.694.656	4%
Total	45.376.763	100%

Fuente: Proyecciones poblacionales a 2020 sobre la base del Censo 2010, INDEC.

Descripción de las medidas de emergencia

A continuación, se enuncian y explican brevemente los dispositivos de política pública mediante los cuales se implementaron medidas de emergencia en el marco de la pandemia COVID-19 durante el año 2020. Se incluyen algunas referencias de datos y valoraciones, que fueron consideradas de gran relevancia, en relación a la cobertura y montos ejecutados que estas medidas implicaron en base a las cantidades de titulares de derechos que fueron priorizados para cada una de estas.

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

A menos de quince días de la declaratoria de pandemia por la OMS y del inicio del ASPO se implementaron herramientas de protección social reactivas frente a la emergencia, siendo una de las primeras el Ingreso Familiar de Emergencia, creado por Decreto 310/2020 del presidente Alberto Fernández el 23 de marzo de 2020³. Esto, a manera de dar alivio económico inmediato a trabajadoras y trabajadores informales que vieron directamente afectados sus ingresos por la imposibilidad de trabajar luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria.

El IFE fue un seguro social otorgado durante el año 2020 a trabajadores monotributistas de las categorías A y B, monotributistas sociales, titulares de asignaciones universales, personal doméstico, titulares de AUH/AUE/AUHD y titulares de beca PROGRESAR; debido a la emergencia de la pandemia por la COVID-19. Consistió en un bono de 10 mil pesos argentinos. Comenzó a pagarse el 21 de abril del mismo año, alcanzando a aproximadamente 9 millones de personas.

La persona receptora debía tener entre 18 y 65 años, ser argentina nativa o naturalizada, y residente durante al menos dos años en el país. Además, se exigía no tener otros ingresos provenientes de: a) Trabajos en relación de dependencia; b) monotributos de categoría C, superior, o del régimen de autónomos; c) prestaciones de desempleo; d) jubilaciones, pensiones o retiros

³ Véase el Decreto en:

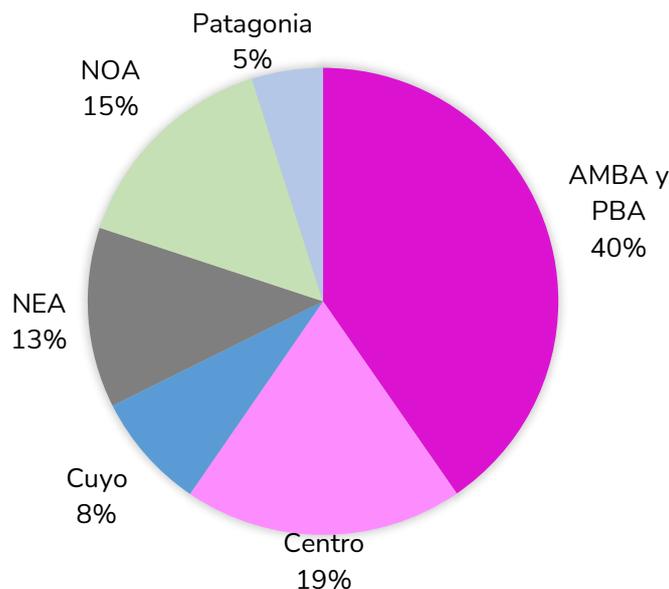
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>

contributivos o no contributivos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; e) planes sociales, salario social complementario, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales.

La cantidad de titulares de derecho ascendió a más de 8.800.000 promedio, teniendo en cuenta los tres pagos de la prestación. Se realizaron tres desembolsos entre los meses de abril y septiembre de 2020, en donde cada titular de derecho recibió una transferencia dineraria por \$10.000 por cada pago, aproximándose a un desembolso total por parte del Estado Nacional de \$265.000 millones en todo el país.

En el gráfico 2, se observa la distribución regional de los titulares de derecho del IFE. El mayor porcentaje se encuentra distribuido entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el resto de la provincia de Buenos Aires, que juntas concentran el 40%. Una participación razonable si analizamos que el 45% de la población total proyectada 2020 según INDEC vive en dicha zona geográfica. En segundo lugar, con un 19%, se presenta la región centro, constituida por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. La región con menor participación fue la patagónica, alcanzando un 5% de la asistencia.

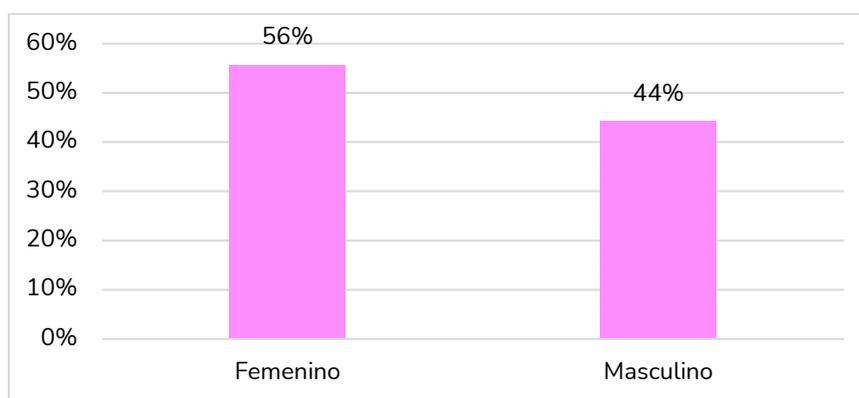
Gráfico 2. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución regional



Fuente: SIEMPRO en base a datos.gob.ar

En el gráfico 3, se muestra la distribución por sexos. En este se observa que el 56% de los titulares fueron mujeres y el 44% de los titulares fueron hombres. Se tomaron los datos referentes al primer desembolso del IFE disponibles en el Boletín publicado por ANSES. Se supone igual comportamiento para los 2 desembolsos siguientes.

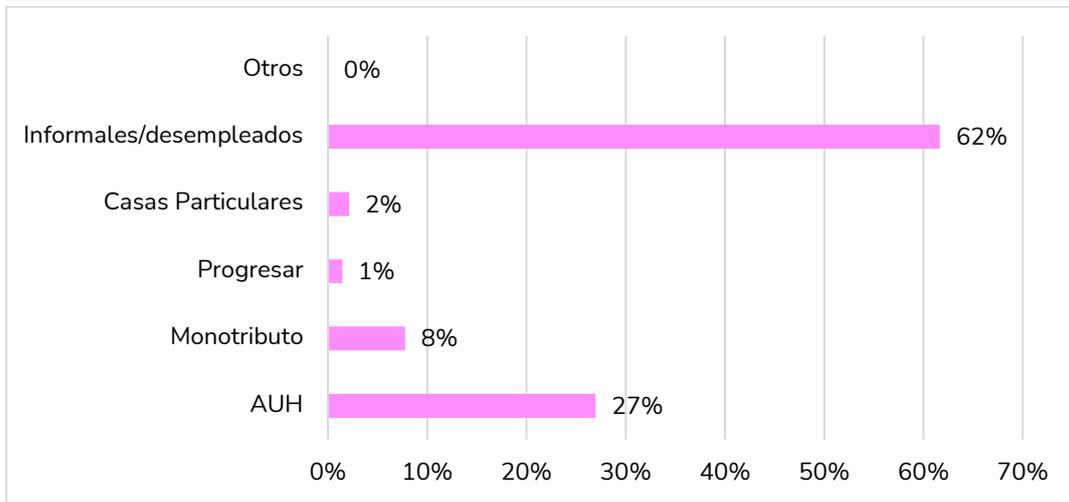
Gráfico 3. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución por sexo



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de ANSES (BOLETIN IFE).

Al analizar la composición de titulares de derecho, según la modalidad por la cual se obtuvo la prestación, mostrada en el gráfico 4, se aprecia que la mayoría corresponde a las personas trabajadoras Informales/desempleadas, llegando al 62% del total. En segundo lugar, están las personas titulares de AUH, quienes representan el 27%, seguidos por lejos, de las categorías Monotributo, Casas Particulares, y Progresar; en ese orden.

Gráfico 3. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución por modalidad de otorgamiento



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de ANSES (BOLETIN IFE).

Por último, es de utilidad analizar el entrecruzamiento de las variables modalidad y sexo, tal como se muestran en el cuadro 2, a fin de comparar el peso relativo de cada una de las modalidades según el sexo. Se evidencia así, una marcada diferencia en la distribución de las modalidades AUH, Casas Particulares, y otras modalidades no especificadas, con respecto a cada sexo; lo que infiere la existencia de una brecha de género como factor de riesgo social diferenciado. Asimismo, en las modalidades del Progresar y de las personas trabajadoras Informales/desempleadas, el peso relativo de la distribución de las prestaciones por sexo, tiene una diferencia menos marcada. La única modalidad con un peso relativamente equitativo en su distribución entre sexos, es la del Monotributo.

Cuadro 2. Peso relativo de titulares de derecho del IFE por modalidad de otorgamiento a cada sexo

Modalidad	Femenino	Masculino
AUH	95%	5%
Monotributo	45%	55%
Progresar	67%	33%
Casas Particulares	97%	3%
Informales/desempleados	38%	62%
Otros	0%	0%

Fuente: SIEMPRO a partir de datos de ANSES (BOLETIN IFE).

A partir de la evaluación de condiciones de vida en barrios populares realizada por SIEMPRO en conjunto a la Secretaria de Integración Socio Urbana es posible resaltar la importancia que tuvo el IFE para los sectores en mayor situación de vulnerabilidad. La percepción de habitantes y referentes más reiterada es que se trató de una medida imprescindible en el peor momento de la crisis de ingresos producida por la primera fase del ASPO, que puede sintetizarse en una frase: “fue una ayuda, sin este ingreso la cosa hubiera sido mucho peor”.

La importancia de este ingreso se pone de manifiesto cuando se consulta por el uso que dieron al dinero proveniente del IFE. Las menciones más frecuentes se refieren a la compra de alimentos y la realización de mejoras urgentes en las viviendas —reparaciones o construcción de una habitación extra. Con la misma frecuencia que esos destinos, refieren que el dinero del IFE fue utilizado para cubrir cuentas que habían quedado sin pagar (pago de servicios, deudas con comercios, etc.). Con menos menciones se refieren otros usos, como la compra de vestimenta (sobre todo para los niños, niñas y adolescentes del hogar) o de mercaderías en general.

En definitiva, la percepción de las políticas públicas del Estado Nacional tendientes al refuerzo de los ingresos, que se vieron reducidos por las medidas de ASPO, en los barrios populares es altamente positiva y, por lo tanto, es

recomendable como política social complementaria para contextos de emergencia⁴.

Programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)

El 1 de abril de 2020 se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) mediante el Decreto 332/2020 (B.O. 01/04/2020), con el fin de acompañar, apoyar y dar alivio económico inmediato a las empresas y personas trabajadoras directamente afectadas por la caída de la actividad económica, luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria.

El programa ATP, fue un programa social orientado a garantizar la producción y amortiguar el impacto económico generado por la crisis de la COVID-19. Se destinó a empresas de todos los tamaños, y a las personas trabajadoras que se encontraban en condición de empleados, monotributistas y autónomos. Se trató de un esfuerzo del Estado Nacional para mantener los procesos productivos del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas que fueron más severamente afectadas a lo largo de la emergencia de la pandemia desde marzo del año 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020, incluyendo la consecuente crisis sanitaria que dicha pandemia generó en el país. El programa ATP consistió en la obtención de una o más de las siguientes prestaciones:

- A) Créditos a tasa subsidiada convertible: Para empresas con actividades no críticas. Estas podían acceder a un crédito a tasa subsidiada para el pago de sueldos. Si la variación en la facturación era negativa, la tasa de interés era del 27%; y si la variación era positiva, entre 0% y 35%, con menos de 800 empleados registrados, la tasa de interés era del 33%.

- B) Reintegro de los créditos a tasa subsidiada convertible otorgados en septiembre: Para empresas destinatarias de créditos a tasa subsidiada convertible del 15% otorgados en septiembre de 2020, que en los próximos 12 meses mantuvieran los puestos de trabajo o generaran nuevos. Las mismas podían recibir un reintegro que cubría parcial o totalmente el valor de este

⁴ Para leer los informes de esta evaluación consultar la página web de SIEMPRO CNCPS: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/acerca-del-siempro/estudio-de-barrios-populares>

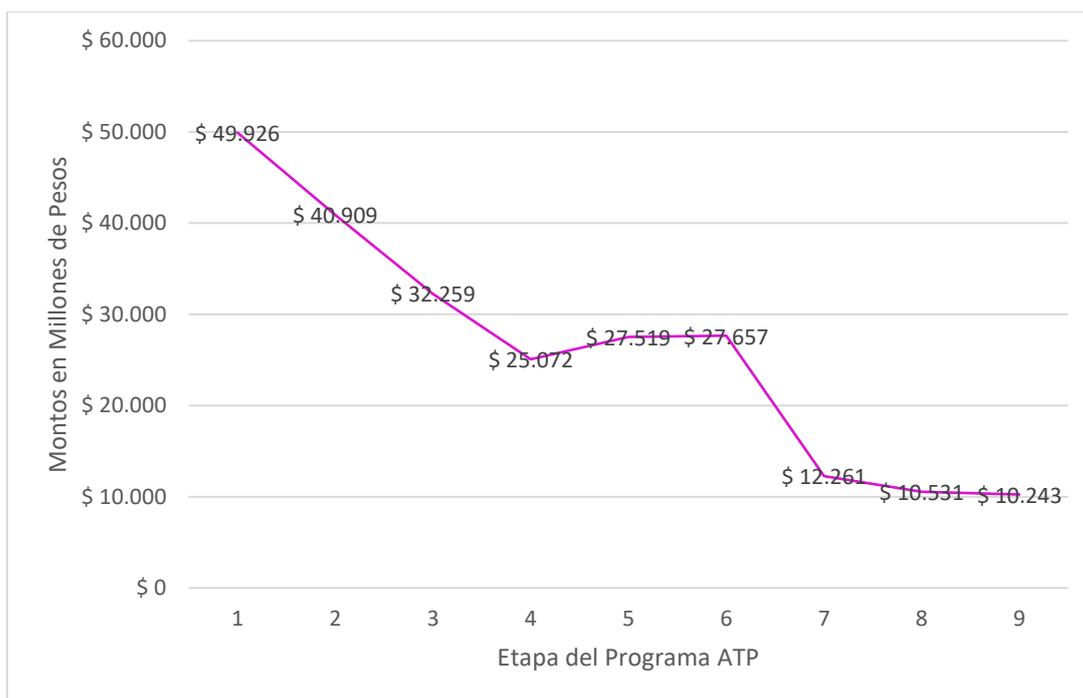
crédito después del pago de la última cuota a través de un Aporte No Reembolsable (ANR).

- C) Asignación Compensatoria del Salario, también conocido como salario complementario: Por medio de ésta, el Estado Nacional pagó desde 1.25 hasta 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles a aquellas personas trabajadoras, empleadas en relación de dependencia en empresas del sector privado, cuya facturación decreció producto de la situación sanitaria. Las condiciones específicas y sectores a los que se incluía fueron variando en cada una de las etapas. Estuvo vigente hasta diciembre 2020. La postergación o reducción de hasta el 95 % del pago de los aportes patronales aplicó como una prestación adicional para las empresas que accedieron a la asignación compensatoria del salario. Los sectores de actividades consideradas críticas pudieron acceder a la reducción del 95% de las contribuciones patronales y, el resto, a la postergación de las contribuciones.
- D) Crédito a tasa cero para monotributistas y autónomos: Para personas adheridas al Monotributo y para las personas trabajadoras en calidad de autónomos en las condiciones establecidas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Banco Central de la República Argentina con subsidio del 100% del costo financiero total. El monto máximo ascendía a \$150.000 y no debía superar el 25 % del límite máximo de ingresos brutos de cada categoría de Monotributo o Autónomos. Se acreditaba como saldo en la tarjeta de crédito, en tres cuotas mensuales iguales y consecutivas, pudiendo devolverse entre un mínimo de 12 y un máximo de 18 cuotas fijas sin interés, con 6 meses de gracia. Y para quienes realizaran actividades vinculadas a la cultura el período de gracia era de 12 meses. Para esto, la persona debía gestionar la solicitud a través del servicio “web” denominado “Créditos Tasa Cero” de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) hasta el 31 de octubre de 2020, y en el caso de los trabajadores y las trabajadoras de la cultura hasta el 31 de diciembre de 2020.
- E) Sistema integral de prestaciones por desempleo: las personas trabajadoras que reúnan los requisitos previstos en las Leyes 24.013 y 25.371 podían acceder a una prestación económica por desempleo, en un rango mínimo de \$6.000 a un máximo de \$10.000.

Montos ejecutados en salario complementario y reducciones a contribuciones

Durante las 9 rondas del programa ATP se ejecutó un monto total de \$236.377 millones. En el gráfico 5, se observa una tendencia decreciente de los montos dado que, a medida que se producía la apertura de determinados sectores de la economía, menos trabajadores formales y empresas necesitaron de la asistencia del Estado. La primera etapa fue la de mayor desembolso llegando a casi \$50.000 millones, en las siguientes etapas ese monto fue disminuyendo hasta llegar a una meseta entre las etapas 4 y 6 con un desembolso de entre \$25.000 millones y \$27.000 millones. A partir de ese momento, continuó la tendencia decreciente del monto ejecutado, hasta llegar en la última etapa a desembolsar un poco más de \$10.000 millones.

Gráfico 5. Montos en millones de pesos, desembolsados por cada etapa del Programa ATP

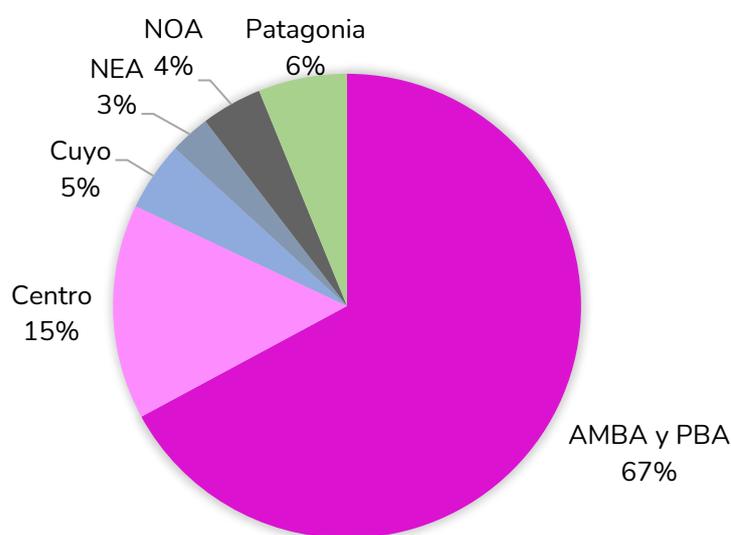


Fuente: SIEMPRO a partir de datos de Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares).

La distribución geográfica de la asistencia económica mediante el programa ATP, en el total del período analizado, ocurrió como se observa en el gráfico 6, con mayor participación hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires

(AMBA) y el resto de la provincia de Buenos Aires (PBA), dado que esa región presentó durante el año 2020 la mayor parte de los contagios y por tanto mayor restricción a la circulación. Por las mismas razones, la siguiente región en importancia fue el Centro, integrado por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba. El resto de las regiones tuvo una participación aproximadamente similar en la recepción de la asistencia económica.

Gráfico 6. Peso relativo de los montos ejecutados con el ATP de acuerdo a su distribución regional



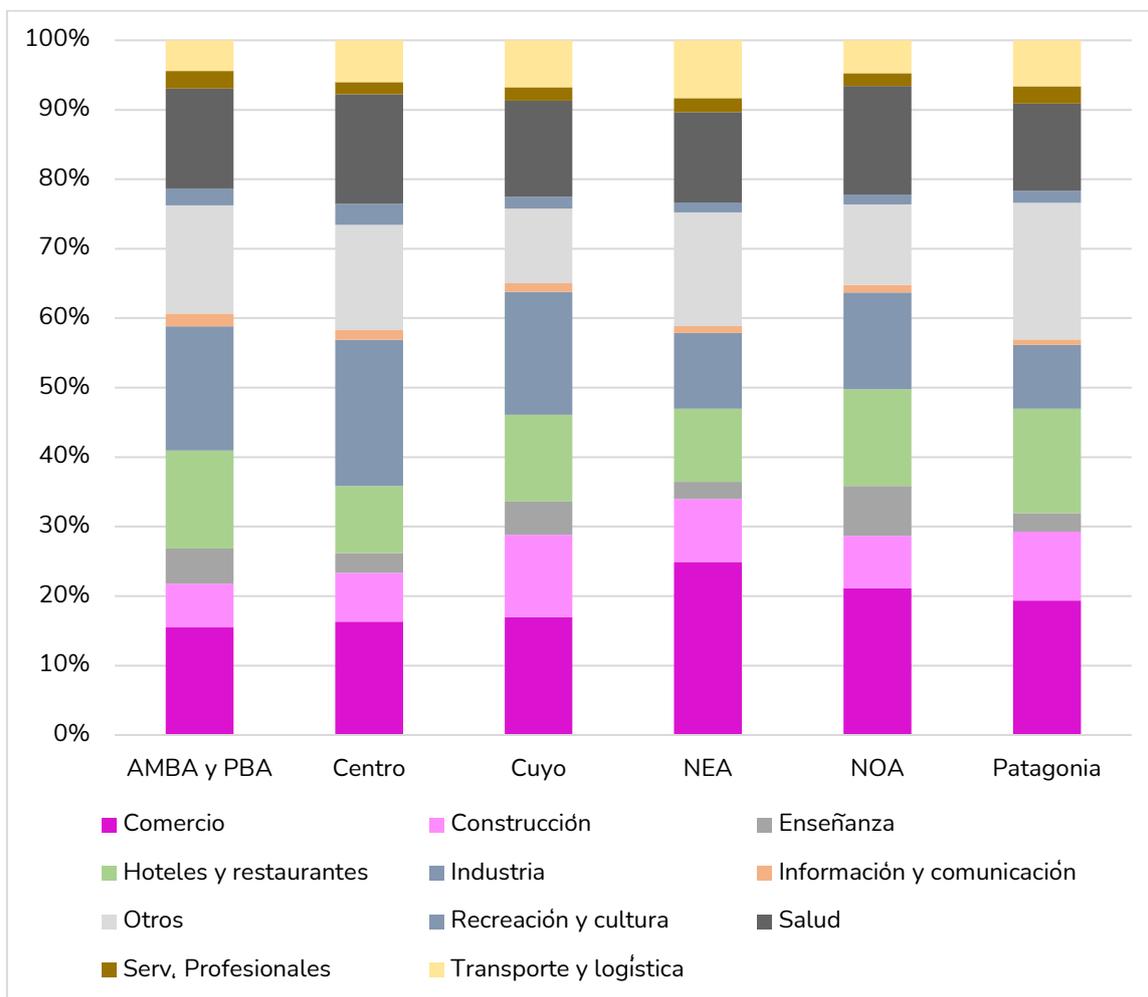
Fuente: SIEMPRO, en base a datos de Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares).

El gráfico 7, permite comparar los sectores económicos que más demandaron de asistencia económica de emergencia por cada región. En este apartado nos referimos a la herramienta del programa asignación compensatoria del salario. De tal manera, se evidencia un primer grupo de importancia en las actividades de los sectores: Comercio e Industria, que recibieron la mayor parte de la asistencia económica de emergencia ante la pandemia en todas las regiones. Seguidos de éstos, los sectores Salud, Construcción, Hoteles y Restaurantes, y Otros (no especificados); como un segundo grupo de importancia, que recibió ayuda económica indistintamente. Y en un tercer grupo de importancia, el resto de los sectores, determinados por

Recreación y Cultura, Servicios Profesionales, Información y Comunicación, Transporte y Logística, así como el sector de Enseñanza.

Por otra parte, también se puede evidenciar que la asistencia económica al sector Comercio destacó en el NEA, por encima de las demás regiones. La asistencia económica al sector Hoteles y Restaurantes destacó en la Patagonia, el NOA, así como en el AMBA y PBA, con respecto a las demás regiones. La asistencia económica al sector Industria fue preferente en el Centro, Cuyo, el AMBA y PBA. La asistencia económica al sector Construcción fue mayor en Cuyo, Patagonia y NEA. La asistencia económica al sector Transporte y Logística fue muy superior en el NEA con respecto a las demás regiones. La asistencia económica al sector Enseñanza fue más destacada en NOA que en otras regiones. La asistencia económica al sector Recreación y Cultura fue mayor en el Centro, el AMBA y PBA. La asistencia económica para el sector de Servicios Profesionales fue preponderante en la Patagonia, el AMBA y PBA. Y sólo dos sectores tuvieron una distribución regular de la asistencia económica en cada región: el sector de Información y Comunicación y el sector Salud.

Gráfico 7. Peso relativo de los sectores o actividades asistidas según perceptores de salarios complementarios de cada región



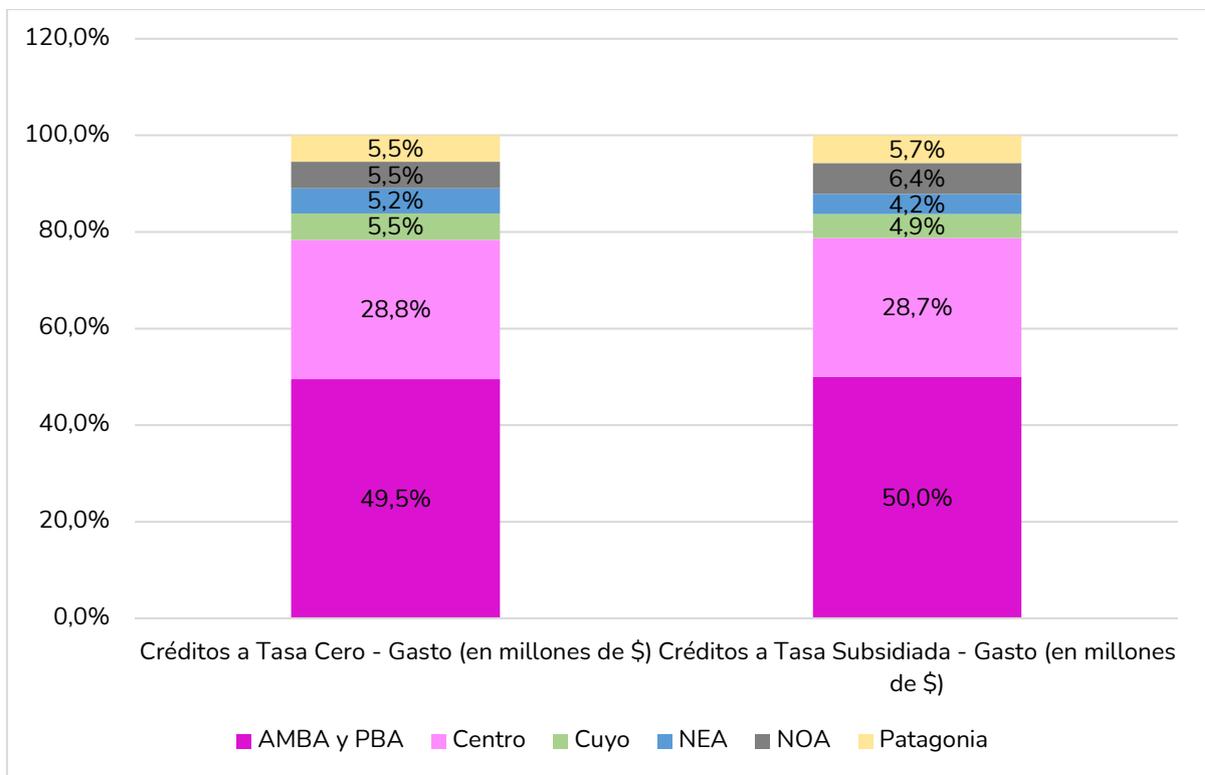
Fuente: SIEMPRO a partir de datos del Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares).

Asistencia Crediticia del ATP

Como ya fue mencionado, la asistencia crediticia como herramienta de contención para las empresas, autónomos y monotributistas afectados por la pandemia, se conformó por dos mecanismos. Por un lado, crédito a tasa cero para monotributistas y autónomos con un monto máximo que ascendía a \$150.000 y no debía superar el 25 % del límite máximo de ingresos brutos de cada categoría de Monotributo o Autónomos y, por otro lado, créditos a tasa subsidiada para empresas con actividades no críticas para el pago de sueldos.

Los créditos a tasa cero representaron una asistencia estatal de \$66.585 millones, mientras que los créditos a tasa subsidiada \$537.206 millones. Entre ambas medidas suman un total de \$603.791 millones. La distribución por regiones es similar en ambos instrumentos. En el gráfico 8 se puede observar cómo Buenos Aires y AMBA recibieron la mitad de los montos antes descriptos y la región Centro un 28%. Las restantes regiones (Cuyo, NEA, NOA y Patagonia) oscilaron entre un 5% y 6% de participación.

Gráfico 8. Peso relativo de asistencia crediticia según regiones



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares).

Bonos extraordinarios de emergencia

Estos consisten en transferencias económicas implementadas a través de dispositivos ya existentes para una rápida cobertura del número de personas destinatarias. Se trata de mecanismos de respuesta inmediata ante la emergencia social. Estos se implementaron a través de los siguientes dispositivos:

Asignaciones Universales

La Asignación Universal, en sus diferentes modalidades –Asignación Universal por Hijo (AUH, Asignación Universal por Hijo con Discapacidad (AUHD) y Asignación Universal por Embarazo (AUE)– es una herramienta de seguridad social que se otorga a las familias en condiciones de vulnerabilidad social, dada unas condiciones precarias de empleo y de bajos niveles de ingresos económico. La Asignación Universal busca el fomento de la escolarización, el control de la salud, la vacunación y la provisión de documento de identidad a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad y a personas con discapacidad. A partir de la implementación de la Asignación Universal por Embarazo se busca también brindar atención y cuidado de la salud personas gestantes.

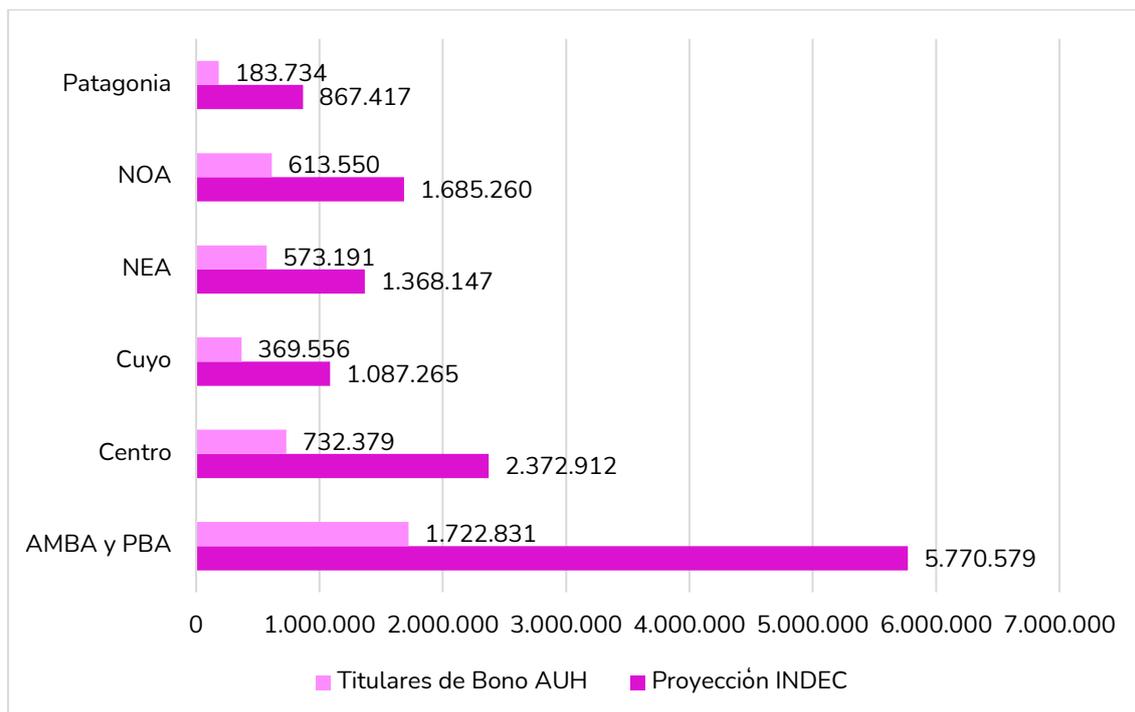
Está dirigida a niños/as y adolescentes hasta 18 años, y a personas discapacitadas de cualquier edad cuyos padres se encuentran desocupados, no perciban ninguna suma de dinero en concepto de Prestaciones Contributivas o No Contributivas, a excepción de algunos programas y/o proyectos del Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y otras, según las normativas correspondientes. Los padres pueden ser trabajadores no registrados; trabajadoras del servicio doméstico sin importar el ingreso. La Asignación Universal cubría hasta un máximo de 5 hijos hasta octubre de 2020, momento en el que se amplió la cobertura hasta 6 hijos. La Asignación Universal por Embarazo para protección Social (AUE), cubre a mujeres embarazadas que no cuenten con una cobertura de salud/obra social y se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

Las personas destinatarias de AUH, AUHD y AUE, cobraron un bono extraordinario junto a la prestación del mes de marzo, de manera directa, en la cuenta bancaria de su Asignación Universal.

Para el Estado nacional la aplicación de la mencionada medida produjo una asistencia de \$10.877 millones en el bono de la AUH/AUHD, referente a 4.223.734 liquidaciones, lo que nos da una aproximación de los titulares de derecho alcanzados. Respecto al acompañamiento para las personas gestantes titulares de AUE, se evidenció una ejecución por un monto total de \$202 millones, alcanzando a 80.781 liquidaciones, lo cual podemos aproximar a la cantidad de titulares.

Los bonos extraordinarios recibidos por titulares de las asignaciones universales (AUH/AUHD) alcanzaron las coberturas representadas en el gráfico 9, para cada una de las regiones de nuestro país. El cálculo se realiza en base a la proyección poblacional de INDEC de niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años. El NEA representa la región con mayor cobertura, alcanzando un 42% de los niños, niñas y adolescentes; NOA presenta porcentajes relativamente similares con el 36% de la cobertura, seguida de cerca por Cuyo con el 34%. Por otro lado, la región de Provincia de Buenos Aires y AMBA y la región Centro cuentan con el 30% y 31% respectivamente de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH/AUHD y, por lo tanto, por el bono extraordinario recibido. Cabe decir que el porcentaje de cobertura en la Región Patagónica es el menor de todo el país, con un 21%.

Gráfico 9. Población NNyA proyectada por INDEC 2020 y cantidad de titulares de bonos de la AUH respecto de la misma según región

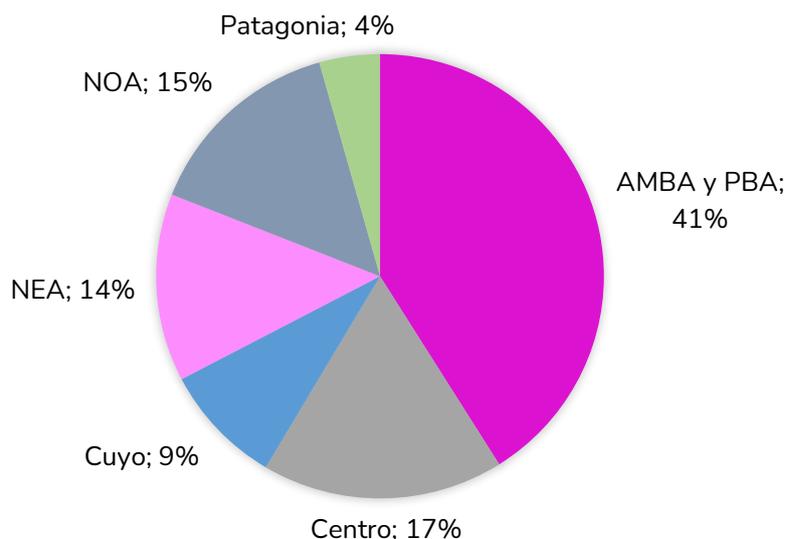


Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

El AMBA y el resto de la provincia de Buenos Aires es la zona con mayor concentración de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y por consiguiente es el distrito con mayor número de destinatarios de AUH (41%), tal y como se observa

en el gráfico 10. Asimismo, si se considera a la Provincia de Buenos Aires en conjunto con la Región Centro reúnen más de la mitad de los destinatarios del programa. Por su parte, las regiones NOA y NEA juntas concentran una cobertura de 28% de los y las destinatarios/as del bono de AUH.

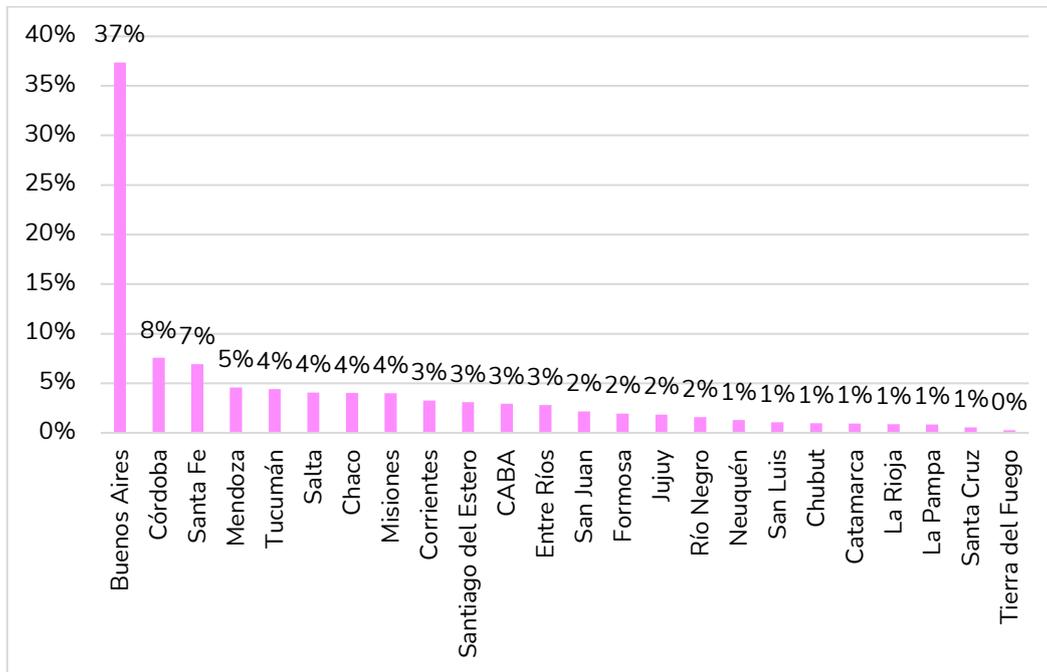
Gráfico 10. Peso relativo de los titulares de derecho del bono AUH/AUHD



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

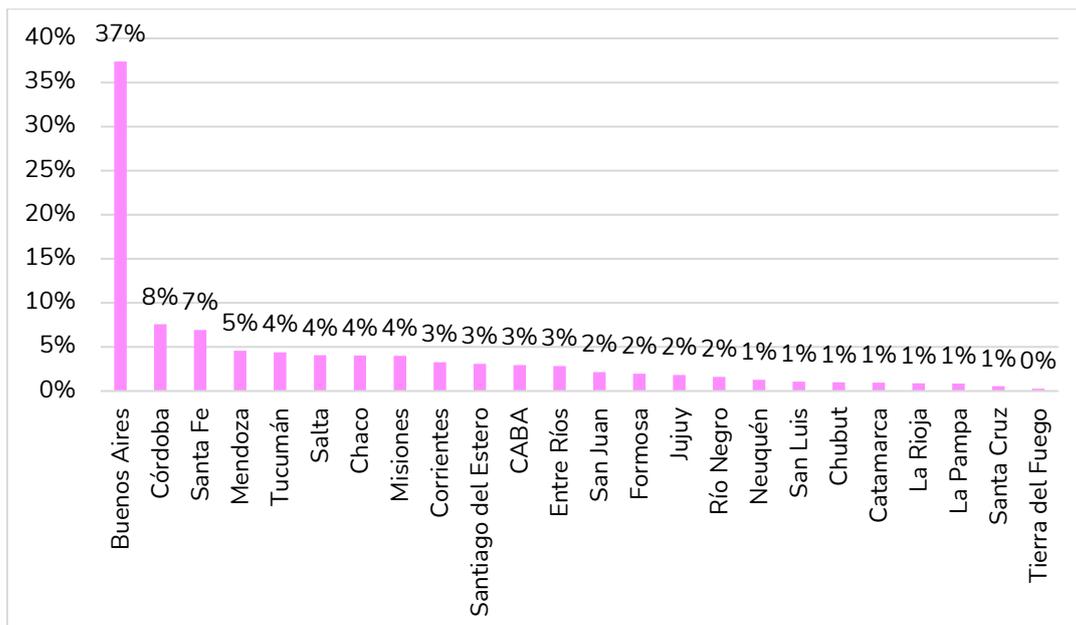
En cuanto a la ejecución presupuestaria o gasto que el Estado nacional llevo a cabo para la asistencia observaremos en los gráficos 11 y 12 la distribución por jurisdicciones tanto del bono correspondiente a titulares de AUH/AUHD como de AUE. En ambos, la provincia con mayor ejecución es Buenos Aires con un 37% y 36% respectivamente, luego se destacan Córdoba y Santa Fe (8% y 7% en el bono de AUH/AUHD y 8% y 6% en el bono de AUE). Un tercer grupo para el bono de AUH/AUHD lo constituyen las provincias de Mendoza, Chaco, Misiones, Salta y Tucumán, entre el 5% y 4% de la ejecución presupuestaria, y en la misma línea para AUE las provincias de Mendoza, Tucumán, Chaco, Corrientes, Misiones, Salta y Santiago del Estero.

Gráfico 11. Peso relativo de la ejecución presupuestaria de bono AUH/AUHD según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

Gráfico 12. Peso relativo de la ejecución presupuestaria de bono AUE según jurisdicción



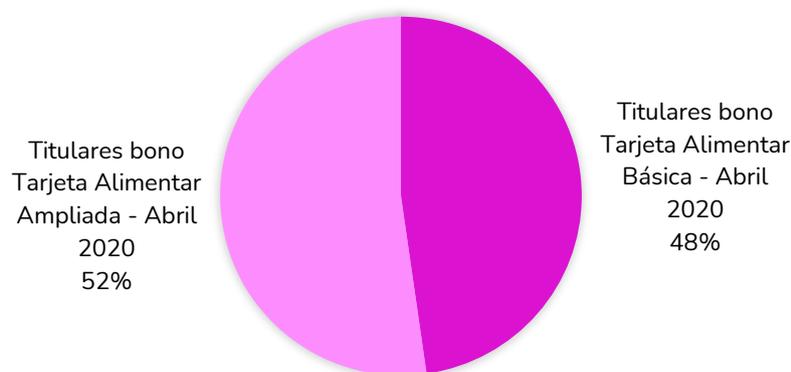
Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

Tarjeta Alimentar

La Tarjeta Alimentar es una línea de acción del Plan Nacional “Argentina Contra el Hambre”. Comenzó a implementarse en enero de 2020 para la compra exclusiva de alimentos. Desde su comienzo fue destinada a madres y padres con hijos o hijas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); la Asignación Universal por hijo Discapacitado (AUHD) y embarazadas a partir de los tres meses que cobran la Asignación por Embarazo. Los titulares de derecho de estas prestaciones representan la población más vulnerable de nuestro país, caracterizadas por múltiples carencias y necesidades por cubrir.

Como ya se detalló, la Tarjeta Alimentar fue destinada durante 2020 a familias con un hijo hasta los 6 años de edad, que denominaremos Tarjeta Alimentar Básica; y a familias con más de un hijo a cargo hasta los 6 años de edad, que denominaremos Tarjeta Alimentar Ampliada. Para estas familias, el bono extraordinario fue de \$4.000 y \$6.000 respectivamente. El total de titulares de derechos de los bonos alcanzados por la medida fue de 1.529.699 personas. De las cuales, 730.210 personas recibieron el bono por el orden de \$4.000, representando un 48% de sus titulares; y 799.489 personas recibieron el bono por el orden de los \$6.000, representando el 52% del total de titulares. Esta comparación se puede observar en el gráfico 13.

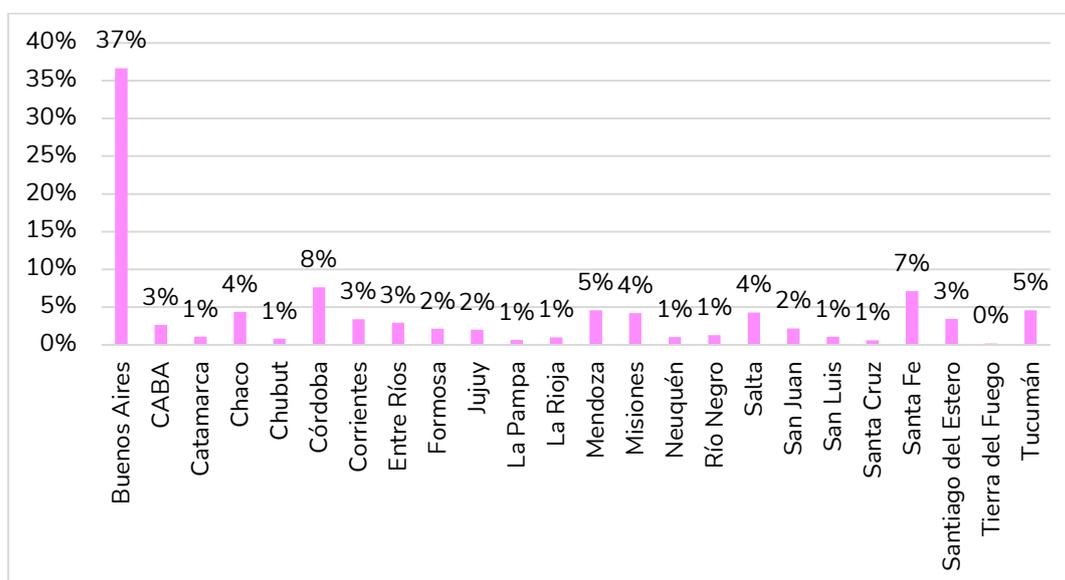
Gráfico 13. Peso relativo de titulares de cobro según instrumento



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

El total de la inversión del Estado nacional fue de \$7.717 millones, \$2.920 millones para el primer grupo y \$4.797 para el segundo respectivamente. En el gráfico 14 observamos la distribución por provincias de la ejecución presupuestaria, destacándose la provincia de Buenos Aires con un 37%, seguida por la provincia de Córdoba 8% y Santa Fe 7%. Las distribuciones por provincias de las últimas tres medidas –Bonos AUH, AUE y Tarjeta Alimentar– como es de esperar, presentan porcentajes similares de participación de cada una de las provincias.

Gráfico 14. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

De acuerdo al estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, encomendado por el Ministerio de Desarrollo Social, que llevo a cabo una evaluación del primer año de implementación de la Tarjeta Alimentar, existe evidencia descriptiva acerca de un papel positivo de la misma sobre los hogares receptores. “Estos resultados positivos se expresan en dimensiones como las capacidades de consumo, el acceso a una mayor variedad de grupos de alimentos y una menor incidencia de episodios que remiten a la inseguridad alimentaria”⁵.

⁵ Véase el estudio en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/>

En base a la evaluación de condiciones de vida en barrios populares anteriormente mencionada, es posible encontrar valoraciones positivas de la Tarjeta Alimentar en las personas titulares de las mismas. El refuerzo de este derecho en contexto del ASPO resultó fundamental para el consumo de alimentos de amplia variedad nutricional, representando un alivio económico ante la reducción de ingresos en los primeros meses de aislamiento.

La principal valoración se encuentra en que esta política social se limita al consumo de alimentos, evitando “consumos inapropiados” (referidos al consumo de alcohol, por ejemplo). Los comentarios negativos se centraron fundamentalmente en el incremento de precios de los comercios y supermercados que aceptaban la Tarjeta Alimentar. También se menciona de manera positiva el incremento del Servicio Alimentario Escolar, una política social que garantiza la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar como parte de la estrategia estatal de contención ante la crisis alimentaria.

En síntesis, la evaluación cualitativa de condiciones de vida en barrios populares realizada desde SIEMPRO permite dar cuenta de la relevancia que adquiere la política pública en contexto de emergencia para los sectores en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, los refuerzos de las políticas sociales son ampliamente recomendados.

Si bien este informe se concentra en las medidas llevadas a cabo durante 2020 es importante destacar que, en base a análisis y lecturas de posibles escenarios realizados por el SIEMPRO, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, sobre la tarjeta alimentar, en mayo de 2021, mediante la Resolución 655/2021 del Ministerio de Desarrollo Social, el Estado aumento su cobertura. Por medio de esta medida se modificó el criterio de focalización del “Plan Argentina contra el Hambre” con una ampliación del límite de edad de los hijo/as de titulares de AUH que podían percibir la Tarjeta Alimentar y con la incorporación de una nueva categoría de prestación para aquellos que tengan 3 o más hijos/as a cargo, con un monto superior a las dos prestaciones vigentes hasta ese momento (\$6.000 y \$9.000 en acreditaciones mensuales para la compra exclusiva de alimentos). A partir de la nueva normativa, el límite de edad se amplió hasta 14 años y se incorporó también al padrón a titulares de la Pensión de Madre de 7 Hijos o más que tengan niños/as menores de 14 años de

edad a cargo. Las prestaciones mensuales quedaron en \$6.000 por mes para quienes tengan 1 hijo a cargo (prestación 1), \$.9000 para quienes tengan 2 hijos (prestación 2) y la nueva prestación de \$12.000 es para quienes tengan 3 o más hijos a cargo.

Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"

Este programa se constituyó como una actividad del Plan Manos a la Obra, teniendo por objeto “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica.”

Este programa prevé el otorgamiento de dos prestaciones, a saber:

- A) Salario social complementario: es una prestación económica individual, de percepción periódica y duración determinada, destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica; dicha retribución se hace en función de la contraprestación realizada por cada titular del Programa en las líneas previstas. Tiene por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de sus titulares y sus familias, promoviendo el sostenimiento, fortalecimiento y sustentabilidad de las actividades que lleven a cabo.

- B) Subsidios y/o créditos ministeriales a las unidades de gestión y a las unidades de gestión asociadas: para la Ejecución de Planes de Actividades que permitan garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios que se ejecuten en el marco del programa. Se otorgan a las Unidades de Gestión que se conformen en el marco del programa. Tienen la finalidad de facilitar las distintas iniciativas.

Quienes son titulares de derecho del programa Potenciar Trabajo recibieron bonos extraordinarios en 3 oportunidades durante 2020, el primero fue el correspondiente al mes de marzo, luego volvió a abonarse con las prestaciones de junio y julio. En las 3 oportunidades el bono fue por un monto de \$3.000.

Puede observarse una disminución de titulares entre el primer desembolso en marzo, con 554.570 titulares y el segundo y tercer desembolso en junio y julio con 345.046 y 333.693 respectivamente. Esto se debió a que durante junio y julio no recibieron el bono las personas titulares de Potenciar Trabajo que simultáneamente fueran titulares del IFE.

En el cuadro 3 observamos los montos totales ejecutados por el Estado Nacional para asistir a las personas titulares del programa. La asistencia recibida durante los meses, de marzo a julio, totalizan casi 3.700 millones de pesos.

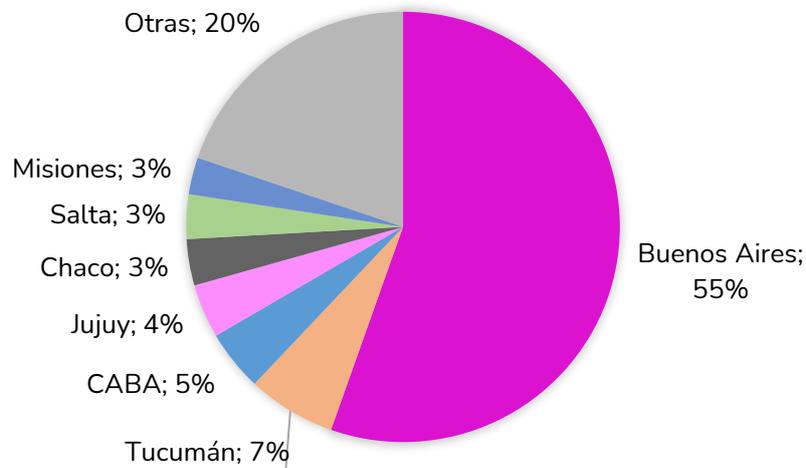
Cuadro 3. Montos totales ejecutados

Monto ejecutado - Marzo	Monto ejecutado - Junio	Monto ejecutado - Julio
\$ 1.663.710.000	\$ 1.035.138.000	\$ 1.001.079.000

Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

En el gráfico 15 se observa la distribución por jurisdicciones de la ejecución presupuestaria correspondiente al pago de los tres bonos mencionados (marzo, junio y julio). Como es de esperar la Provincia de Buenos Aires representa el 55% de dicha distribución, la siguiente es la provincia de Tucumán con el 7%, en tercer lugar, encontramos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un 5%. La asistencia recibida por las Provincias de Jujuy, Chaco, Salta y Misiones oscila entre el 4% y 3%, mientras que el resto de las provincias tienen menor participación, entre todas suman el 20% del gasto del Estado Nacional.

Gráfico 15. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)

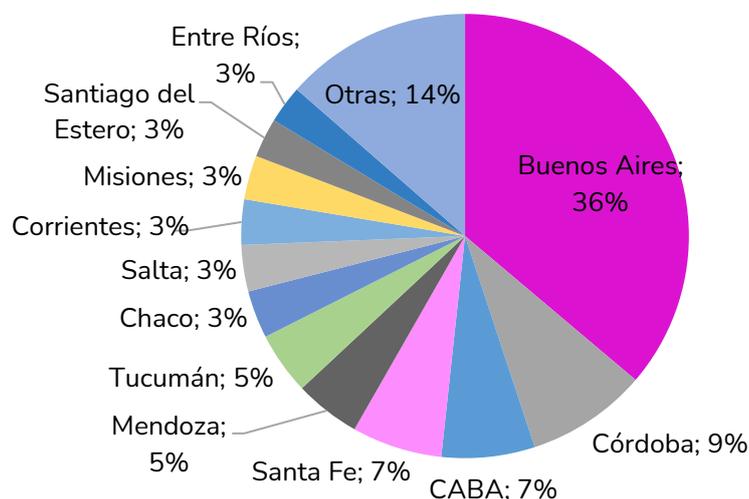
La Pensión Universal para el Adulto Mayor es un seguro social que se otorga a través de ANSES a las personas mayores de 65 años residentes en la Argentina, ya sean nativas, argentinas naturalizadas con, por lo menos, 10 años de residencia o extranjeras con, por lo menos, 20 años de residencia, que no cuenten con ninguna jubilación o pensión. Consiste en una pensión mensual equivalente al 80% del monto del haber mínimo jubilatorio, de carácter vitalicio y no contributivo. Los titulares cuentan con cobertura de salud y servicios del Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

El bono extraordinario recibido con el pago del mes de marzo fue por un monto de \$3.000, las personas titulares de derecho alcanzadas fueron 167.549 en todo el territorio argentino, lo que significó un monto de \$502.647.000 ejecutados por parte del Estado Nacional.

El peso relativo según jurisdicciones lo detallamos en el gráfico 16, el cual refleja en gran medida la distribución poblacional de la Argentina. Las personas, titulares del bono, en la provincia de Buenos Aires, concentraron la mayor participación de la asistencia del Estado con un 36%. La segunda provincia en cantidad de titulares del bono es Córdoba, con un 9% de la asistencia. Seguida

por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe, ambas con un 7% de la asistencia.

Gráfico 16. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

Pensiones No Contributivas (PNC) de la ANSES y la ANDIS

Las pensiones no contributivas (PNC) son herramientas de seguridad social que buscan “promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento”. Las denominadas Pensiones Asistenciales incluyen las PNC por Invalidez, Madres de 7 hijos o más y las de vejez. La Pensión no Contributiva por Invalidez, bajo la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), es para personas que acrediten una disminución mayor o igual al 76% de su capacidad laboral y se encuentren en situación de vulnerabilidad social. La Pensión no Contributiva para Madre de 7 hijos, está destinada a mujeres que tengan o hayan tenido siete hijos o más, de cualquier edad y estado civil. Y la tercera, es la Pensión no Contributiva por Vejez, para personas de 70 años o más, sin cobertura previsional o no contributiva⁶.

⁶ A) Para ser titular de la PNC por vejez; las personas no amparadas por un régimen de previsión social, carentes de recursos y/o familiares directos que puedan asistirle, así como personas comprendidas en leyes especiales, deben tener 70 o más años de edad, ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país. En este último caso debe haber residido en el país al menos

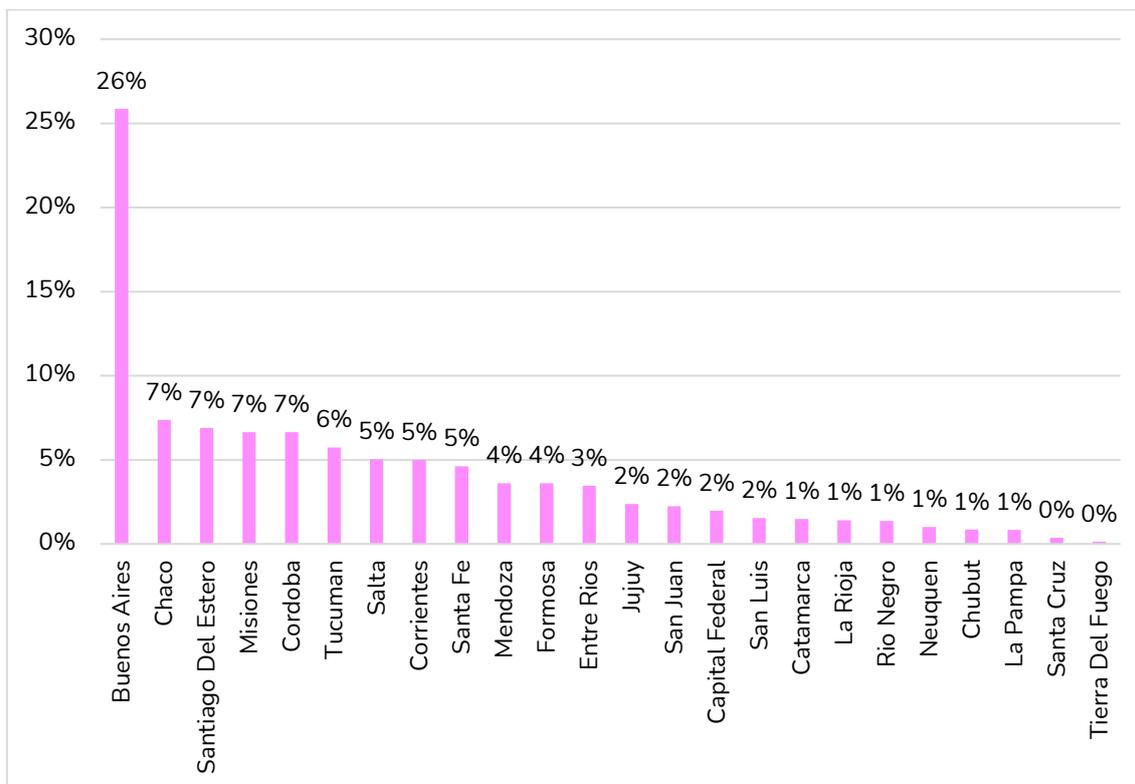
Por estas medidas se dio asistencia a los titulares de las pensiones no contributivas mencionadas en el decreto con un bono extraordinario de \$3.000 correspondientes al mes de marzo, pagado en abril de 2020. La asistencia la recibieron 347.998 personas de las PNC abonadas por ANSES y 1.015.404 personas de las PNC abonadas por ANDIS. La asistencia pública total fue de \$4.086.539.853, \$1.040 millones y \$3.046 millones respectivamente a las referentes a ANSES y ANDIS. En el gráfico 17 analizamos como se distribuyó la asistencia del Estado por medio de este bono extraordinario en las 24 jurisdicciones de nuestro país. Como es de esperar, la provincia con mayor cantidad de titulares del bono es Buenos Aires, con el 26% de los mismos, las siguientes provincias en la distribución son Chaco, Santiago del Estero, Misiones y Córdoba con un 7%, las provincias con menor cantidad de titulares del bono fueron La Pampa y Santa Cruz.

durante 5 años antes de realizar la solicitud. Para el caso de personas extranjeras, estas deben haber residido en el país al menos durante 40 años antes de realizar la solicitud. No cobrar, el titular ni su cónyuge, una jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo, otorgado por cualquier régimen de previsión. No poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente, ni parientes obligados a prestar alimentos. En el caso de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges. La ausencia definitiva del país hará perder la titularidad del derecho, desde el momento en que se tome conocimiento de ello. En el caso de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges.

B) Para ser titular de la PNC por Invalidez: Tener menos de 65 años de edad. Tener una incapacidad física o intelectual total del 76% o más, este porcentaje lo define una junta médica que evalúa al paciente. Encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Ser argentino nativo o naturalizado (con al menos 5 años de residencia continuada) o extranjero (con al menos 20 años de residencia efectiva en el país). No percibir ninguna prestación del Estado (nacional, provincial o municipal). Esta prestación es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia, autónomo o monotributista. No tener ingresos o bienes a su nombre que permitan su subsistencia. Este requisito será extensible al grupo familiar. No tener parientes obligados legalmente a proporcionarte alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para hacerlo. No estar detenido a disposición de la justicia.

C) Para ser titular de la PNC para Madres con 7 hijos y más (biológicos o adoptivos): Ser argentina o naturalizada, en este último caso debe haber residido en el país al menos durante un año antes de realizar la solicitud. Si es extranjera, debe haber residido en el país al menos durante 15 años antes de realizar la solicitud. No ser titular de una jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, otorgado por cualquier régimen previsional. No poseer bienes, ingresos, ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente, ni parientes obligados a prestar alimentos. Para tener derecho a la prestación, el cónyuge o concubino de la solicitante puede ser titular de un régimen previsional, pero no puede ser titular de una pensión por vejez o de una pensión por invalidez de carácter no contributivo.

Gráfico 17. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM.

Jubilaciones y pensiones contributivas

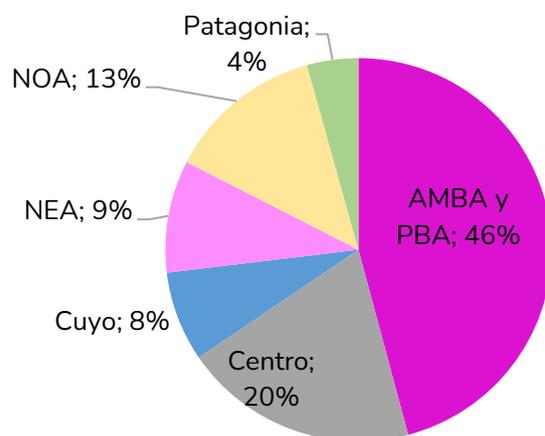
El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el régimen previsional público a nivel nacional en la República Argentina. Su carácter es contributivo y es financiado a través de un sistema solidario de reparto. En este, se consideran las prestaciones otorgadas en el marco de la Ley 26.425, incluyendo los regímenes especiales, las cajas provinciales transferidas y el ex régimen de capitalización para los cuales alguna parte del haber es liquidada por ANSES.

Las personas destinatarias de jubilaciones y pensiones recibieron bonos a través de transferencias monetarias directas en el marco de la emergencia. Estos fueron otorgados a quienes percibían una única prestación previsional. Además, para las personas titulares que percibían hasta el haber mínimo que garantiza el artículo 125 de la Ley N° 24.241, fue equivalente a \$3.000 y, para quienes percibían un haber superior al mínimo, fue igual a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de \$18.891,49.

Por esta medida para afrontar la emergencia sanitaria el Estado Nacional realizó un gasto aproximado de \$13.306 millones, asistiendo a un estimado de 4.435.600 personas jubiladas y pensionadas.

En el gráfico 18 vemos la asistencia recibida en cada región del país. La mayor concentración se encuentra en la provincia de Buenos Aires y AMBA con un 46%, esto se debe a su peso relativo en términos poblacionales, pero en segundo lugar observamos el mayor porcentaje en la región Centro con un 20%, seguido por NOA con un 13%. Las regiones que recibieron el menor peso relativo de la asistencia del Estado Nacional fueron Cuyo y Patagonia.

Gráfico 18. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO en base a registros administrativos recopilados por SINTyS.

Refuerzo a Comedores Escolares y Comunitarios

En el 2020, en el marco de la emergencia por la COVID-19 y como parte de un nuevo impulso a la asistencia alimentaria, se registraron importantes refuerzos en las partidas presupuestarias destinadas a comedores escolares y comunitarios. Si se analizan los montos devengados de 2019 y 2020⁷ mostrados en el cuadro 4, en el caso de las partidas de Comedores Escolares (programa

⁷ Fuente: Datos abiertos ONP consultado 21/12/2020. Notas de la fuente original: Última actualización del ejercicio 2020: 18 diciembre 2020; Última actualización del ejercicio 2019: 26 junio 2020. Los datos consignados son provisorios hasta tanto se produzcan los cierres de cuenta y eventuales ajustes correspondientes al ejercicio 2019.

presupuestario 26 - actividad 5) crecieron 202% mientras que para los comedores comunitarios (actividad 7) el incremento fue de 195%.

Cuadro 4. Ejecución Presupuestaria de Comedores Escolares y Comunitarios. En millones de pesos corrientes: 2019-2020

Comedores Comunitarios	2019	2020	Tasa variación 2020-2019
Crédito Vigente	1.888,5	4.902,4	160%
Devengado	1.582,0	4.665,2	195%
Pagado	1.384,0	3.888,5	181%

Comedores Escolares	2019	2020	Tasa variación 2020-2019
Crédito Vigente	1.711	8.160,7	377%
Devengado	2.739	8.261,3	202%
Pagado	2.739	7.296,0	166%

Fuente: Datos abiertos ONP.

En base a la evaluación de condiciones de vida en barrios populares anteriormente mencionada, es posible encontrar valoraciones positivas el incremento del Servicio Alimentario Escolar. El refuerzo en contexto de ASPO resultó fundamental para el consumo de alimentos de amplia variedad nutricional, una política social que garantiza la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar como parte de la estrategia estatal de contención ante la crisis alimentaria.

Medidas de Emergencia, una mirada integral y su incidencia en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad

El Estado Nacional reconfiguró la política pública, y puso en marcha una serie de medidas cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos con destacado foco en las políticas de protección social, asegurando la protección y resguardando los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables, ocupándose además de otros sectores de la población afectados por la nueva coyuntura.

Las políticas enfocadas en apoyar y dar alivio económico inmediato a las empresas y personas trabajadoras formales directamente afectadas por la caída de la actividad económica, luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria, se concentraron fundamentalmente en el programa ATP. El cual mediante las herramientas de asistencia referentes al pago de salarios y crediticias, constituyó una ejecución total durante 2020 de aproximadamente 840.170 millones de pesos argentinos. Casi 3 millones de personas recibieron al menos un salario pagado por parte del Estado en este periodo, es decir un 25% de los trabajadores registrados. La mayoría de las empresas asistidas para el pago de salarios de sus empleados fueron PyMEs (menos de 200 trabajadores) que representaron un entre un 65% y 70% de las empresas. Naturalmente los sectores que fueron más asistidos en el total del país son el comercio, la industria, la salud, los hoteles y restaurantes. Este programa contribuyó a evitar una mayor crisis económica en estos sectores y en la economía en su conjunto.

De la misma manera, las herramientas enfocadas tanto en las personas trabajadoras informales o desempleadas y en la población titular de derecho de las principales prestaciones de argentina constituyeron una asistencia total durante 2020 de 305.390 millones de pesos argentinos aproximadamente, cubriendo una población de alrededor de 15 millones de titulares de derecho, lo cual representa un 33% de la población total de argentina, es decir, un tercio de los habitantes. En el mismo sentido, si nos referimos a la población de niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años, y teniendo solamente en cuenta los titulares de bonos de AUH se evidencia una cobertura del 33% para esta franja poblacional.

Debemos destacar los refuerzos a las partidas alimentarias destinadas a comedores escolares y comunitarios, las cuales representaron aumentos interanuales de 202% y 195% respectivamente, llevando alivio a la mesa de las familias argentinas.

La percepción positiva de los habitantes y referentes barriales a partir de la evaluación de condiciones de vida en barrios populares realizada por SIEMPRO en conjunto a la Secretaria de Integración Socio Urbana refleja la importancia que tuvieron el IFE, la tarjeta alimentar y los refuerzos en los comedores.

A partir de los datos publicados por el INDEC se observa que: los índices de pobreza en Argentina pasaron de 35,5% de población bajo la línea de

pobreza en el segundo semestre de 2019 a 42% al segundo semestre de 2020, un aumento de 6,5 puntos porcentuales. Mientras que la población bajo la línea de Indigencia para los mismos períodos paso del 8% al 10,5%, es decir, tuvo un aumento en términos porcentuales de 2,5 puntos, menor al aumento del primer indicador. Esta menor disminución podría deberse justamente a la multiplicidad de medidas adoptadas para mitigar los efectos negativos de la pandemia en la población más vulnerable.

Las políticas públicas de emergencias referentes a la transferencia directa descritas en este estudio⁸ significaron una asistencia por parte del Estado nacional de \$1.155.023 millones de pesos durante 2020, alcanzando a 18 millones de personas, a las cuales debemos sumarle la multiplicidad de personas asistidas de manera indirecta que no pueden ser estimadas en este estudio.

Para profundizar el análisis es pertinente estudiar el impacto de las transferencias estatales en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad. Al analizar el ingreso per cápita familiar (IPCF), según los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza INDEC en los conglomerados urbanos, se observa que entre 2016 y 2019 las transferencias totales (TT) del Estado a las familias aportaban en promedio el 22% del IPCF para el total de la población urbana. Si tenemos en cuenta solo a la población por debajo de la línea de la pobreza, este porcentaje representa el 23% del IPCF y para la población por debajo de la línea de indigencia el porcentaje sube al 37%. La ampliación de las transferencias durante 2020 (se toma el conjunto de las transferencias, tanto extraordinarias por la pandemia como regulares), en el contexto de agudización de la crisis económica precedente por el escenario pandémico, amplificó esas incidencias. En el segundo semestre las transferencias totales para estos grupos poblacionales aumentaron su representación en el IPCF llegando al 26% para el total de la población, 34% para la población pobre y 58% para la población indigente.

La evolución precedentemente señalada en las transferencias totales es aún más profunda si consideramos solo la incidencia de las transferencias no contributivas⁹. El aporte de las TNC en el IPCF pasó de representar el 1,2% entre

⁸ ATP, IFE y Bonos Extraordinarios en Prestaciones Sociales

⁹ Como sabemos, las transferencias directas que realiza el Estado a la población pueden clasificarse en transferencias de tipo contributivas (TC), como lo son las jubilaciones y pensiones contributivas y los seguros por desempleo; y por otro lado transferencias de tipo no contributivas

2016 y 2019 al 5,3% en el segundo semestre de 2020 para el total de la población urbana. Si tenemos en cuenta la población bajo la línea de pobreza este porcentaje aumentó del 8,3% al 20,3% y en la población bajo la línea de la indigencia del 24% al 45,4% del IPCF.

La mayor incidencia de las transferencias obedece tanto a la pérdida de ingresos por pérdida de empleo (sobre todo el informal) en el contexto pandémico, como a la ampliación de la asistencia estatal a través de nuevos programas y bonos a las prestaciones ya existentes. En consecuencia, el impacto de las transferencias totales en los niveles de pobreza resultó, consecuentemente, menor que el promedio observado en años anteriores. Mientras que entre 2016 y 2019 las TT reducían la pobreza 15 puntos porcentuales, en el segundo semestre 2020 aportaron 13,1 puntos porcentuales de reducción.

Por otro lado, si tomamos solo las transferencias no contributivas, que evidenciaron una ampliación por las medidas de emergencia implementadas, se verificó un mayor impacto reductor de la pobreza: entre 2016 y 2019 reducían 1,4 puntos porcentuales la pobreza, mientras que en el segundo semestre de 2020 significaron una reducción de 4,4 puntos porcentuales.

Un comportamiento similar se observa en los niveles de indigencia. Mientras que las transferencias totales registraron un leve incremento en su impacto sobre los niveles de indigencia, entre 2016 y 2019 reducían la indigencia un 13,4% y en el segundo semestre de 2020 llegaron a aportar una reducción de 14,2%. En cambio, las transferencias no contributivas verificaron un mayor impacto reductor de la pobreza: entre 2016 y 2019 reducían 2,3 puntos porcentuales la indigencia, mientras que en el segundo semestre de 2020 llegan a explicar una reducción de 7,3 puntos porcentuales.

En resumen, el impacto de las transferencias de ingresos del Estado hacia la población descripta representaría una disminución en los porcentajes de población bajo la línea de la pobreza de 17,5 puntos, mientras que representaría una reducción de la población bajo la línea de indigencia de 21,5 puntos porcentuales.

(TNC), como lo son la AUH, AUHD, AUE, IFE, Tarjeta Alimentar, Pensiones No Contributivas y becas como PROGRESAR

Cuadro 5. Impacto de las transferencias de ingresos del Estado en la reducción de la pobreza e indigencia.

	Con transferencias totales	Sin transferencias totales	Impacto de las transferencias (en pp)
Población			
Indigente	10,6	32,2	-21,5
Pobre	42,1	59,6	-17,5

Fuente: SIEMPRO, en base a EPH/INDEC (2° semestre 2020).

En términos distributivos se analizaron las variaciones en el coeficiente de Gini, por medio del cual se verifica en 2020 un incremento considerable del impacto igualador de las transferencias totales de ingresos que realizó el Estado a la población.

Entre 2016 y 2019 las transferencias aportaban una disminución del 17,8% del coeficiente de Gini pre-transferencias. En el primer semestre de 2020 el impacto igualador alcanzó un 19,2% y, en el segundo semestre, llegó al 21,7%. Dicho mayor impacto igualador obedece, exclusivamente, al efecto de la ampliación de los programas no contributivos dado que entre 2016 y 2019 las transferencias no contributivas reducían la desigualdad del IPCF un 2,2% y en 2020 aumentaron su impacto redistributivo a 5,1% y 7,8% en el primer semestre y segundo semestre, respectivamente; es decir, duplicaron/triplicaron, su efecto igualador.

Estos análisis explicitan un Estado Nacional activo con intervenciones que mitigaron los efectos negativos de la pandemia, logrando que un número menor de personas y familias pasaran hambre y vieran afectadas considerablemente sus condiciones de vida. Un Estado que, por medio de las medidas de emergencia, tuvo como objetivo asegurar la protección y resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables.

Teniendo en cuenta que todas las decisiones e intervenciones son mejorables, y que es importante fortalecer los aprendizajes sobre los errores que pudieran haberse cometido, las medidas del Estado Nacional argentino tendientes a reforzar los ingresos que se vieron reducidos por la emergencia sanitaria, fueron positivas y habrían amortiguado los efectos negativos de la pandemia.

Conclusiones

La ocurrencia de fenómenos dañinos de grandes magnitudes y las crisis que puedan traer a partir de la prolongación de un contexto de emergencia social, requiere fortalecer con una mirada estratégica las instancias de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de carácter social.

La pandemia tiene efectos diferenciados social y económicamente, según sea la situación de los distintos sectores sociales, las presiones dinámicas que acarreen y demás vulnerabilidades subyacentes.

Identificar, priorizar, seleccionar y caracterizar problemas y necesidades en contexto de emergencia reafirma la necesidad de contar con registros, bases de datos sistematizadas e informatizadas que permitan comprender la situación socio económica de las personas, hogares y familias. En este sentido tenemos desafíos por delante.

Las personas que fueron titulares del IFE y de bonos extraordinarios a las prestaciones ya existentes, representan a la población más vulnerable de nuestro país. Personas que están caracterizadas por carencias y necesidades socioeconómicas no cubiertas; ya sean, habitacionales, de infraestructura y urbanismo, de servicios básicos (gas, electricidad, agua para el consumo humano, internet, entre otros), sanidad, transporte, empleo formal, escolaridad y/o acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a la alfabetización tecnológica, entre otras. Desde un enfoque amplio, debe tenerse en cuenta la satisfacción de estas necesidades elementales, incluyendo el acceso a una alimentación y nutrición adecuada, dada las circunstancias, contemplando la promoción de la inserción en el mercado de trabajo. Todos estos campos de acción se agravaron en el contexto de la pandemia, ampliando los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad y haciendo surgir otros nuevos, de los cuales el Estado se hizo cargo mediante las medidas de emergencia. La percepción de las personas titulares del IFE de los barrios populares del país es que dicha medida fue fundamental e imprescindible para garantizar un ingreso mínimo para los hogares en situación de vulnerabilidad.

El abordaje de problemáticas tan complejas como las que afectan a estos grupos poblacionales, implicó llevar adelante una estrategia integral centrada en distintas combinaciones del conjunto de prestaciones de los programas sociales.

Estas decisiones (como todas las decisiones de política pública) se formulan en un marco de valores y jerarquización de las situaciones y vulneraciones que se considera necesario y oportuno resolver.

Este capítulo pondría en evidencia la importancia que, para la población en situación de vulnerabilidad, tuvo el accionar del Estado nacional argentino para mitigar los graves efectos de la crisis social y económica agudizada por la pandemia COVID-19, destinando para esto significativos porcentajes del presupuesto público.

Obviamente estas medidas no resuelven de fondo el problema de la pobreza. La complejidad y caracterización de la pobreza pone a nuestra sociedad (Estado, sectores económicos, organizaciones sociales, entre otros actores determinantes) frente al enorme desafío de formular e implementar políticas a mediano plazo, que atiendan a la diversidad de causas que agravan la situación de las personas y familias vulneradas en sus derechos.

Así como la pobreza no se resuelve con una medida ni con varias en la duración de un mandato de gobierno, tampoco se resuelve atendiendo únicamente al ingreso. Este informe ha intentado poner en evidencia la relevancia de las medidas implementadas por el Estado nacional argentino para hacer frente a la agudización de esta problemática producto de la pandemia.

Las medidas de emergencia han dejado también otros aprendizajes. Fueron alimentadas por el cruce de registros administrativos confirmando una vez más la importancia de mejorar la calidad y disponibilidad de datos para la toma de decisiones en política pública.

Quedan por responder varias preguntas que serán materia de otros trabajos dentro de nuestra institución.

La información de calidad, los análisis, monitoreo y evaluación de políticas y programas permiten construir evidencias sobre los procesos y resultados de las intervenciones del Estado. Para mejorar la calidad de vida de la población resulta necesario que las decisiones públicas se nutran de estas evidencias.

Sobre las autoras

Paula Amaya: Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente Directora del Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación Argentina. Directora del posgrado Especialización en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Lanús. Docente e investigadora en diferentes posgrados en universidades de Argentina y España. Se desempeñó como coordinadora e integrante de diferentes consultorías en distintos países de América Latina. Premiada por sus investigaciones sobre evaluación de políticas y programas por el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). Compiladora y autora de la serie y colección “Gobernar. Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos”, del libro “El Estado y las políticas públicas en América Latina”, entre otros libros, artículos y publicaciones.

Romina Alejandra Vittor: Lic. en Economía. Actualmente Asesora Especialista en la Dirección Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación Argentina. Estudiante en la Maestría en Economía y Política Agraria de la Universidad de Buenos Aires y en la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Lanús. Docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Se desempeñó en el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación como especialista en gestión de la información de políticas públicas agroalimentarias y de financiamiento.

Medidas de emergencia del Estado Nacional...

LAS CÁTEDRAS LIBRES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA DE ARGENTINA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LOS PUEBLOS

Melina Vanesa Gay, Claudia Alejandra Nigro y Graciela Ester Mandolini

Introducción

En el último “Encuentro Nacional de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria” (CaLiSAs) llevado a cabo en mayo de 2019, con sede en la CaLiSA de la Escuela Agrotécnica “Libertador General San Martín” y la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en la ciudad de Casilda, Santa Fe, Argentina, se confeccionó un informe exhaustivo respecto del cual interesa señalar el contenido de los siguientes párrafos que consideramos necesario compartir para dar inicio al texto que presentamos. En este sentido, no podemos soslayar, por otra parte, el contexto actual de pandemia que azota al mundo entero y exacerba aún más las falencias, las ausencias y el hambre de los pueblos:

Nos encontramos en una situación de emergencia alimentaria y ambiental nacional. La realidad actual nos retrotrae a escenarios que se creían superados hace tiempo; antes se discutía sobre la cantidad y calidad de alimento nutricionalmente acertada, estando ya salvada la ingesta diaria en lugares donde se brindaba asistencia

alimentaria. Actualmente, nos hallamos discutiendo la posibilidad de acceder a una alimentación básica. Si bien esta realidad nos afecta a todos/as, entendemos que principalmente se viola la ley Nacional N° 26.061, que tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, siendo todos estos derechos plenamente exigibles, pudiendo cualquier ciudadano/a intervenir cuando estos se consideren vulnerados, en algunos o todos los aspectos que conllevan. La omisión en la observancia de los deberes le corresponde a órganos gubernamentales del Estado. Los derechos a gozar de una alimentación sana, segura y soberana y un ambiente saludable son derechos básicos que deben ser asegurados. Esta ley debe ser una herramienta a utilizar en la lucha por la soberanía alimentaria, que en definitiva constituye una lucha por la vida.

Entendemos que el ambiente se relaciona directamente con el buen vivir de los pueblos y con la calidad de los alimentos y somos conscientes del desastre ambiental provocado por los modos de producir alimentos, ya sea por la agricultura intensiva dependiente de agrotóxicos, el uso descontrolado de antibióticos, disruptores hormonales, sumado al extractivismo que ejercen sobre los bienes comunes naturales diferentes industrias. Es por esto que debemos hablar de un alerta sanitario alimentario global que atraviesa a países de NuestrAmérica, donde se pone en riesgo cotidianamente, la salud de nuestros pueblos con efectos cancerígenos, teratógenos, inmunológicos y endócrinos, afectando de modo irreversible la biodiversidad planetaria (Encuentro Nacional de CaLiSAs, 2019).

Los alimentos y los procesos de globalización en el mundo

En la era de la globalización, momento histórico en el que se producen alimentos como nunca antes, parecería justo plantearse interrogantes sobre las razones por las cuales se sigue hablando de escasez de alimentos y del hambre que esto provoca. El hambre es la negación del más básico y constitutivo de los derechos humanos: “el derecho a la alimentación”. Esto puede analizarse desde una perspectiva filosófica, respecto a la concepción antropológica del derecho humano que asiste a cada persona por idéntica

condición. Desde un punto de vista político, en cuanto a la decisión que permite tal situación estructural y desde una perspectiva jurídica como una síntesis de los dos anteriores, en cuanto a la suscripción e implementación de tratados y acuerdos internacionales (Tomás, 2011).

Por tanto, algunos conceptos resultan claves para entender la complejidad que representan los alimentos respecto a políticas alimentarias y uno de los principales factores, es la “globalización”: entendida como un sistema de redes donde se organiza el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a diversas civilizaciones. Es, asimismo, el espacio del ejercicio de poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan al sistema global (Ferrer, 2004). Esta renombrada globalización involucra diferentes variables: economía, finanzas, comercio internacional, política, cultura, sociedad y ecología como las principales; aunque son las primeras dos las que le dieron la dinámica al sistema.

La globalización surge luego de la segunda guerra mundial. Producto de la implementación de este sistema se generaron, con el correr de los años, grandes crisis como las de las hipotecas en EEUU, la crisis del petróleo y la crisis de alimentos producida en el año 2008. Por lo tanto, como expresa Claudio Tomás (2011) la existencia de un “sistema alimentario global” se vio plasmada cuando la máxima organización referente en alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), legitima este modelo. En el año 2001, por primera vez, el desarrollo de un sistema alimentario agrícola es objeto de la conceptualización mundial, lo que abrió paso a que el sistema se torne oligocéntrico, entendiéndose esto último como poder acaparado en el rubro de alimentos manejado por pocas empresas multinacionales. Lo mismo sucedería si habláramos de la provisión de semillas para la agricultura.

Paralelamente, la FAO en el preámbulo de su constitución, deja explicitado que los Estados que la integran van a fomentar el bienestar general de manera individual y colectiva, para elevar el nivel de nutrición y vida de los pueblos, mejorar tanto los rendimientos de la producción y la distribución, como las condiciones de la población rural para contribuir así a la expansión de la economía mundial y liberar del hambre a la humanidad. “Un sistema alimentario agrícola más ético debe incluir el interés por objetivos mundiales;

cada uno de los cuales incorpora nuevas propuestas normativas: mejora de bienestar, protección del medio ambiente (conceptualmente desde la CaLiSA de la UNR, expresamos nuestro disenso con el concepto medio ambiente, y postulamos la noción de Ambiente recuperando de este modo la integralidad del concepto que nuclea naturaleza, sociedad, cultura) y mejora de la Salud Pública” (FAO, 2001).

El sistema alimentario global no cuenta con una definición clara, Raj Patel en el 2008, citado por Claudio Tomás (2011); señala que “...dicho sistema es frágil debido al tamaño de su impronta ecológica, los recursos que se necesitan para sostenerlo y la explotación que se requiere (...) es vulnerable sistémicamente y su vulnerabilidad se encuentra cercana a las superficies de nuestras vidas cotidianas: todo lo que hace falta para exponerla es una ligera sacudida al sistema, algo como la escasez del petróleo”. Dicho sistema, deja mucho que desear. Para el 2009, la FAO estimó que el total de personas que tendrían hambre serían 1.020 millones. Los puntos que entran en debate están relacionados con políticas de Seguridad Alimentaria y de Soberanía Alimentaria. Los dos enfoques parten de idéntico origen “la concepción del derecho humano a la alimentación”, enfatizando que cuando hablamos de Seguridad Alimentaria se refleja una situación reparatoria o de resarcimiento respecto a las consecuencias del Sistema Alimentario Mundial y cuando nos referimos a Soberanía Alimentaria, se propone un modelo alternativo y complementario para la gestión de la satisfacción de las necesidades de alimentación (Tomás, 2011).

Políticas de Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria

Seguridad Alimentaria

La Seguridad Alimentaria surge como una necesidad luego de la segunda guerra mundial, hacia finales de la década de 1940, pero fue en la “1er Conferencia Mundial sobre Alimentación”, llevada adelante por la FAO en el año 1974, donde se comienza a hablar en profundidad de esta temática. Durante los '70, comenzó con un enfoque relacionado específicamente a la oferta y disponibilidad de los alimentos. En los '80 se incluyeron aspectos relacionados al acceso económico y físico de los alimentos. Así conceptos como la inocuidad de los alimentos, entendida como la propiedad que tiene un alimento de no producir daño alguno a la salud de la población, comenzaron a

tenerse en cuenta. Al adquirir relevancia las preferencias culturales sobre los alimentos a los que acceden los/as habitantes, la Seguridad Alimentaria, se configuró como un Derecho Humano (Curti et al., 2009).

En la Cumbre Mundial sobre Alimentación, realizada en Roma en el año 1996, participaron miembros de 185 países, y en ese contexto se promovió el propósito de “erradicar el hambre para el año 2015”. En los ‘90 la Seguridad Alimentaria se vio atravesada por dos grandes conceptos, por un lado la lucha contra la pobreza y en segundo lugar la promoción de los modos de vida y los de subsistencia, quedando establecida la siguiente definición: “...la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). Más adelante, la FAO presentó el “Informe sobre Inseguridad Alimentaria 2008”, preocupados por el aumento del hambre en el mundo, sumado al aumento de los precios pagados por los alimentos; que afectaba principalmente a los hogares más pobres y aquellos con economías sostenidas por mujeres. En este sentido, es válido aclarar que las respuestas de los gobiernos resultan escasas y debieran ser éstos, junto con las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado; quienes combinaran esfuerzos mediante un enfoque estratégico para abordar las consecuencias acarreadas por el aumento de los precios de los alimentos. Por un lado, debería brindarse una respuesta para el sector agrícola, principalmente a los pequeños agricultores; y en segundo lugar, generar redes de seguridad y programas de protección social, apuntados a la población más vulnerable y, por ese mismo motivo, expuesta a la inseguridad alimentaria. Las Naciones Unidas y la OMS adhieren al concepto planteado por la FAO. Sin embargo, dejan en claro que se trata de un “concepto multifacético” que abarca una amplia variedad de temas: crecimiento, control, movilidad de la población, entre otros.

Resumiendo, la Seguridad Alimentaria supone que: todas las personas en todo momento deben tener acceso físico y económico a suficiente alimento para una vida activa y saludable; los modos en que se producen y distribuyen los alimentos deben ser respetuosos con los procesos naturales del planeta y ser sostenibles; tanto el consumo como la producción de alimentos se rigen por valores sociales justos, equitativos, éticos y morales; la habilidad para conseguir alimentos está asegurada y el alimento mismo es nutricionalmente

adecuado, personal y culturalmente aceptable y su obtención ocurre de manera que enaltece la dignidad humana.

En este sentido, para que los diferentes Estados puedan dar respuesta a esta demanda, debemos hablar de organizaciones financiadoras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre otras; las cuales imponen condiciones al acceso de créditos cuando se trata de países subdesarrollados (en vías de desarrollo, emergentes, etc.) y programas alimenticios; lo cual se acerca más a una visión asistencialista que soberana y lejos está de contemplar los puntos citados en el párrafo anterior (Curti, 2009).

Según el FMI, la inseguridad alimentaria es producto del bajo poder adquisitivo de los pobres (sectores vulnerables), aunque ¿cómo podríamos pensar en aumentar los ingresos de esta población para que pueda adquirir alimentos y satisfacer sus necesidades de consumo, sin considerar si lo hacen con alimentos producidos en el país o en el extranjero? Por otro lado, para la OMC la Seguridad Alimentaria “desestimula” la apertura de los mercados internos a los productos agrícolas foráneos con base en el principio que dice que un país debe ser tan suficiente como sea posible, para cubrir sus necesidades alimenticias básicas. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) cuyos fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los estados miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar de las poblaciones rurales, entiende a la Seguridad Alimentaria como: “...la existencia de condiciones que posibilitan a los seres humanos tener acceso físico, económico y de manera socialmente aceptable a una dieta segura, nutritiva y acorde a las preferencias culturales que les permita satisfacer sus necesidades alimentarias y vivir de una manera productiva y saludable.”

Sin dudas, la Seguridad Alimentaria se inscribe en la noción más amplia de la Seguridad Económica y postula que

...indica el grado de garantía que debe tener la comunidad de disponer en todo momento, oportunamente y bajo cualquier circunstancia, de suministros, de insumos básicos para la producción de alimentos, así como de éstos. Ello con la finalidad de que la población tenga certeza que no padecerá situaciones adversas o insuficiencia de alimentos básicos. La Seguridad Alimentaria

Regional es condición de confianza e instrumento para que América Latina mantenga y aumente su capacidad de negociación, su presencia y peso específico en el mundo, su margen de maniobra, su autonomía relativa, su derecho y voluntad de poder tener tecnología apropiada y de conocimientos, y posibilidades de efectuar manejos adecuados de sus ecosistemas.

Soberanía Alimentaria

La Soberanía Alimentaria surgió de contribuciones realizadas por la sociedad civil durante los años '90, producto de distintos enfrentamientos políticos y como propuesta para contraponerse al modelo industrial capitalista destructivo que aún hoy, continúa provocando hambre, desigualdad y crisis ambiental, climática, energética, alimentaria, es decir una “crisis civilizatoria”.

En 1996 apareció mundialmente y en paralelo a la “Cumbre Mundial de la Alimentación” organizada por la FAO en Roma, el concepto de Soberanía Alimentaria sustentado en la estrategia política, el discurso y la actuación de las agrupaciones y movimientos que la generan e integran en todo el mundo. En este evento, que podríamos llamar contra-cumbre, participaron 1.200 organizaciones de 69 países. Una de las organizaciones referentes era el movimiento “Vía Campesina”, que promueve un modelo campesino basado en la agricultura y producción sostenible, muy distante al modelo sojero agroexportador implementado en nuestro país desde la década del setenta hasta la actualidad.

Este movimiento la definió así: “La Soberanía Alimentaria es el derecho de las personas a producir de forma autónoma alimentos sanos, nutritivos, climáticos y culturalmente apropiados, utilizando recursos locales y a través de medios agroecológicos, principalmente para atender las necesidades alimentarias locales de sus comunidades. Es necesaria incluso para garantizar la seguridad alimentaria y la sostenibilidad en el planeta.”¹. Bajo este concepto se garantiza la producción y el consumo de alimentos acorde a las necesidades de las comunidades, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico y abonando el derecho de los pueblos a elegir qué comer y de qué manera producir, siempre actuando en pos de la protección del mercado local respecto a las importaciones a bajo costo.

¹ Véase: <https://cloc-viacampesina.net/>

Las organizaciones que promueven la Soberanía Alimentaria exigen la exclusión de los alimentos y de la agricultura de acuerdos comerciales como los de la OMC, el tratado de libre comercio de América del Norte, el área de libre comercio de las Américas (ex ALCA) y otros acuerdos regionales. Sostienen que la liberalización descontrolada del comercio es una imposición que conduce a los agricultores a abandonar sus fuerzas, y es además el principal obstáculo al desarrollo económico local y a la Soberanía Alimentaria (Curti et al., 2009). Según la Licenciada en Nutrición, Miryam Kurganoff de Gorban, referente indiscutida en nutrición a nivel nacional e internacional, alma máter en la lucha por generar un sistema alimentario equitativo: “...con la idea de la Soberanía Alimentaria se llegaron a reunir y unificar reclamos y demandas globales como el acceso al trabajo digno y a la tierra, el cuidado del ambiente y la recuperación de la comida y la producción como un derecho humano (...) este es uno de los movimientos sociales más potentes de la actualidad” (Gorban, 2009).

Se trata de exigir que se le devuelva a cada pueblo las facultades de definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a sus necesidades, cultura y situaciones particulares. Asimismo, se pretende cortar con la propuesta agrícola impuesta por la OMC pero sumar la idea de Seguridad Alimentaria que proponía al mismo tiempo la FAO, donde se postula que los alimentos debieran estar disponibles y accesibles para todos (aunque en esta formulación no importa demasiado cuál es su origen y bajo qué condiciones se producen). Resumiendo, en relación a estos dos conceptos, la Seguridad Alimentaria se encuentra respaldada y valorizada por diferentes organizaciones internacionales como la FAO, siendo un concepto muy utilizado en cumbres mundiales de alimentación. Este aspecto se encuentra alineado a la concepción natural de la ONU que fomenta una vía de desarrollo civilizado, que no se oponga a las corrientes del mercado, ya que admite una integración cultural regional entre los pueblos (Niemeyer y Scholz, 2008).

Recorrido cronológico de la evolución de conceptos como Seguridad y Soberanía Alimentaria

Se puede inferir, tomando como base el trabajo de Maletta y Gómez (2004), que la noción de Seguridad Alimentaria, comenzó a utilizarse a partir de 1997 y alcanzó primero aspectos globales, para luego llegar a los hogares y a los individuos. Así, se comenzó poniendo énfasis en la disponibilidad, para luego hacerlo en el acceso a los alimentos y se pasó de la autosuficiencia a la aceptación del rol del mercado en su provisión. Cuando surge, conceptualmente, la Seguridad Alimentaria, su preocupación era netamente alimentaria para luego tener una visión de la alimentación como modo de vida, donde otras necesidades también son prioritarias. Tal noción pasó de utilizar indicadores objetivos, a incluir algunos adicionales sobre percepción subjetiva y conductas, y evolucionó de la visión de inseguridad alimentaria, a otra que prioriza riesgos futuros.

Autores como Niemeier y Scholz (2008), postulan que la Seguridad Alimentaria a diferencia de la Soberanía Alimentaria, plantea asegurar una producción cuantitativamente suficiente de alimentos y garantizar que éstos sean inocuos, sin considerar aspectos culturales locales como: qué, quiénes, cómo, dónde y a qué escala. Sostienen que va dirigida a erradicar el hambre a corto plazo, por sobre una perspectiva sostenible de autoabastecimiento. Otros analistas consideran que la Seguridad Alimentaria es, únicamente, un conjunto de políticas alimenticias y de nutrición. Por el contrario, la Soberanía Alimentaria es un concepto que se encuentra en plena transformación y sería un error pensar que volver a los sistemas tradicionales de producción sería retornar a la prehistoria y deshacerse de los conocimientos ya adquiridos. Lo que en verdad propone este movimiento, es reflexionar acerca de que no es lo mismo ser alimentados por la industria que por personas que trabajan la tierra, conscientes de que están alimentando a personas.

La Lic. Miryam Kurganoff de Gorban propone que la solución a la crisis alimentaria y a gran parte de la crisis económica, social y ambiental se esconde en la recuperación de una agricultura con agricultores para la producción de alimentos sanos y de la Soberanía Alimentaria (Barrutti, 2014).

Por lo descripto, profundizar acciones sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria, brindando y garantizando los medios y las herramientas que las

comunidades consideren necesarias, constituye una premisa fundamental, en los tiempos actuales.

La Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de Argentina

En Argentina existe una Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria (CaLiSAs) y colectivos afines, conformada por medio centenar de espacios que crece sin prisa pero sin pausa, marcando una tendencia en ascenso desde el año 2003 cuando se creó la primera cátedra en la Universidad Nacional de La Plata. Algunas se encuentran ubicadas en diferentes unidades académicas de las Universidades públicas del país, mientras que otras están radicadas en organizaciones y movimientos sociales de Argentina, Paraguay y Uruguay, pero todas dan cuenta del carácter interdisciplinario que enmarca a este concepto. Junto a esta red articulan organizaciones sociales, productores familiares, escuelas agrotécnicas y diferentes colectivos; quienes las constituyen, se acercan y construyen realidades, enriqueciendo estos espacios con la multiplicidad de miradas, la multivocidad, y la pluralidad de opiniones. Las ciencias naturales, las humanas, las formales, junto a aquellas que garanticen marcos legales y políticas públicas, sumado a los saberes originarios y ancestrales, se tornan fundamentales en el abordaje de la Soberanía Alimentaria.

La posibilidad de crear cátedras libres para el abordaje de contenidos extracurriculares proviene de los orígenes mismos de la Reforma Universitaria del año 1918, donde se habla de la “Libre Docencia” y la Libre Asistencia” que se complementan y constituyen el fundamento de los derechos de enseñar y aprender.

A continuación, se presenta un listado en orden cronológico, de las cátedras libres vigentes en el año 2020 y que se encuentran en el seno de las universidades públicas de Argentina.

- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, Buenos Aires. 2003
- Cátedra abierta Ambiente y Sociedad Saladillo, Buenos Aires. 2005
- Cátedra libre de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, (UBA). 2012

- Cátedra Libre de Agroecología y Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Córdoba. 2013
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Agroecología de la Universidad Nacional de Luján (UNLU). 2013
- Cátedra de Agroecología y Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB), Esquel. 2013
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires (UBA). 2013
- Espacio de Trabajo por la Soberanía Alimentaria (ETSA), Bahía Blanca. 2013
- Cátedra Libre de Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria de la Facultad de Ciencias Agrarias (UNLZ). 2014
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de 9 de Julio, Buenos Aires. 2016
- Cátedra abierta de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Salta (UNSa), Salta. 2016
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria Río Cuarto, Córdoba. 2017
- Cátedra Abierta de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Entre Ríos. 2017
- Cátedra Libre de Medio ambiente, sociedad y soberanía alimentaria de la Universidad Nacional de Noroeste (UNNOBa), Pergamino. 2017
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Escuela Agrotécnica “Lib. Gral. San Martín” y Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Casilda, Santa Fe. 2017
- Hacia una CALISA, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Quilmes. 2017
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de Jujuy. 2017
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria Universidad Nacional de Villa María, Pcia. de Córdoba. 2017
- Cátedra Libre Tierra, Territorio y Soberanía Alimentaria del Asentamiento Universitario San Martín de los Andes (AUSMA) de la Universidad Nacional del Comahue (UNComa), Junín de los Andes. 2017
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Agroecología de la Universidad Nacional de Misiones. 2018
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria Mendoza. 2018

- Cátedra Libre de Agroecología de la Fac. de Cs. Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). 2019
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). 2020

Asimismo, la CaLiSA de la Universidad Nacional de Rosario, conformada a fines del año 2017 por la Escuela Agrotécnica “Libertador General San Martín” y la Facultad de Ciencias Veterinarias, está anclada en la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines, y es necesario destacar que este espacio aglutinante deviene único en América del Sur, dado que contempla la interacción entre una Escuela Agrotécnica Preuniversitaria, la Escuela Agrotécnica de Casilda y una Facultad, la de Ciencias Veterinarias, articulando la perspectiva de funcionamiento en dos niveles, el nivel medio preuniversitario (de carácter obligatorio) y el nivel universitario.

Con el propósito de poner en valor la labor llevada adelante por las CaLiSAs y reconocer los aportes que brindan las mismas a los saberes de la comunidad, se expondrá a continuación, información sobre las principales actividades que realizan, los temas abordados y lo que representan las mismas para quienes han sido sus creadores e impulsores en las Universidades Públicas de Argentina.

Actividades que se realizan en las diferentes Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria

A partir de un proyecto de investigación de la UNR, radicado en la Facultad de Ciencias Veterinarias, se obtuvieron datos mediante encuestas realizadas a los diferentes actores que impulsaron la creación de las CaLiSAs que se encuentran en Universidades Públicas. En ese sentido, el tipo de actividad señalada con más asiduidad recae en la organización de propuestas formativas y de intercambio con el formato de talleres. Esta elección fue realizada por el 81,5% de los/as coordinadores/as de los espacios; le siguen las conferencias, en las que participan diferentes referentes académicos y/o sociales (67%).

La extensión universitaria se lleva a cabo en el 63% de las CaLiSAs, siendo una de las principales acciones que propician el sostenimiento de las mismas con recursos financieros (subsidios), posibilitando el desarrollo de

estos espacios en el territorio. Otras propuestas planteadas como cursos, materias optativas y/o electivas, fueron nombradas por el 52% de las CaLiSAs, quienes las plantean como parte de la currícula (mediante esta estrategia) en las diferentes carreras de grado. Las actividades a campo son realizadas por el 45% de estos espacios, vinculados con Universidades Públicas. Otro dato para destacar es que en el 33% de las CaLiSAs se llevan adelante actividades de investigación.

Respecto a los encuentros virtuales ideados e instrumentados para el contexto de pandemia que desde 2020 imposibilita la concreción de instancias presenciales, se señala que éstos se fueron incrementando y se siguieron realizando en 2021 mediante las diferentes plataformas digitales disponibles. Los espacios de CaLiSAs utilizan activamente las redes sociales: principalmente Facebook (81,5%), y le sigue Instagram (33%). En este punto, resulta importante aclarar que los datos fueron registrados antes de la pandemia, motivo por el cual, podrían haberse incrementados. También se consignaron páginas web, canales de YouTube, y otros como: correos electrónicos y WhatsApp.

Cabe destacar de las CaLiSAs de las cuales se obtuvieron los datos, el 93% trabaja conjuntamente con movimientos sociales. Como principales temáticas, en muchos de esos espacios extracurriculares, se tratan aspectos relacionados con organizaciones populares, actores de importancia para la Soberanía Alimentaria. Respecto a este punto, la totalidad de las CaLiSAs encuestadas (menos una), articulan con movimientos y organizaciones relacionadas con la producción de alimentos, la defensa del ambiente, los pueblos originarios, los centros de estudiantes y de extensión, las bibliotecas populares, los comedores y las huertas agroecológicas.

Además, diferentes redes (de comercio, de profesionales, de CaLiSAs) aparecen formando parte de esta Red y algunas de éstas trabajan aspectos legales en pos del desarrollo de prácticas vinculadas con la Soberanía Alimentaria. También se relacionan y articulan con cooperativas, ferias, mesas de trabajo, foros agrarios, asambleas y movimientos sociales y sindicales.

¿Qué representan las CaLiSAs para sus creadores?

Durante el año 2020, de las encuestas a las diferentes Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria de nuestro país y como parte de los procesos de

indagación formulados, se rescataron expresiones de los/las principales creadores/as de las mismas. Se tomó como referencia, lo señalado por los integrantes de aquellas que se encuentran en el seno de las Universidades públicas de Argentina.

Dentro de los conceptos y respuestas que surgieron recurrentemente, cuando se propuso expresar con tres palabras qué representan estos espacios, se pudieron apreciar los siguientes términos: “la alimentación”, la “construcción colectiva”, el “intercambio de saberes”, “las políticas públicas y el derecho”.

La “alimentación” surge acompañada de otras palabras como: “saludable”, “alimento /salud”, “comensalidad”, “nutrición adecuada”, ampliando este concepto que puede ser abordado desde múltiples enfoques.

Por otro lado, es importante resaltar que la “construcción colectiva” es una de las principales expresiones de las CaLiSAs de nuestro país. Además, aparece referenciada o caracterizada con conceptos como: “interdisciplinaria”, “interrelación universitaria”, “conocimiento”, “encuentro”, “transformación”, “concientización”, “horizontalidad”, “redes”, siendo este último punto el que identifica a la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y Colectivos Afines, como una unidad en sí misma.

Otro aspecto a destacar es el “intercambio de saberes” que del mismo modo fue expresado en la mayoría de los espacios de CaLiSAs como una constante, acompañada de otros “sentipensares”, recuperando conocimientos ancestrales y el diálogo de saberes que habilita al compartir experiencias; todo en relación a la apuesta de reeditar saberes previos y recrear una manera de acercamiento entre academia y comunidades, para humanizar las instituciones públicas y nutrirlas de una manera integral.

Respecto a los conceptos de “políticas públicas y derechos”, este último anclado en la propia definición de la Soberanía Alimentaria, son otros conceptos, siempre puestos en valor por los diferentes espacios, y aparecen acompañados de palabras como: “justicia”, “territorio” o “democracia”. Estos temas, procuran lograr amplitud y profundidad en los conocimientos sobre los derechos, para poder dar comienzo o continuidad a la lucha por su cumplimiento, modificación o sanción, si no existiesen, mediante la instrumentación de tales políticas públicas.

En resumen, las CaLiSAs representan para sus creadores, la posibilidad de alcanzarla alimentación y la nutrición saludable mediante una construcción colectiva, un lugar de encuentro que se multiplica conformando redes

colaborativas en la transformación del conocimiento y de los territorios. Ponen énfasis en el recupero e intercambio de saberes y experiencias. Propician la necesidad de poner en discusión el derecho a la vida, al ambiente, a los alimentos sanos, y a poder construir o abonar de esta manera al diseño de políticas públicas sensibles a las necesidades de los/as integrantes de las comunidades.

Principales temáticas propuestas y abordadas en las CaLiSAs

Al llevar a cabo procesos de indagación con actores y actrices claves de estos espacios, sobre cuáles son las principales temáticas trabajadas en las distintas CaLiSAs, la “Agroecología” ocupa un papel principal y aparece, persistentemente, en todas las cátedras. Otro de los temas abordados es la “Alimentación como un derecho humano que recupera la necesidad de una nutrición y una cultura alimentaria”. Esto se acompaña de aspectos vinculados a la “economía social y popular” como estrategia de desarrollo: mercados populares, acompañamiento a movimientos sociales y canales cortos de circulación, arraigo local, entre otros. También se trabaja con temáticas relacionadas con la “Salud”, las prácticas del “Buen Vivir” y la “perspectiva ambiental” que destaca el impacto de la contaminación por diversos factores, que afectan la salud de nuestros pueblos, consecuencia de los procesos de la agroindustria, del modelo productivo agroexportador intensivo basado en la producción de *commodities*, en el marco del accionar de las transnacionales del agronegocio.

Es interesante resaltar que el “enfoque de género” aparece como un aspecto abordado por diferentes CaLiSAs así como el “ecofeminismo”. Además, se rescatan, reconocen y valoran las luchas de las mujeres por la Soberanía Alimentaria.

Finalmente cabe mencionar a la “Extensión Universitaria”, como una propuesta abordada por varias CaLiSAs y su vinculación con diversos actores sociales, trabajada como rol social de los/las profesionales universitarios/as. Como ya fue expresado en párrafos anteriores, gran parte de los espacios de las CaLiSAs se generaron como proyectos o iniciativas de extensión universitaria dado que de esa forma se ha podido acceder, en muchos casos, al financiamiento económico necesario para las actividades que se pretenden desarrollar. Además, es justamente a partir de las acciones en ese campo que

se propician las intervenciones en los territorios y se construyen conocimientos mediante el diálogo de saberes con y en las comunidades.

Algunas reflexiones y consideraciones finales

Las CaLiSAs entienden, desde el enfoque de “Una Salud”, surgido hace más de una década mediante una alianza entre la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de Salud Animal (OIE); que el ambiente se relaciona directamente con el buen vivir de los pueblos. Por tanto, deviene indispensable pensar y hacer realidad desde las Universidades Públicas, alternativas viables, solidarias, y sustentables respecto a la producción de alimentos. Las principales características de ese concepto se deben a su carácter colaborativo, multidisciplinario y multisectorial que permiten abordar las amenazas para la salud en la interfaz entre los seres humanos, los animales y el ambiente; a nivel subnacional, nacional e internacional. Su propósito es el de fomentar la coordinación y la colaboración entre los diferentes marcos de gobernanza de los programas de salud humana, animal, vegetal y ambiental para enfrentar los retos actuales y futuros. Asimismo, una de las preocupaciones prioritarias son los riesgos que afectan a los sistemas de los que depende la sociedad: salud, agricultura y ganadería, y ambiente (OPS, 2021).

También resulta necesario considerar a la Soberanía Alimentaria, como una estrategia de lucha contra el hambre de los pueblos. Las ciencias naturales, las humanas, las formales, junto a aquellas que garanticen marcos legales y políticas públicas, sumado a los saberes originarios y ancestrales, se tornan fundamentales en el abordaje integral de la Soberanía Alimentaria.

Estas cátedras que integran la Red de CaLiSAs, proponen abrir espacios de diálogo para la comunidad educativa y la población en general, retomando algunas de las perspectivas de la Educación Ambiental desde las lógicas que promueve el Pensamiento Ambiental Latinoamericano, y apuntando a la construcción dialógica de saberes, conocimientos, pensamientos, reflexiones e ideas. En definitiva, las CaLiSAs conforman un espacio de encuentro y discusión, con la posibilidad de materializar el desafío de re-pensarnos como especie, de re-inventarnos cada vez que eso sea posible o necesario. Al

interior de las comunidades, ser partícipes ineludibles del buen vivir; poniendo en valor, dando a conocer, facilitando la reflexión sobre los diferentes aspectos que atraviesan un concepto extremadamente complejo como el de Soberanía Alimentaria, o simplemente acercándonos un poco más a uno de los derechos más básicos de la especie humana: el derecho a una alimentación, sana, segura, sabrosa y soberana.

Somos conscientes que el modelo agroindustrial dominante es ecocida, porque genera un daño significativo e irreparable del ambiente y de los ecosistemas de los que dependen distintas poblaciones humanas para su propia subsistencia.

Es genocida porque está sometiendo a los pueblos, principalmente a los pueblos rurales fumigados, a condiciones de vida que los están enfermando y matando. Y también es violatorio de todos y cada uno de nuestros Derechos Humanos: el Derecho a la vida, el Derecho a la integridad física, el Derecho de vivir en un ambiente saludable, el Derecho a la salud, el Derecho a la alimentación adecuada, el Derecho al agua, el Derecho a no ser desplazado forzosamente; convirtiéndonos en refugiados ambientales en nuestros propios países.

Cada una de las consecuencias negativas del modelo agroindustrial dominante que, para nosotros constituyen violaciones a los Derechos Humanos, para el modelo agroindustrial vigente conforman externalidades. Los costos ambientales, sociales y en Salud Pública; entre otros, no están expresados en los precios de los productos y servicios obtenidos por ese sistema y es la comunidad la que paga los costos ocultos, lo que pondría en evidencia que es ineficiente, perjudicial, destructivo, absolutamente insustentable.

Por eso, es fundamental que reivindicemos el derecho colectivo a la Soberanía Alimentaria, definiendo libremente nuestras prácticas, estrategias y políticas de producción, distribución y consumo de alimentos, que nos permitan tener acceso efectivo a alimentos sanos, seguros, sabrosos y soberanos para todos/todas.

Por lo expuesto, y recuperando la importancia que tiene para las CaLiSAs la necesidad de actuar un curriculum sensible a estas propuestas; hace falta revisar, desmontar, desmitificar, desaprender, volver a preguntarnos: qué educación queremos, para quién/es, cómo, para qué transmitimos, qué prometer, articular, tejer y enlazar.

En una Argentina donde la frontera agropecuaria avanza vertiginosamente sobre ecosistemas sumamente frágiles, desplazando a los pobladores originarios y generando riqueza efímera para algunos/as y miseria y exclusión social para muchos/as, constituyendo un conflicto ambiental sin precedentes que interpela el diseño de las ciudades y la conformación del espacio rural, que pone en tensión a la producción agropecuaria, la salud de los pueblos y muchas otras problemáticas ambientales sistemáticamente negadas e invisibilizadas; es imprescindible contar con sujetos que se eduquen y puedan educar en la formulación y generación de modelos de construcción del saber verdaderamente alternativos, ambientales y socialmente sustentables, justos y solidarios.

Si como señalan pensadores/as filósofos/as y activistas contemporáneos, estamos ante la conmoción que implica un cambio de paradigma que nos propone el retorno a una civilización basada en la conciencia planetaria de ser parte de una familia terrestre y que nuestra salud está enraizada en la interconexión ecológica, la diversidad, la regeneración, la armonía (Shiva, 2020); es menester diseñar una nueva carta de navegación. Esto sólo será posible si logramos confluir en la formulación de propuestas que nos permitan recrear, desde las CaLiSAs y otros espacios afines, instancias de formación fuertemente articuladas con la necesidad de contribuir a la construcción de un saber colectivo, nutrido por el aporte de diversas instituciones y espacios sociales, para poder “*sentipensar*” juntos trabajadores/as de la tierra, de la educación, de la cultura, poniendo en diálogo esos saberes fundados y resignificados en clave emancipadora.

Sobre las autoras

Melina Vanesa Gay: Médica Veterinaria y Magíster en Salud Pública. Cofundadora y Coordinadora Académica de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) por la Facultad de Cs. Veterinarias. Profesora Adjunta de la Cátedra de Salud Pública de la Facultad de Cs. Veterinarias de la UNR.

Claudia Alejandra Nigro: Médica Veterinaria y Especialista en Salud Animal. Cofundadora y docente de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Fundadora y Coordinadora Académica de la Cátedra Libre de Fauna Silvestre de la Facultad de Cs. Veterinarias de la UNR. Profesora Asociada de la Cátedra de Medicina Veterinaria, Manejo y Conservación de Fauna Silvestre de la Facultad de Cs. Veterinarias de la UNR. Integrante de la Plataforma de Estudios Ambientales y Sostenibilidad (PEAS)-UNR.

Graciela Ester Mandolini: Cofundadora y Coordinadora Académica de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la UNR por la Escuela Agrotécnica de Casilda, institución en la que es directora. Regente y catedrática del Instituto Superior de Profesorado N° 1 “Manuel Leiva” de Casilda. Es Lic. en Educación, Profesora en Cs. Naturales, ha realizado especializaciones en: Investigación Educativa; Metodología de la Investigación Científica; Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones; Educación en Ambiente para el Desarrollo Sustentable. Integra el equipo de Ambiente de la Escuela “Marina Vilte” (CTERA).

Referencias

- Barruti, S. (2013). *Malcomidos*. Buenos Aires. Editorial Planeta.
- Curti, B. M. (2011). Análisis de las políticas públicas regionales en materia de Seguridad y Soberanía Alimentaria. En Spiaggi, *Desarrollo Rural, Soberanía y Seguridad Alimentaria* (págs. 13-54). Rosario: UNR Editora.
- FAO. (1996). *Cumbre mundial sobre la alimentación*. Roma: FAO.
- FAO. (2001). *Cuestiones éticas en los sectores de la alimentación y la agricultura*. Roma: FAO.
- Ferrer, A. (2004). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Galano, C. y otros (2002). Manifiesto por la vida: por una ética para la sustentabilidad. *Ambiente & Sociedade*, (10), 149-162. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16893.pdf>
- Gorban, M. (2009). *"Seguridad y Soberanía Alimentaria"*. Buenos Aires: Cártago.
- Maletta, & Gómez. (2004). *Biblioteca virtual FODEPAL*. Obtenido de Biblioteca virtual FODEPAL: <http://www.fodepal.es/Bibvirtual/PAP/papsegcon.htm>
- Niemeyer A. F. y Scholz, V. (2008). *Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria: ¿Conceptos complementarios?* Río Branco: Publicado en la XLVI Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural.
- Nigro, C. Gay, M, Mandolini G. (2021). *Diálogos Soberanos. La CaliSA en tiempos de pandemia*. Rosario: UNR Editora. Libro Digital PDF.
- Shiva, V. (2020). Vandana Shiva sobre el coronavirus: de los bosques a nuestras granjas, a nuestro microbioma intestinal. En JIVAD Blog de Vandana Shiva – 18 de marzo de 2020.
- OPS. Una Salud: un enfoque integral para abordar las amenazas para la salud en la interfaz entre los seres humanos, los animales y el medioambiente. CD59/9 20 de julio del 2021 <https://www.paho.org/es/documentos/cd599>
- Tomás, C. (2011). Conceptualización, diagnóstico, relevamiento y propuestas. Hacia un enfoque integrador en materia de Seguridad y Soberanía alimentaria. En C. Díaz, *Desarrollo rural, soberanía y seguridad alimentaria*. (págs. 130-167). Rosario: UNR Editora.

Verzeñassi, D. y Vallini, A. (2019). Transformaciones en los modos de enfermar y morir en la región agroindustrial de Argentina. Rosario: INSSa.

Zamorano, A. (2020). El rol de las mujeres en la Soberanía Alimentaria. Rosario: INSSa.

FORMACIÓN PROFESIONAL AGROPECUARIA PARA SISTEMAS AGROALIMENTARIOS SUSTENTABLES

Aportes del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario

Griselda Muñoz, Sergio Montico, Roberto Crespo y Celina Fernández

Introducción

El presente capítulo tiene la intención de dar a conocer algunas acciones de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario (FCA-UNR) que contribuyen con el cumplimiento del derecho humano a la alimentación, teniendo en cuenta cómo el devenir económico, social y político en Argentina fue determinando la preeminencia de un modelo productivo agroindustrial generador de problemas ambientales.

La FCA-UNR se ubica en la zona núcleo de la región pampeana por lo cual su evolución institucional viene estando mayormente sujeta a políticas públicas dirigidas a impulsar y consolidar un modelo productivo agrícola tecnológicamente competitivo, dependiente de insumos externos de síntesis química y energía no renovable, y simplificado con relación a la necesaria

diversidad biológica y cultural que le confiere sustentabilidad a los agroecosistemas en el tiempo.

Frente a las indiscutibles evidencias científicas y reclamos sociales acerca de los daños ambientales y perjuicios a la salud humana que ocasiona dicho modelo, se crea en el 2017 el Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas (SIPA). Un proyecto institucional de la FCA-UNR dirigido a facilitar el trabajo interdisciplinario y el diálogo con los actores de la ruralidad para experimentar prácticas alternativas, basadas en los aportes de la agroecología, potencialmente transferibles a la región. De este modo, el SIPA se viene configurando como un espacio de formación profesional en el cual docentes, estudiantes, productores, integrantes de movimientos sociales, funcionarios públicos y organizaciones afines, participan bajo el propósito de intervenir activamente en la construcción de sistemas agroalimentarios sustentables.

Es en este sentido que los integrantes del SIPA conciben el espacio como una oportunidad para contribuir al cumplimiento del derecho humano a la alimentación, conscientes de la responsabilidad y el compromiso que deben asumir, a la vez que siendo realistas sobre los retos que enfrentan en la actual incertidumbre política con relación a un cambio real en el modelo productivo que sustenta la macroeconomía.

A continuación, se exponen los fundamentos teóricos que orientan el accionar del SIPA, organizados y desarrollados en torno a tres ejes conceptuales:

- Geopolítica de los alimentos y agroecología
- Tensiones y oportunidades en la transformación de los sistemas agroalimentarios
- La investigación en el SIPA como herramienta para la formación profesional

Asimismo, se describen y analizan algunas actividades específicas vinculadas al manejo de los sistemas productivos en transición agroecológica, asumiendo que los procesos de conversión, graduales en su evolución espaciotemporal, serán los que harán posible mejorar el acceso a una alimentación adecuada, tanto desde el punto de vista nutricional como cultural.

Geopolítica de los alimentos y agroecología

Agroecología y alimentos

Se cuenta con una gran cantidad de definiciones de agroecología. Souza y Lima (2014) la definen como: aquella capaz de comprender el papel que desempeñan los múltiples elementos que intervienen en los procesos puestos en marcha por las sociedades para modificar la naturaleza, con el objeto de obtener alimentos y otros recursos necesarios para la reproducción social. Consideran que es fundamental adoptar un enfoque sistémico para la formulación de una estrategia agroecológica que comprenda un estudio ecológico de procesos como el reciclaje, los flujos de energía, las cadenas alimentarias, las relaciones de competencia y las sucesiones ecológicas, entre otros. Además, dicen: es necesario aprovechar información del pasado, como los procesos que forman los agroecosistemas, y actualizarla en función del contexto actual (lo que se conoce como coevolución). Por otro lado, se debe tratar de comprender e interpretar las relaciones entre los grupos humanos/sociales y la naturaleza, sin olvidar las importantes contribuciones de los conocimientos locales, la ciencia, los centros de investigación y los grupos de desarrollo (lo que se conoce como etnoecología).

Es un imperativo hallar nuevas formas de producir cambios tecnológicos en la apropiación del ambiente dado que, al momento, la humanidad no lo ha hecho nada bien. La agroecología reúne una inmensa cantidad de fortalezas que sin duda puede protagonizar esos cambios. La gran mayoría vinculados a los desastres antrópicos que se vienen sucediendo hace décadas y a las nuevas condiciones ambientales emergentes que se instalan con cada vez más severidad.

Es así, que el planeta atraviesa profundos cambios ambientales asociados a una gran incertidumbre sobre su destino futuro. Dentro de la compleja trama de causas-efectos que condicionan la estabilidad, de todas las dimensiones que la sustentan, el cambio climático parece ser uno de los más acuciantes. Según Grain (2011), el cambio climático es uno de los problemas ambientales más graves a los que nos enfrentamos. Su origen se encuentra fundamentalmente en la quema de combustibles fósiles que emiten Gases de Efecto Invernadero (GEI). El modelo agroalimentario industrial es uno de los principales responsables de estas emisiones. Aunque los documentos oficiales suelen cifrar la contribución de la agricultura en un 11-15% de las emisiones,

los cálculos que incluyen todo el proceso industrial desde que se producen los alimentos hasta que terminan en nuestra mesa (deforestación, fertilizantes químicos, sobre-envasado, refrigeración, transporte, etc.) elevan esta cifra hasta el 44-57%.

En el análisis de la relación entre el cambio climático y los alimentos, Food and Agriculture Organization (FAO, 2019, p. vii) considera que la creciente variabilidad del clima y sus fenómenos extremos están afectando a la productividad agrícola, a la producción de alimentos y a los recursos naturales, con repercusiones en los sistemas alimentarios y los medios de vida rurales. Todo ello ha conducido a cambios importantes en la forma de producir, distribuir y consumir los alimentos en todo el mundo, y a nuevos desafíos para la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud.

González Hidalgo (2007) sostiene que el actual sistema agroalimentario funciona como una industria globalizada y, por tanto, los alimentos deben viajar cada vez más entre fuentes y destinos. Considera que es importante señalar que este viaje kilométrico no responde únicamente a la disponibilidad de un alimento en un lugar geográfico concreto, sino a la oportunidad de reducir costos a lo largo de la cadena alimentaria, dado que las externalidades sociales y ambientales de este modelo no se reflejan en los precios. La autora asevera que la promoción de un modelo de agricultura de pequeña escala, social y sostenible, orientado a mercados locales a través de canales cortos de comercialización, dentro de un modelo basado en la soberanía alimentaria, no es sólo una alternativa a los problemas alimentarios de pérdida de biodiversidad o de despoblamiento rural. Es también una de las soluciones en la lucha contra el cambio climático y, en efecto, debe ser debidamente considerada a la hora de tomar medidas desde las administraciones públicas.

Las iniciativas para hacer frente a estas preocupantes tendencias, dice FAO (2019), tendrán que ser más audaces, no sólo por su magnitud, sino en cuanto a la colaboración multisectorial, que implique a los sectores de la agricultura, la alimentación, la salud, los recursos hídricos y el saneamiento, la educación y otros sectores pertinentes, y tendrán que abarcar diferentes ámbitos de las políticas como la protección social, la planificación del desarrollo y la política económica.

La agroecología puede transformarse en eje y puntal del desarrollo territorial ofreciendo múltiples ventajas en la vinculación entre la producción primaria de alimentos y el consumidor. El acceso a alimentos frescos y sanos, a

precios justos y en cadenas cortas de comercialización, aporta a la mitigación de varias problemáticas ambientales: contaminación, gasto de energía, déficits en salubridad y cantidad de desperdicios, entre tantas otras.

Los procesos de articulación horizontal y vertical de espacios locales de producción de alimentos agroecológicos se transforman en ejes de interacción urbano-rural, facilitan el diálogo entre diversos actores y aportan a la construcción de la soberanía alimentaria. Además, ponen en diálogo a productores, movimientos sociales, comunidades y Estado, en búsqueda del cuidado de estos bienes comunes que son los alimentos (Aradas Díaz, 2020).

Mercado de alimentos, conflictos e inseguridad alimentaria

Enfrentamos un contexto ambiental, político, económico y social muy cambiante y ceñido a variables emergentes, que sorprenden en cuanto a su entidad y a la velocidad con que se instalan en el escenario internacional.

Una condición siempre vigente es el aumento constante de la población mundial y la cada vez mayor concentración en zonas urbanas. Simultáneamente, surge la problemática del hambre como un carácter distintivo y brutal en el seno de la mayoría de las poblaciones del mundo.

Según FAO (2019), actualmente, más de 820 millones de personas siguen padeciendo hambre en todo el mundo, lo que destaca el inmenso reto que supone alcanzar el objetivo del hambre cero para 2030. El hambre está aumentando en casi todas las subregiones de África y, en menor medida, en América Latina y Asia occidental. Por cierto, otro hecho alarmante es que cerca de 2000 millones de personas padecen inseguridad alimentaria moderada o grave en el mundo.

Como se advierte, existe una espacialización o geografización del problema del hambre en el planeta asociado a cuestiones geopolíticas y, por lo tanto, es oportuno exponer a continuación el análisis que propone Valles Galmés (2020, p.19):

Respecto a los actores del comercio agroalimentario, si bien, todos los países del mundo, literalmente, son a la vez exportadores e importadores de alimentos, mirando el mapa global hay que tener en cuenta que los grandes jugadores son apenas un puñado; algo más del 50% del comercio internacional de alimentos se concentra

entre la Unión Europea, EE. UU. y China, que representan el 26% de la población mundial.

Un elemento geopolítico que Valles Galmés (2020, p.20) considera, es la dinámica poblacional global, que va a cambiar la demografía del mundo en 30 años y continuará así hasta fines del presente siglo.

Si bien el crecimiento anual de la población ha venido declinando en los últimos 50 años y la tasa de fertilidad ha caído de 4,5 en 1968 a 2,5 en 2015, se estima que la población mundial para el año 2050 aumentará aproximadamente un 28% sobre la cifra de 2018 y llegará a 9,7 mil millones. En este contexto de incremento poblacional, es oportuno mencionar que hace 40 años cerca del 60% de la población vivía en áreas rurales. Dentro de 30 años, solo el 33% de la población estará asentada en un medio rural y tanto las implicaciones directas para la agricultura, como los cambios aparejados en el acceso a alimento y la composición de la dieta serán muy importantes.

Otro elemento con impacto geopolítico y relevancia en la producción de alimentos lo constituye (como ya se mencionó) el cambio climático y la evidencia de su aceleración. La respuesta al cambio climático conlleva una triple tensión política producto de la falta de consenso en cuanto las estrategias de adaptación y mitigación, la ausencia de acuerdo en cuanto a la distribución de responsabilidades y costos en la “descarbonización de la economía”, y por último un aumento significativo de la presión internacional en la defensa de los recursos naturales disponibles y la competencia por ellos, en particular los suelos, el agua dulce y las forestas naturales. También, explica que debe mencionarse el notorio cambio en el contexto internacional, habido en el último lustro. Este es determinante para comprender el funcionamiento del sistema agroalimentario, asentado en una creciente globalización.

Otro autor, prefiere abrir la discusión de esta problemática desde una mirada inversa: la importancia de los alimentos en la geopolítica. Es entonces,

que desde esta lectura sistémica Piñeiro (2020, p.320) puntualiza aspectos de alto interés:

El contexto general de la geopolítica global está principalmente determinado por consideraciones vinculadas a la seguridad nacional y, en consecuencia, por cuestiones militares y tecnológicas. Sin embargo, el cuadro completo también incluye otros elementos que forman parte de las preocupaciones geopolíticas de los países y son también pilares fundamentales de su inserción internacional y determinantes importantes de sus respuestas políticas y económicas.

Uno de estos pilares que ha estado en el centro de las consideraciones de la geopolítica y es un instrumento principal a través del cual los países interactúan globalmente es el comercio de bienes y servicios. Dentro de estos bienes, uno de importancia particular es el comercio de bienes agroalimentarios.

El comercio agrícola tuvo un papel muy importante en el comercio global hasta mediados del siglo XX, a partir de cuando comenzó a declinar su participación relativa. En la actualidad representa alrededor del 10% del comercio total y es uno de los temas centrales de discusión y negociación tanto en la OMC (Organización Mundial de Comercio) como en los acuerdos regionales de libre comercio.

El comercio mundial de alimentos ha aumentado en forma sostenida durante las últimas dos décadas.

China es actualmente el primer importador neto de alimentos del mundo. Su preeminencia como importador neto es un hecho relativamente reciente y es el resultado de la enorme expansión de demanda que el país comenzó a tener a partir de comienzos de este siglo.

Los países del Cono Sur son grandes productores agroindustriales y los principales exportadores netos de alimentos. Por lo tanto, su participación en la recuperación del comercio agroindustrial y en la geopolítica de los alimentos será fundamental.

Si bien los países del mundo bregan por alcanzar su soberanía alimentaria, los mayores esfuerzos están puestos en lograr la

seguridad alimentaria, un objetivo más cercano y prioritariamente necesario.

El sistema alimentario mundial transita sendas de riesgos, incertidumbres y complejidades extremas. Según The Lancet (2017), hoy en día, la mayor parte de la comida del mundo se compra en el mercado global. En el 60% del planeta, la ingesta de energía se basa en tres cultivos: maíz, trigo y arroz, de los cuales gran parte del rendimiento se destina a la alimentación del ganado. La estabilidad del sistema se ve amenazada por presiones crecientes como el crecimiento de la población, las demandas cambiantes de los consumidores y la ralentización del crecimiento del rendimiento de los cultivos que, a su vez, están endureciendo el equilibrio de la oferta-demanda en algunos países.

También en este sentido, la misma editorial asevera que para mantener el acceso actual a los alimentos de la población mundial (9 mil millones de individuos para 2050), los rendimientos de los cultivos tendrán que aumentar en un 50%. Sin embargo, ello parece insostenible dentro del ámbito de los acuerdos de París para mantener el incremento medio de la temperatura global por debajo de 2 °C.

Asimismo, y en este contexto, se adhiere al propósito supra, de que los gobiernos deben incentivar a las corporaciones a comercializar alimentos que sean compatibles con una dieta sana y sostenible, y fomentar el consumo de más productos primarios, diversificación en agricultura, producción nacional y autosostenibilidad.

Desafíos en la geopolítica de los alimentos y la agroecología como pilar

La adopción de prácticas agroecológicas para producir alimentos nutritivos exige, de manera creciente, grandes esfuerzos para hacer frente a factores políticos, económicos y de mercado muy importantes en los sistemas alimentarios, a los que no se les suele prestar atención, a pesar de que influyen en las decisiones y las medidas adoptadas por los agricultores (Thrupp et al., 2014).

Dado que la globalización y las relaciones comerciales internacionales se han expandido rápidamente, un número cada vez mayor de agricultores ha establecido lazos con los mercados globales internacionales, a través de

relaciones de exportación o importación y las crecientes inversiones de las corporaciones alimentarias transnacionales en el mundo entero. Además, la globalización de los sistemas alimentarios ha ido acompañada de la consolidación y concentración de la industria agrícola (Thrupp et al., 2014).

En este sentido, como ejemplo, vale comentar que cuatro importantes corporaciones representan el 75% de la cuota de mercado del comercio de cereales y soja a nivel mundial (Econexus, 2013).

Sin duda, tal como Thrupp (2014, p.290) y sus colaboradores afirman: ...se deben fortalecer en mayor medida los sistemas de mercado alternativos, entre ellos las cadenas de suministro de alimentos orgánicos o de producción local que benefician a los pequeños agricultores al vincularlos de manera más directa con los mercados y que contribuyen a la seguridad alimentaria.

En lo que se refiere a las políticas, también es importante que los grupos trabajen sobre enfoques agroecológicos para fortalecerse mediante las asociaciones y la colaboración estratégica a través de las regiones y las fronteras nacionales.

Es oportuno entonces, jerarquizar y fortalecer el direccionamiento de la agroecología y vincularlo fuertemente al desarrollo, pero tal vez de una manera diferente. Según FAO (2018, p.2):

La agroecología difiere en lo fundamental de otros enfoques del desarrollo sostenible. Se basa en procesos territoriales y que parten desde la base, lo que ayuda a dar soluciones contextualizadas a problemas locales. Las innovaciones agroecológicas se basan en la creación conjunta de conocimientos combinando la ciencia con los conocimientos tradicionales, prácticos y locales de los productores. Mejorando su autonomía y capacidad de adaptación, la agroecología empodera a los productores y las comunidades como agentes clave del cambio.

Precisamente la FAO (2018, p2), propone 10 elementos que pueden ayudar a los países a poner en práctica la agroecología. Estos constituyen una guía para los encargados de formular las políticas, los especialistas y las

partes interesadas en la planificación, la gestión y la evaluación de las transiciones agroecológicas:

DIVERSIDAD

La diversificación es fundamental en las transiciones agroecológicas para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición y, al mismo tiempo, conservar, proteger y mejorar los recursos naturales.

CREACIÓN CONJUNTA E INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS

Las innovaciones agrícolas responden mejor a los desafíos locales cuando se crean conjuntamente mediante procesos participativos.

SINERGIAS

Crear sinergias potencia las principales funciones de los sistemas alimentarios, lo que favorece la producción y múltiples servicios ecosistémicos.

EFICIENCIA

Las prácticas agroecológicas innovadoras producen más utilizando menos recursos externos.

RECICLAJE

Reciclar más significa una producción agrícola con menos costos económicos y ambientales.

RESILIENCIA

Mejorar la resiliencia de las personas, las comunidades y los ecosistemas es fundamental para lograr sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles.

VALORES HUMANOS Y SOCIALES

Proteger y mejorar los medios de vida, la equidad y el bienestar social es fundamental para lograr sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles.

CULTURA Y TRADICIONES ALIMENTARIAS

Mediante el apoyo a unas dietas saludables, diversificadas y culturalmente apropiadas, la agroecología contribuye a la seguridad alimentaria y la nutrición al tiempo que mantiene la salud de los ecosistemas.

GOBERNANZA RESPONSABLE

Para lograr una alimentación y una agricultura sostenibles es necesario adoptar mecanismos de gobernanza responsables y eficaces a diferentes escalas, de la local a la nacional y la mundial.

ECONOMÍA CIRCULAR Y SOLIDARIA

Las economías circulares y solidarias que reconectan a productores y consumidores ofrecen soluciones innovadoras para vivir dentro de los límites de nuestro planeta y, al mismo tiempo, afianzan las bases sociales para el desarrollo inclusivo y sostenible.

Tensiones y oportunidades en la transformación de los sistemas agroalimentarios

Desde hace ya más de medio siglo, las instituciones de educación universitaria han estado mayormente centradas en lograr un perfil profesional funcional al modelo de producción agroindustrial, desconociendo y/o deslegitimando aportes provenientes de otras teorías o perspectivas alternativas al mismo. Básicamente, se trata de un tipo de formación que, impulsada y consolidada a través de sucesivas políticas estatales, resultó técnicamente útil para el desarrollo de sistemas productivos exportadores de *commodities*, basados en diseños extremadamente simplificados y altamente dependientes de paquetes tecnológicos e insumos de síntesis química tóxicos para el ambiente. Por otra parte, este perfil profesional “moderno y progresista”, nacido y promovido en los años setenta para satisfacer las demandas de la llamada Revolución Verde, viene siendo investigado desde numerosas y diversas disciplinas que han demostrado científicamente los impactos negativos que ocasiona sobre la naturaleza y la sociedad.

En particular, se destacan las contribuciones de la agroecología que ha proporcionado evidencias contundentes sobre cómo las prácticas convencionales disminuyen significativamente la biodiversidad biológica y cultural, deterioran los recursos naturales, perjudican la salud humana e influyen negativamente sobre las condiciones socioeconómicas de las comunidades al vulnerar los sistemas agroalimentarios. A estas preocupaciones, más bien vinculadas a los procesos de desarrollo locales y/o regionales, se suma la situación de desasosiego que provocan los problemas globales, como ser el cambio climático y la inseguridad alimentaria, que retan a las instituciones a interrogarse críticamente sobre la complejidad política de los

territorios y responder formando profesionales ingeniosos y creativos, capaces de intervenir como sujetos éticos-políticos transformadores del ambiente.

En este escenario local-global, caracterizado por la emergencia de tensiones entre la formación profesional tradicional, los modelos productivos convencionales y las problemáticas ambientales, surge el SIPA en cuyo ámbito se desarrollan experiencias de docencia, investigación y extensión con el propósito de lograr:

- Reflexionar de manera crítica sobre la realidad agropecuaria regional e intervenir para garantizar un futuro desempeño profesional respetuoso del ambiente y orientado hacia el logro de un óptimo desarrollo humano, tal cual lo establece la Universidad Nacional de Rosario en su Estatuto (Título 1. Estructura y fines. Artículo 1. Inciso f).

- Ofrecer prácticas agropecuarias sustentables, adecuadas a las normas jurídicas que protegen el ambiente y a lo declarado por la FCA-UNR como misión: “Formar recursos humanos con sólida formación ética, profesional y humana, generar conocimientos científicos y tecnológicos y extenderlos a la comunidad con el objetivo de propender al desarrollo regional y nacional”.

- Mejorar sustancialmente la formación profesional agropecuaria con relación a las Actividades Reservadas al Título Profesional para las carreras comprendidas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior N°24.521 (LES), es decir, para las profesiones consideradas de “riesgo directo para el bien público” evaluadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

En este último sentido, se advierte que el SIPA surge como una oportunidad para repensar y reconstruir el modelo de formación agropecuaria en función de una nueva ética ambiental, conducente al logro de una intervención profesional respetuosa del hombre y la naturaleza.

Formación e identidad profesional en las ciencias agropecuarias

El trayecto formativo de los profesionales de las ciencias agropecuarias viene siendo un tema de debate en numerosos y diversos ámbitos, como ser universidades, sociedades académicas científicas, colegios profesionales, organizaciones y/o movimientos sociales, entre otros. En líneas generales, advierten sobre la imperiosa necesidad de ampliar y mejorar la formación para

enfrentar los problemas que ocasiona la “nueva agronomía global”, atendiendo a los entramados políticos-económicos que gobiernan la producción y distribución de los alimentos en el mundo.

Actualmente, y de cara a la crisis alimentaria agravada por la pandemia COVID19, se vuelve ineludible recrear la formación de los profesionales intervinientes en los sistemas agroalimentarios y redefinir los conocimientos, capacidades y actitudes que deben construir, tanto durante la formación inicial como durante la formación continua, para afrontar la complejidad de los nuevos desafíos globales. Al respecto, Sanjurjo (s.f.) señala:

Uno de los procesos más complejos, y por lo tanto más difícil de prever y organizar, es la construcción del conocimiento profesional. Pues la práctica profesional supone un uso responsable, autónomo y contextualizado del conocimiento adquirido, requiere un alto desarrollo del pensamiento complejo, riguroso, creativo y operativo. Si una de las principales funciones de las instituciones de nivel superior es la formación de profesionales, cómo favorecer la construcción del conocimiento profesional en esa dirección, se constituye en una preocupación relevante. (p.4)

De acuerdo a lo planteado por Sanjurjo, la construcción del conocimiento para la formación profesional supondría una reflexión sistemática sobre los supuestos teóricos que orientan las prácticas, así como sobre las creencias, posicionamientos éticos y políticos, valoraciones e intereses. Esta concepción sobre la indisoluble relación teoría-práctica surge de la necesidad de superar la escisión entre pensar y actuar que suele ser favorecida por los desarrollos curriculares lineales y fragmentados por la hiperespecialización disciplinar. Como ya fue expuesto, en el caso de las ciencias agropecuarias es posible identificar la fuerte influencia que tuvo el modelo Revolución Verde sobre la identidad profesional, sobre todo, asociada al auge tecnológico que revolucionó las instituciones profesionalistas imponiendo cambios sustanciales en los planes de estudio para formar profesionales capaces de adaptarse a los nuevos y constantes cambios de la agricultura moderna.

En este nuevo marco curricular, poseer conocimientos técnicos pasó a ser una de las mayores preocupaciones para satisfacer el desarrollo agroindustrial y las universidades se modernizaron para no quedar excluidas de un sistema

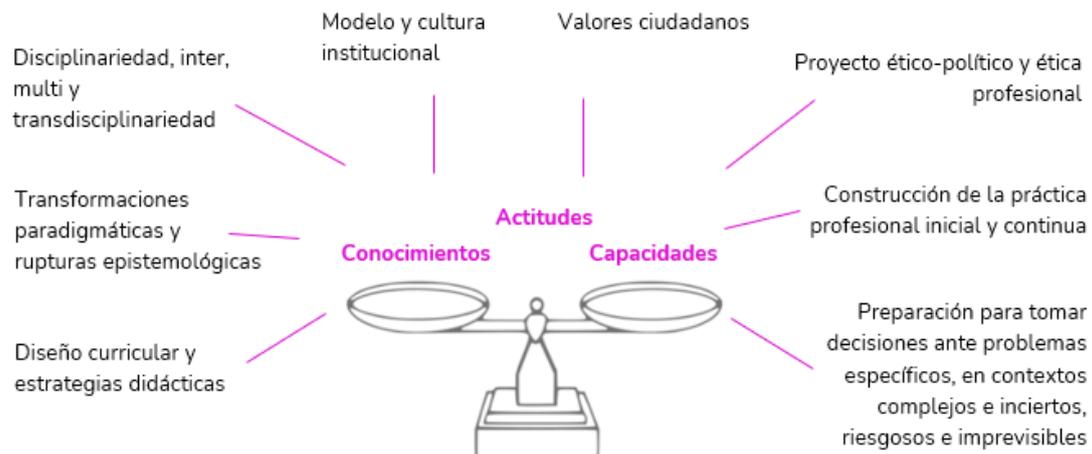
académico-científico que priorizaba y premiaba la adhesión a esta nueva visión tecnocrática sobre la formación y el desarrollo profesional. Una visión que reafirmó viejas tradiciones pedagógicas basadas en los resabios de un paradigma positivista que, lejos de morir, renacía de la mano de un modelo político-económico que lo necesitaba para legitimarse y prevalecer en el tiempo.

El desafío de la formación consiste entonces, en la posibilidad de superar saberes fragmentados y simplificadores y aportar al desarrollo del pensamiento complejo que posibilite la articulación de los aportes teóricos en función de la complejidad de las prácticas. Por ello, cuando hablamos de conocimiento profesional hacemos referencia a algo más que la competencia técnica. Nos referimos a la formación teórica, conceptual, filosófica cultural y política, formación que excede las visiones tecnocráticas de las profesiones. (Sanjurjo, 2017, p.126)

A pesar de las presiones del agronegocio y de las escasas políticas públicas a favor del desarrollo de modelos productivos sustentables, durante el año 2011, y para el caso de ingeniería agronómica, la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior (AUDEAS) llevó a cabo un proceso de revisión y reconstrucción de las competencias, contenidos e intensidad de la formación práctica, establecidas en la Resolución Ministerial N°334/2003. Fundamentalmente, teniendo en cuenta la complejidad e incertidumbre que caracterizaban las problemáticas agropecuarias y ambientales del nuevo siglo. Dicho proceso implicó un gran avance debido a que "...la construcción también se tornó un proceso de autoconstrucción de la identidad profesional ya que en casi todos los casos los actores discutían su propia formación inicial, más allá de las ulteriores especializaciones de su trayectoria académica." (Rodríguez et al., 2012, p.1114). Más adelante, a partir del surgimiento de las nuevas Actividades Reservadas al Título Profesional (ARTP) establecidas en la Resolución Ministerial N°1254/2018 IA: Anexo XXXVII, AUDEAS reencauzó el proceso de revisión para definir la formación del ingeniero/a agrónomo/a, el cual concluyó con la promulgación de la vigente Resolución Ministerial N°1537/2021.

Los acuerdos y desacuerdos que fueron definiendo cuál debería ser la nueva formación profesional, ya plasmada en la nueva resolución, se basaron en los fundamentos utilizados por la propia AUDEAS ante el Ministerio de Educación cuando le solicitó que ingeniería agronómica fuera incluida en la nómina de carreras de interés público: ello debido a la relación directa existente entre ingeniería agronómica, conservación de los recursos naturales y calidad de los alimentos. También en la construcción de la nueva identidad profesional influyó la promulgación de las ARTP, entre las cuales se establece que el ingeniero/a agrónomo/a deberá ser capaz de “Dirigir lo referido a seguridad e higiene y control del impacto ambiental en lo concerniente a su intervención profesional”. Claramente surgían nuevos desafíos y oportunidades para la formación en las ciencias agropecuarias que demandarían otros componentes curriculares alternativos a los del modelo tradicional (Figura 1).

Figura 1. Desafíos y oportunidades para la formación profesional en el campo de las ciencias agropecuarias



Fuente: tomado de “Nuevos desafíos para la formación en Ciencias Agrarias: Presente y futuro de los modelos productivos”, de Muñoz, G., 2020.

De este modo, se advierte que la formación del profesional de las ciencias agropecuarias fue transitando procesos socio-políticos que, paulatinamente, fueron reconfiguraron la identidad profesional acuñada por el avasallante y hegemónico paradigma Revolución Verde. Evidentemente, la clara evidencia

de sus consecuencias ambientales negativas fue permeando los entramados institucionales provocando e impulsando otras formas de “pensar” y “hacer” ciencia para preservar los recursos naturales y producir alimentos de calidad.

El lugar del conocimiento científico agropecuario en el acceso al alimento

En el marco de un análisis centrado en la calidad de los programas de formación profesional, Camilloni (2010) llama la atención sobre la necesaria e íntima relación que debe existir entre la formación profesional y la investigación científica para formar profesionales capaces de resolver de un modo no rutinario problemas complejos.

De ahí que la formación profesional sólo pueda lograrse en un medio donde la ciencia sea un acto vivo y los estudiantes se relacionen con el conocimiento como producto de una construcción en la que pueden participar activamente, asistir a su nacimiento, e, incluso, a su transformación y a su reemplazo por nuevos hallazgos. De otro modo, la representación de la ciencia y de la construcción del conocimiento científico se configuraría sobre la base de una información cristalizada y alienada. (p.6)

La importancia que adquiere la participación del estudiante y del docente en la construcción del conocimiento a partir de la propia experiencia *in situ* se vincula con varios aspectos de la formación, siendo uno de ellos la construcción de capacidades para movilizar procesos metacognitivos que conduzcan a la reflexión sistemática y profunda sobre qué ciencia necesitamos y para quiénes. Conocer y comprender las consecuencias de la geopolítica de los alimentos y autoreconocerse como sujeto político capaz de intervenir profesionalmente a favor de las comunidades vulnerables, demanda una formación científica-humana sensible a los riesgos y a las amenazas de una mala alimentación.

La creación del SIPA como ámbito académico-científico ha resultado estratégicamente beneficiosa para la institución ya que ha favorecido la construcción de conocimientos científicos útiles para mejorar los sistemas agroalimentarios y, consecuentemente, el acceso al alimento. La dinámica

colaborativa y participativa del espacio ha facilitado la generación de vínculos con diversos sectores sociales, a través de proyectos que ponen a prueba prácticas agronómicas de base agroecológica factibles de ser transferidas a la región, tales como: monitoreos de cultivos de cobertura, estudios en bordes de biodiversidad, evaluación de cultivos no transgénicos, testeos a campo de biopreparados, invención y adopción de maquinaria agroecológica, ensayos con compostaje, entre otras. Dada la complejidad de la trama sociopolítica, resultan fundamentales las investigaciones que muestran los resultados físicos y económicos de las prácticas agropecuarias mencionadas con relación a la rentabilidad del sistema productivo.

La socialización profesional como dispositivo para una formación crítica y reflexiva

Otra cuestión que interesa considerar con respecto a la formación profesional es la dimensión social del conocimiento, sobre la cual Camilloni (2017) nos propone reflexionar para comprender el origen del conocimiento y ser capaces de movilizar un cambio a partir de una conciencia metacognitiva que nos incite a nosotros mismos a indagar críticamente sobre su aceptación o posible transformación. Se trata de un complejo proceso en el cual la reflexión ocupa un rol fundamental para analizar las creencias y los saberes, y cuestionarlos a partir de la duda epistémica, duda que puede tener un origen social y/o personal. La socialización profesional es un dispositivo útil para ejercitar la conciencia metacognitiva, indispensable para examinar las justificaciones que conllevan a aceptar un conjunto de conocimientos o de creencias colectivas. Dado que algunas de las problemáticas que enfrenta el profesional surgen como resultado de prácticas impuestas o producto de una adopción acrítica (políticas públicas, moda o novedad, confianza excesiva, creencias erróneas), resulta más que pertinente considerar la dimensión social en la construcción del conocimiento científico. En este sentido, y para el caso de la profesión docente, Camilloni destaca la importancia del monitoreo epistémico sobre las propias decisiones y actuaciones, tanto disciplinares como pedagógicas. De este modo, la elección que haga sobre los contenidos y las estrategias didácticas tendrá fundamentos teóricos dispuestos de manera consciente para,

a través de la reflexión “en” y “sobre” la práctica, ser edificados o derrumbados.

El SIPA funciona como un espacio de socialización donde docentes que se desempeñan en distintos campos disciplinares desarrollan múltiples actividades interdisciplinarias que convergen en el abordaje de problemáticas ambientales. Para ello, la construcción de un pensamiento sistémico, crítico y reflexivo es fundamental, y, para lograrlo, se trabaja en la elaboración de propuestas abiertas y flexibles a la participación de cualquier persona interesada en los sistemas agroalimentarios. Sin lugar a duda, la mayor riqueza del SIPA es la diversidad que comporta como comunidad científica, ya que son los propios procesos metacognitivos y dudas epistémicas los que conducen al grupo a revisar y transformar la práctica científica en función de qué profesional necesita la sociedad para mejorar la accesibilidad al alimento.

Por otra parte, resulta de interés analizar cómo en el ámbito del SIPA los procesos de construcción, apropiación y transferencia del conocimiento con relación al enfoque agroecológico se interrelacionan entre sí configurando un entramado donde es posible identificar rasgos comunes con las estrategias didácticas constructivistas, lo cual es factible porque el espacio SIPA provee el ambiente y las experiencias que se requieren para poder implementarlas. Al respecto, es posible reconocer que las actividades científicas se entrelazan con las intervenciones pedagógicas dando lugar a un estilo de enseñanza que hace posible:

- Desnaturalizar las prácticas profesionales para reconocer el paradigma científico que las sustenta y justifica, y los patrones culturales que les dan sentido.

- Repensar los protocolos de actuación profesional en el contexto histórico de surgimiento y con relación a los intereses sociales, económicos y políticos que las anclaron y validaron en el mundo del trabajo.

- Reflexionar sobre las intervenciones profesionales para comprender el impacto que ocasionan al ambiente, considerando aspectos éticos, valores y conflictos de interés.

- Construir nuevos conocimientos incorporando el enfoque de la agroecología, apropiárselos a través de un “hacer profesional” en un escenario singular, incierto y riesgoso, y transferirlos en el diseño y creación de prácticas sustentables.

La investigación en el SIPA como herramienta para la formación profesional

El valor de las Prácticas Pre-Profesionales en la formación científica

El SIPA se constituye como un espacio desafiante, donde convergen básicamente actividades de docencia, investigación y extensión. Sin embargo, existe otra dinámica fina y más cotidiana detrás ello: el diálogo, la práctica, el “hacer para ver y creer”, la prueba y error, la discusión argumentada, entre otros hechos educativos que emergen a partir de la articulación entre la investigación y la práctica docente. En términos académicos el objetivo es que los estudiantes logren procesos de construcción, apropiación y transferencia de conocimientos a través de prácticas en situaciones reales a nivel de campo. En este marco, la actividad científica asume un rol fundamental, dado que sustenta y argumenta los conceptos, así como los procedimientos que se enseñan a los estudiantes empleando las metodologías propias de cada una de las disciplinas involucradas en el espacio, imprescindibles para producir información válida y confiable.

Resulta relevante para dicho propósito, que los estudiantes universitarios cuenten con oportunidades para poner en práctica la teoría aprendida en diversas e inéditas situaciones problemáticas, desarrollando habilidades profesionales a la vez que incorporando nuevas experiencias y conocimientos en un entorno que simula los desafíos que afrontarán en el futuro desempeño profesional. Tan importante como lo mencionado, es abrir caminos y espacios que permitan tener momentos de discusión e intercambio de saberes (Figuras 2).

Las Prácticas Pre-Profesionales (PPP) son trayectos formativos que los estudiantes pueden realizar, dentro o fuera de la institución, con el objetivo de fortalecer la formación profesional práctica. Los docentes de la institución interesados en ofrecer PPP deben presentar la propuesta al Consejo Directivo para su aprobación y los estudiantes que las llevan a cabo pueden acreditar hasta un máximo de 90 horas como equivalentes a horas de Cursos Electivos, siendo éstos un requisito curricular que forma parte de los planes de estudio de ambas carreras de grado.

En el caso del SIPA, las PPP se encuentran fuertemente vinculadas a las problemáticas que atraviesan a los sistemas de transición

agroecológica extensivos en todas sus dimensiones: técnicaproductiva, económica, sociopolítica y cultural. Los agroecosistemas comportan una complejidad que claramente les diferencia de los tradicionales, no sólo por su propia naturaleza sino porque además deben “hacerse cargo” de restaurar los daños ambientales generados por el modelo agroindustrial. En este contexto institucional, los estudiantes que participan en las PPP del SIPA asumen los mismos desafíos que actualmente afrontan los profesionales en el ámbito laboral: producir alimentos sanos a través de prácticas sustentables que conserven los recursos naturales y no perjudiquen la salud de las comunidades. (Muñoz et al., 2021^a, p.269)

Las PPP así desarrolladas, son parte de las metodologías que enriquecen el proceso de enseñanza y en las cuáles los estudiantes complementan e integran los conocimientos previamente adquiridos e incorporan otros nuevos en situaciones reales a nivel de campo. El abordaje mediante el uso de la investigación de las temáticas agropecuarias se convierte en una herramienta pedagógica que favorece la discusión argumentativa grupal e introduce a los alumnos —próximos a egresar— en el área del conocimiento científico y tecnológico, aportando a un perfil profesional distinto al del típico profesional asesor.

Figura 2. Taller integrador para intercambiar experiencias y debatir sobre los resultados obtenidos con relación a la sustentabilidad de los sistemas agroalimentarios



Fuente: Archivo fotográfico del SIPA.

Experiencias en Prácticas Pre-Profesionales sobre manejo de adversidades

Las adversidades bióticas, entendiéndose como plagas, malezas y enfermedades, constituyen las mayores problemáticas que enfrenta la producción de alimentos a nivel mundial. Anualmente, se invierten millones de dólares en insecticidas, herbicidas y fungicidas para su control y manejo sin reparar en las consecuencias ambientales ni en los perjuicios que para la salud humana estos conllevan. Para mitigar los efectos negativos de la inclusión de productos de síntesis en la producción de alimentos y contribuir a la seguridad alimentaria, la agroecología se presenta como un nuevo paradigma, superador, en muchos aspectos, del paradigma de producción actual convencional altamente dependiente de insumos externos.

En este contexto, el desafío que enfrentan las universidades es acompañar el desarrollo de este nuevo paradigma, el cual demanda de espacios académicos donde converjan la generación de nuevos conocimientos empíricos, que aporten a la demanda productiva de los nuevos modelos y a la formación de los futuros profesionales que deben diseñarlos e implementarlos. A la vez, desde la universidad es necesario estimular y contribuir a la formación de profesionales técnicamente capacitados y actualizados, pero con un pensamiento sistémico y una mirada holística sobre la problemática para el diagnóstico, la búsqueda de soluciones y la toma de decisiones para el manejo. En este sentido es que se llevan adelante las PPP en el SIPA en temáticas muy relevantes como, por ejemplo, sobre “malezas” e insectos (Figura 3 y 4).

Figura 3. Estudiantes desarrollando Prácticas Preprofesionales a campo



Fuente: Archivo fotográfico del SIPA.

Figura 4. Estudiantes desarrollando Prácticas Preprofesionales en laboratorio



Fuente: Archivo fotográfico del SIPA.

El aporte de la diversidad a la producción de alimentos

Numerosos estudios demuestran que en la medida que se incrementa la diversidad vegetal, teniendo en cuenta la presencia de algunas especies vegetales claves, la reducción de plagas alcanza un nivel óptimo, en donde los daños a los cultivos son mínimos (Gurr *et al.*, 2003; Altieri y Nicholls, 2007; Sicard y Altieri, 2010). Esto se debe, por un lado, a que en un ambiente diverso es más complejo para las plagas localizar aquellas plantas deseadas (cultivos), pero, por otro lado, a que la diversidad de especies vegetales favorece el desarrollo de enemigos naturales de las mismas plagas, es decir, se establece lo que se llama un “control biológico”.

Bajo el sistema productivo actual convencional, el mal uso de herbicidas en zonas cultivadas y no cultivadas (banquinas, caminos, alambrados, etc.) ha llevado a la disminución e incluso desaparición de especies vegetales nativas y/o naturalizadas que aportan alimento y refugio a los insectos benéficos sumando a la proliferación de especies vegetales no deseadas, aunque, bajo una visión agroecológica, son especies vegetales valiosas para los ecosistemas productivos ya que aportan a su autorregulación, productividad y capacidad de resiliencia. Cabe aclarar que, desde la perspectiva de la agroecología, en los sistemas de producción agroecológicos no existen plantas indeseables, como

sí lo son las llamadas malezas en los sistemas de producción actuales convencionales. En agroecología, se considera que todas las especies que están presentes aportan algo útil al sistema y se refiere a ellas como flora espontánea.

Desde el 2018, parte de las PPP llevadas a cabo con los estudiantes se han enfocado en el relevamiento de las comunidades de artrópodos y “malezas”, con el fin de coleccionar datos sobre la evolución y dinámica de estas comunidades durante la transición hacia un sistema agroecológico. Estos trabajos, que tienen una métrica estudiada y estandarizada, nos permiten obtener valiosa información científica. En lo académico, permite contribuir en la formación de los futuros profesionales, quienes deberán tomar decisiones basadas en situaciones productivas reales, como lo son las que se les presentan actualmente en el SIPA, potencialmente extrapolables a nuevos entornos productivos alternativos a los convencionales.

En este contexto, los estudiantes tienen experiencias con el proceso de reconocimiento, monitoreo y cuantificación, tanto de insectos, benéficos y plagas, como de malezas y de demás flora espontánea/acompañante. Las vivencias a campo reafirman los aprendizajes que se fueron adquiriendo en instancias teóricas en las materias curriculares y específicas. Uno de los trabajos realizados en el contexto del monitoreo de la transición agroecológica en el módulo SIPA, publicado en el I Congreso Argentino de Agroecología por el grupo de trabajo de la cátedra de Zoología Agrícola, demostró que, a medida que se avanza en la transición agroecológica la abundancia de plagas insectiles tiende a disminuir, lo cual se debería al posible restablecimiento del equilibrio ecológico que ocurre gracias a las prácticas agroecológicas, siendo la consecuencia más significativa la disminución en la necesidad del uso de insecticidas en la producción de alimentos (Fernández *et al.*, 2020).

Otros estudios concurrentes, también desarrollados bajo la modalidad de PPP desde 2018 en el ámbito de la cátedra de Malezas han demostrado el incremento en el número de especies vegetales durante la transición agroecológica (Actis *et al.*, 2020; Cavallo *et al.*, 2020; Crespo *et al.*, 2021b). Este incremento en el número de especies vegetales contribuye, al igual que los insectos, a la tan deseada diversidad del sistema de producción. La excepción, como era de esperar, es el tratamiento testigo (barbecho químico con uso frecuente de herbicidas) que sirve de punto de comparación a los tratamientos bajo transición agroecológica. La reducción en el número de

individuos y de especies vegetales bajo sistemas con barbecho químico, queda de manifiesto, pero, cuando esos mismos trabajos evaluaron el impacto ambiental de los tratamientos asociados principalmente al uso de herbicidas en el sistema, se pone en evidencia de manera clara y sencilla el impacto negativo del sistema actual convencional sobre el suelo y el agua. Altos valores de EIQ (Índice de Impacto Ambiental por su traducción del inglés) superiores a 50 se reportan en el tratamiento con barbecho químico, mientras que varían entre 0 y 20 en el resto de los tratamientos, recordando que los mismos están en transición agroecológicas (Crespo, comunicación personal, 2021). Resultados similares fueron reportados recientemente en un trabajo de Crespo *et al.* (2021a) para escenarios en transición agroecológica similares al SIPA donde se busca la reducción del uso de fitosanitarios. Y hablando de seguridad alimentaria, sin lugar a dudas que aquellos sistemas productivos con impacto ambiental positivo no aseguran de ninguna manera la calidad, y en algunos casos ni la cantidad, de alimentos para la población de un mundo en crecimiento. Estos conceptos, y porque no, valores asociados a una producción de alimentos sanos y las consecuencias que tiene sobre el medio ambiente y la sociedad, es lo que se trabajaba casi a diario en las PPP.

Poco después de iniciado el SIPA se instaló un Borde de Biodiversidad. El mismo tiene por objetivo brindar ciertos servicios ecosistémicos específicos como ser, ofrecer refugio a insectos que ejerzan control biológico de otros insectos plagas, brindar recursos de polen y néctar que favorezcan la polinización, retraso de la generación de resistencia a herbicidas por parte de malezas a través del aumento de recursos genético-diversos, entre otros (Fernández *et al.*, 2021). Está compuesto por numerosas especies vegetales, comerciales y espontáneas, nativas y exóticas, elegidas con un fin determinado. Se trata de un espacio dinámico y sujeto a problemáticas que, en muchos casos, se parecen a las que enfrentan los sistemas de cultivos, por lo tanto, requieren de la observación e intervención continua y acertada para poder seguir ofreciendo las ventajas mencionadas anteriormente.

En el espacio SIPA, mediante las PPP, los estudiantes experimentan el proceso de deconstrucción del paradigma Revolución Verde instalado hace ya muchas décadas y consolidado como la única forma de producir alimentos en la región pampeana; comprendiendo la importancia de la reflexión crítica de cada problemática emergente y la toma de decisiones agronómicas. Además, experimentan la oportunidad de evidenciar las consecuencias de las prácticas

que se han llevado a cabo a lo largo de los años, casi de manera sistemática, como fue el uso indiscriminado de herbicidas que favoreció el avance de especies problemáticas como “sorgo de Alepo”, “rama negra” o “yuyo colorado”.

De esta manera, docentes investigadores de las cátedras de Malezas y Zoología Agrícola junto a estudiantes de ambas carreras llevan a cabo experiencias de reinserción de especies vegetales nativas, como *Senecio grisebacchi*, *Solidago chilensis*, y pruebas con especies naturalizadas, como *Ammi majus*, *Ammi visnaga*, *Foeniculum vulgare*, *Tordylium maximun*, todas especies de alta importancia para la fauna benéfica, específica para el control de insectos plagas (Fernández et al., 2020).

Como conclusión podemos mencionar que, si bien existen numerosos trabajos en todo el mundo sobre Bordes de Biodiversidad, los estudios locales son fundamentales para poder extrapolar las prácticas a las situaciones productivas, donde los factores intervinientes son inherentes a cada región fitoclimática y socio-cultural. Asimismo, los futuros profesionales desarrollan sentido crítico sobre las problemáticas agronómicas, situados en la realidad puntual de su región, desterrando la vieja costumbre agronómica de adoptar tecnologías ajenas que, en muchos casos, nada tienen que ver con la realidad zonal.

Algunas reflexiones finales

En definitiva, el SIPA ha generado un sinnúmero de oportunidades para investigar prácticas de transición agroecológica factibles de ser implementadas en la zona núcleo de la región pampeana. Los resultados obtenidos durante los primeros tres años, producto de los aciertos y desaciertos del equipo de trabajo, han sido difundidos a través de una obra recientemente publicada en la página web de la institución. Santiago Sarandón y Walter Pengue, referentes nacionales e internacionales de la agroecología, reconocen el valor del SIPA y de la obra alentando a la institución a continuar trabajando para promover y facilitar el escalamiento de procesos de transición agroecológica que evolucionen a favor de la sustentabilidad de los sistemas extensivos¹.

¹ Para más información sobre las actividades y comunicaciones del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas se puede consultar la página de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario: https://fcagr.unr.edu.ar/?page_id=10482

Asimismo, desde los inicios del funcionamiento del SIPA, el equipo de trabajo viene investigando el desarrollo del espacio abordándolo no sólo como un objeto técnico-productivo sino también como un fenómeno educativo que evoluciona como sistema complejo. En este sentido, fue posible reconocer un sólido componente espiritual que impulsó inicialmente el proyecto y un componente sociopolítico, problematizador del modelo productivo industrial, que dinamizó el trabajo interdisciplinario. Por otra parte, se identificaron componentes que dificultaron el avance del proyecto, como ser el determinismo del sistema científico tecnológico que sobrevalora la hiperespecialización disciplinar y la vigencia de un modelo comunicacional más bien orientado a la transmisión de los conocimientos (Muñoz et al., 2021b).

Por último, el análisis sobre la evolución del SIPA expuso la necesidad de reforzar los vínculos con quienes experimentan la agroecología por fuera de las universidades y con quienes movilizan los reclamos sociales para lograr una mayor y mejor calidad ambiental. Al respecto, el SIPA está trabajando juntamente con productores, movimientos sociales y organismos gubernamentales en un proyecto participativo-colaborativo que propone validar el empleo de biopreparados en cultivos extensivos a través de ensayos experimentales y test de campo. En este sentido, destacamos el potencial del SIPA en la co-construcción del conocimiento agroecológico para mejorar el acceso al alimento y para contribuir con la legitimación de la agroecología en la comunidad científica.

Sobre las autoras y los autores

Griselda Muñoz: Médica Veterinaria. Profesora en Ciencias Agrarias y Ciencias Veterinarias. Magister en Educación Universitaria. Doctoranda en Ciencias Veterinarias. Profesora Adjunta ordinaria dedicación exclusiva en la Universidad Nacional de Rosario. Docente en nivel de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Agrarias, Facultad de Ciencias Veterinarias y Facultad de Humanidades y Artes. Miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Agroecología y de la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria. Categoría de Investigadora II en el Programa de Incentivos. Directora de proyectos de investigación. Dirección de tesis. Autora de artículos publicados en revistas científicas, actas de congresos y capítulos de libro. Orientación: educación universitaria; formación profesional agropecuaria; agroecología.

Sergio Montico: Ingeniero Agrónomo (FCA-UNR); Doctor en Ingeniería (FCEIA-UNR); Profesor Titular Manejo de Tierras y Evaluación de Impacto Ambiental (FCA-UNR). Director del Centro de Estudios Territoriales (FCA-UNR). Vicedirector del Instituto de Investigaciones en Ciencias Agrarias (IICAR: FCA-CONICET). Miembro del Observatorio Santafesino de Suelos, del Programa de Medio Ambiente y Salud (CEI-UNR), del Programa Drones (CEI-UNR), de la Plataforma Ambiental UNR y del Observatorio Santafesino de Suelos (OSS). Evaluador de Proyectos de Investigación Nacionales e Internacionales. Director de tesis de Maestrías y Doctorados. Director de Proyectos de Investigación y de Desarrollo Tecnológico. Editor Asociado de revistas indexadas. Autor de artículos publicados en revistas científicas y congresos, de libros y capítulos de libros.

Roberto Crespo: Ingeniero Agrónomo (FCA-UNMdP); Philosophy Doctor y Master of Science (University of Nebraska-Lincoln, Estados Unidos); Jefe de Trabajos Prácticos en Malezas (FCA-UNR). Colaborado Externo por convenio (EEA Paraná del INTA). Integrante del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas, SIPA (FCA-UNR). Coordinador del Módulo de Investigación y Demostrativo en Transición Agroecológica (FCA-UNR, INTA, LAR Coop. Ltd., San Sebastián SRL). Miembro de la Comisión de Maestría en Recursos Naturales (FCA-UNR). Evaluador de Proyectos de Investigación Nacionales e Internacionales. Director de Becarios. Director de Proyectos de Investigación. Editor Asociado y Revisor Científico de revistas indexadas. Autor de artículos científicos y de divulgación en revistas científicas y congresos, capítulos de libros y recursos en línea.

Celina Fernández: Ingeniera Agrónoma. Magister en Manejo y Conservación de Recursos Naturales, Universidad Nacional de Rosario (UNR) Docente de las materias Zoología Agrícola y Zoología General (Agronomía) e Invertebrados II (Lic. RRNN), ambas de las FCA-UNR. Miembro de la Comisión de Maestría en Recursos Naturales (FCA-UNR). Integrante del Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas, SIPA (FCA-UNR). Dirección de tesina de grado y de especialización. Dirección de Proyectos de Vinculación. Participación en proyectos de investigación y extensión. Autora de artículos científicos, congresos y revistas de divulgación, capítulos de libros. Disertación en congresos, charlas y jornadas técnicas.

Referencias

- Actis, S., Angeletti, M., Garabelli, L., Miriani, L., Zanczuk, F., Müller, J. y Crespo, R. J. (2020). Banco de Semillas del Suelo Inicial en un Módulo Extensivo de Investigación en Transición Agroecológica. En M.F. Filippini, S. Greco y B. Rodriguez, (Comp.) *Primer Congreso Argentino de Agroecología. Otra agricultura es posible: Cultivando interacciones para el mañana*. 1a. ed. adaptada. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo. (491-494) <https://bdigital.uncu.edu.ar/14315>
- Altieri, M. A. y Nicholls, C. I. (2007). Conversión agroecológica de sistemas convencionales de producción: teoría, estrategias y evaluación. *Ecosistemas* 16(1), 3-12.
- Aradas Díaz, M., Benedetto, V., Cardozo, F. y Timoni, R. (2020). ¿Cómo validar la producción agroecológica de alimentos locales? Oportunidad para los periurbanos del sur de la provincia de Santa Fe. INTA Olivero. *Para mejorar la producción* 59 (169-178)
- Camilloni, A. (2010). La formación de profesionales en la universidad. *Revista Gestión Universitaria*. 2(2). http://www.gestuniv.com.ar/gu_05/v2n2a3.htm
- Camilloni, A. (2017). La movilización de procesos metacognitivos en la formación de los conocimientos de los profesores. En *Revista Entramados-Educación y Sociedad*, 4(4), 17-32. <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/entramados/article/view/2038>
- Cavallo, G., Dellagiovanna, I., Dumas, J.M., Menéndez, A., Ostoich, J., Riboldi, G., Actis, S., Faccini, D. y Crespo, R.J. (2020). Estudio Preliminar de la Comunidad de Malezas en un Módulo Extensivo de Investigación en Transición Agroecológica. En M.F. Filippini, S. Greco y B. Rodriguez, (Comp.) *Primer Congreso Argentino de Agroecología. Otra agricultura es posible: Cultivando interacciones para el mañana*. 1a. ed. adaptada. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo. (495-499) <https://bdigital.uncu.edu.ar/14315>
- Crespo, R.J., Behr, E., Kahl, M., Gabioud, E. De Carli, R. y Wingeyer, A. (2021a). Impacto de la inclusión y manejo de cultivos de servicios sobre las malezas en escenarios agrícolas con uso reducido de agroquímicos. *III Congreso de la ASACIM*. 9 y 10 de junio de 2021.

- Crespo, R.J., Spinozzi, J., Saperdi, A., Olguín, N., Cataldi, S. Botti, L., Bravo, L. y Broglia, F. (2021b). Malezas Presentes Bajo Diferentes Escenarios Agrícolas en Transición Agroecológica. En Gazzano, I.; García, G. (Comp.). *VIII Congreso Latinoamericano de Agroecología 2020: Memorias*. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Departamento de Sistemas Ambientales. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología. Vol. I (1467-1472). <http://www.fagro.edu.uy/index.php/publica-sistemas-ambientales>
- Econexus (2013). Agropoly: A handful of corporations control world food production. Zurich, Switzerland, Berne Declaration & Econexus. Disponible en: www.econexus.info/sites/econexus/files/Agropoly_Econexus_BerneDeclaration_wide-format.pdf
- FAO (2018) Los 10 elementos de la agroecología. Guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. <http://www.fao.org/3/i9037es/I9037ES.pdf>
- FAO (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Roma. Italia.
- Fernández, C., Montero Bulacio, N., Punschke, E., Vignaroli, L., Gonsebatt, G., Reyes, V., Carrizo, A.P., Huarte, F., Hernández, H., y Montero, G. (2021). Los artrópodos en la agroecología y el manejo de la diversidad vegetal. En G. Muñoz, G. y S. Montico (Comp.) *Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas. Aportes para el manejo de la transición en agroecosistemas extensivos*. Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario. <https://fcagr.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/04/SIPA%202020.pdf>
- Fernández, C., Punschke, E., Vignaroli, L.A., Gonsebatt, G., Reyes, V., Parachú, I., Carrizo, A.P., Huarte, F., Hernandez, C. y Montero, G. (2020). Diversidad de artrópodos epigeos en lotes en transición agroecológica, con diferentes cultivos de cobertura en la localidad de Zavalla (SF). En M.F. Filippini, S. Greco y B. Rodriguez, (Comp.) *Primer Congreso Argentino de Agroecología. Otra agricultura es posible: Cultivando interacciones para el mañana*. 1a. ed. adaptada. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo. (531-535) <https://bdigital.uncu.edu.ar/14315>

- González Hidalgo, M. (2007). Alimentos kilométricos. https://www.tierra.org/wp-content/uploads/2016/01/informe_alimentoskm.pdf
- GRAIN (2011). Alimentos y Cambio Climático: El eslabón olvidado. www.grain.org/es/article/entries/4364-alimentos-y-cambio-climatico-el-eslabon-olvidado.pdf
- Gurr, G. M., Wratten, S. D. y Luna, J. M. (2003). Multi-function agricultural biodiversity: pest management and other benefits. *Basic and Applied Ecology* 4:107-116.
- León Sicard, T. E. y Altieri, M.A. (2010). Vertientes del pensamiento agroecológico: fundamentos y aplicaciones (No. Doc. 23067) CO-BAC, Bogotá.
- Muñoz, G. (2020). Disertación en Jornada “Nuevos desafíos para la formación en Ciencias Agrarias: Presente y futuro de los modelos productivos”, organizada por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata <https://www.youtube.com/watch?v=fL6bF5ZTPR0>
- Muñoz, G., Montico, S., Crespo, R.J., Fernández, C., Montero Bulacio, N., Vigna, C. y Lescano, M.C. (2021a). Estrategias didácticas en la construcción, apropiación y transferencia del conocimiento agroecológico para la formación profesional agropecuaria. En Gazzano, I.; García, G. (Comp.). *VIII Congreso Latinoamericano de Agroecología 2020: Memorias*. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Departamento de Sistemas Ambientales. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología. Vol. II (268-274). <http://www.fagro.edu.uy/index.php/publica-sistemas-ambientales>
- Muñoz, G., Motta, R.D., Montico, S. y Vidal, M.C. (2021b). Dinámica y evolución de un sistema complejo. El caso del “Sistema Integrado de Producciones Agroecológicas”. *XIIIª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. “Estrategias territoriales ante problemáticas globales en escenarios de incertidumbre, fragmentación y desigualdad social”*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Entre Ríos.
- Piñeiro, M. (2020). Geopolítica de los alimentos. Temas centrales y posible evolución. En: *Geopolítica de los alimentos. Intereses, actores y posibles*

- respuestas del Cono Sur*. 1ª Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. Editorial Teseo, 392 p. Buenos Aires, Argentina.
- Rodríguez, A., Plencovich, M. C. y Gally, M. (2012). La revisión de estándares de acreditación como construcción de identidad y conocimiento: autopoiesis en la formación profesional del Ingeniero Agrónomo. *IV Congreso Nacional y III Congreso Internacional de Enseñanza de las Ciencias Agropecuarias*. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/22238>
- Sanjurjo, L. (2017). La formación en las prácticas profesionales en debate. *Revista del Cisen Tramas/Maepova*, 5(2), 119-130. <http://oaji.net/articles/2020/7304-1588104789.pdf>
- Sanjurjo, L. (s.f.). La construcción del conocimiento profesional docente. *Revista Giros. Educación y Sociedad*. https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/giros_1.pdf
- Souza, M. y V. Lima. 2014. La agroecología en las regiones semiáridas: prácticas y enseñanzas para la seguridad alimentaria y nutricional. *Actas del Simposio Internacional de la FAO (277-293)*. Roma, Italia.
- The Lancet (Editorial) (2017). Abordar la vulnerabilidad del sistema alimentario mundial. vol 390, 10090: 95. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)31803-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)31803-2/fulltext)
- Thrupp, L. A., Colozza, D. y J. Choptiany (2014). La influencia de los sistemas alimentarios en la adopción de prácticas agroecológicas: factores políticos y económicos que dificultan o facilitan el cambio. *Actas del Simposio Internacional de la FAO. (277-293)* Roma, Italia.
- Valles Galmés, G. (2020). ¿Por qué un análisis de la “geopolítica de los alimentos”? En: *Geopolítica de los alimentos. Intereses, actores y posibles respuestas del Cono Sur*. 1ª Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo. Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

LA RED DE CÁTEDRAS LIBRES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y COLECTIVOS AFINES DE ARGENTINA

El surgimiento de un Movimiento Socioterritorial de base universitaria

Fernando Glenza y Leda Giannuzzi

Introducción

Proponemos iniciar el recorrido de este trabajo presentando una breve descripción de las características generales de las universidades públicas argentinas y las particularidades de los espacios constituidos como Cátedras Libres.

A continuación, presentaremos la historia de la constitución de la primera Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (CALISA), surgida en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), destacando sus ideas motrices, su forma de funcionamiento y sus acciones, así como el contexto social, político y económico que le dio origen.

Seguidamente abordaremos el proceso de construcción de la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines (RedCALISAS) a

partir de la constitución de cátedras similares en otras universidades públicas de Argentina, sus características y su escala territorial.

Trataremos de vincular los conceptos de movimientos socioterritoriales y socioespaciales en relación al fenómeno de la RedCALISAS y analizar el alcance que supone la construcción de territorios de Soberanía Alimentaria frente a los procesos de exclusión social provocados por la aplicación de políticas neoliberales.

Esperamos con este trabajo aproximarnos a un territorio complejo del que somos parte, que ponga en movimiento nuevas reflexiones para poder comprenderlo mejor.

Una aproximación metodológica

A partir de la propuesta inicial de La Vía Campesina¹ mucho se ha hablado y escrito acerca de la Soberanía Alimentaria como un territorio en construcción. Territorio en el que intervienen diversos actores, como grupos comunitarios, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones estatales y centros académicos, que son tanto productores como producto de distintos tipos de territorios.

Concibiendo al territorio como un campo de disputas y a las universidades públicas en calidad de tal, pensaremos al territorio como una totalidad en donde las disputas se desarrollan en todas las dimensiones, tanto en lo político, como en lo teórico e ideológico. Esto nos ayudará a abarcar el territorio a que nos abocaremos tanto en sus dimensiones materiales como inmateriales. Según Bernardo Mançano Fernandes (2008, s./p.), las políticas de dominación y resistencia utilizan el concepto de territorio, para definir tanto las áreas geográficas en disputa como para delimitar las disputadas, en donde el sentido de la disputa está en la esencia del concepto de territorio, que contiene como principios la soberanía, la totalidad, la multidimensionalidad, la pluriescalaridad, la intencionalidad y la conflictualidad.

Asimismo, la comprensión de cada tipo de territorio como una totalidad, con su multidimensionalidad y pluriescalaridad, nos posibilitará entender el

¹ Movimiento internacional constituido por 182 organizaciones en 81 países que nuclea a más de 200 millones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas migrantes, jóvenes y jornaleros sin tierra. Lanzó el concepto de Soberanía Alimentaria como el derecho de los pueblos a definir sus políticas agropecuarias y de producir alimentos a nivel local.

concepto de multiterritorialidad: “La multiterritorialidad une a todos los territorios a través de la multidimensionalidad y por medio de las escalas geográficas, que pueden ser representadas como capas superpuestas en que una acción política se desdobra en varios niveles y escalas: local, regional, nacional e internacional” (Mançano Fernandes, 2006, p. 6).

En este caso, abordaremos un territorio particular, el de la RedCALISAS, situándola a partir del análisis propuesto por Mançano Fernandes que distingue dos tipos de territorios: materiales e inmateriales. Los primeros están constituidos por los espacios de gobernanza, las propiedades privadas y los espacios relacionales:

Permiten distinguir los territorios del Estado, los públicos y los particulares, constituidos por variadas relaciones sociales. La interdependencia entre el espacio de gobernanza, las propiedades y el espacio relacional debe entenderse por la insociabilidad de las condiciones físicas, relacionales e intencionales. Con el objeto de comprender mejor los movimientos y las relaciones entre las clases sociales en la producción de diversos territorios, proponemos las siguientes denominaciones relativas a su orden: espacios de gobernanza como primer territorio; propiedades como segundo territorio; y espacios relacionales como tercer territorio (Mançano Fernandes, 2017, p. 24).

Por espacio relacional entendemos el lugar donde se dinamiza lo cultural y lo social. Mientras que los territorios inmateriales están presentes en todos los órdenes de territorios:

Se relaciona con el control y dominio sobre el proceso de construcción del conocimiento y sus interpretaciones: incluye teoría, concepto, método, metodología, ideología, etc., por lo que el proceso de construcción del conocimiento es, también, una disputa territorial que abarca el desarrollo de paradigmas y corrientes teóricas (Mançano Fernandes, 2017, p. 29).

Estas reflexiones teóricas permiten profundizar las lecturas geográficas a partir de las acciones de los movimientos sociales:

Para evitar malos entendidos con relación a nuestro pensamiento, enfatizamos que movimiento social y movimiento socioterritorial son un mismo sujeto colectivo o grupo social que se organiza para desarrollar una determinada acción en defensa de sus intereses, en posibles enfrentamientos y conflictos, con el objetivo de la transformación de la realidad. Por lo tanto no existen “uno y otro”. Existen movimientos sociales desde una perspectiva sociológica y movimientos socioterritoriales o movimientos socioespaciales desde una perspectiva geográfica (Mançano Fernandes, 2005, s./p.).

Asimismo, se hace necesario diferenciar los movimientos socioespaciales de los movimientos socioterritoriales:

Los movimientos socioterritoriales tienen el territorio no solamente como objeto, sino que éste es esencial para su existencia. Los movimientos campesinos, los indígenas, las empresas, los sindicatos y los estados pueden construirse en movimientos socioterritoriales y socioespaciales porque crean relaciones sociales para tratar directamente sus intereses y así producen sus propios espacios y sus territorios.

Las organizaciones no gubernamentales se constituyen sólo como movimientos socioespaciales. Éstas son agencias de mediación, y como tales son siempre representaciones de la reivindicación, de los espacios y/o de los territorios. No son sujetos reivindicando un territorio. No existen a partir de un territorio. Son sujetos reivindicando espacios, son entidades de apoyo o contrarias a los movimientos socioterritoriales y socioespaciales, son agencias intermediarias, que producen espacios políticos y se espacializan.

Los espacios producidos por los movimientos socioterritoriales son diversos y son constituidos de acuerdo con sus acciones. [...] La construcción de esos espacios y sus dimensionamientos son esenciales para las acciones de los sujetos que buscan transformar la realidad. No existe transformación de la realidad sin la creación de espacios (Mançano Fernandes, 2005, s./p.).

El territorio universitario

Basta de profesionales sin sentido moral.
Basta de pseudos aristócratas del pensamiento.
Basta de mercaderes diplomados.
La ciencia para todos, la belleza para todos.
La universidad del mañana será sin puertas,
sin paredes, abierta como el espacio, Grande.

Estudiantes de La Plata, “Manifiesto a la Hora del Triunfo”, 1920.
(Zibechi, 2011, s./p.)

La Universidad Pública argentina

Según datos del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) existen un total de 70 instituciones universitarias públicas distribuidas a lo largo y ancho del país que dependen del Ministerio de Educación de la Nación². Poseen características comunes que la distinguen de otras universidades del mundo, como ser la gratuidad, el ingreso irrestricto y el cogobierno.

La participación de los estudiantes en el movimiento de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 sentó las bases para transformar la universidad conservadora de antaño que asumía el monopolio del saber y el ejercicio de la profesión para una reducida élite.

La Reforma Universitaria de 1918 se inscribió, según Darcy Ribeiro (1982, pp. 122-123), como un movimiento histórico latinoamericano de autoconsciencia de los intelectuales y estudiantes de la necesidad de la presencia activa en el gobierno universitario para democratizar y modernizar la sociedad latinoamericana y contribuir decididamente con ella. La Reforma implicó: cogobierno estudiantil, autonomía política, docente y administrativa, elección de las autoridades con participación de estudiantes, docentes y graduados, concursos públicos de profesores, gratuidad de la enseñanza, asunción por parte de la universidad de responsabilidades políticas en defensa de la democracia, libertad docente, libre asistencia a las clases y cátedras libres, entre otros avances.

² Véase: <https://www.cin.edu.ar/instituciones-universitarias/>

Ese movimiento reveló una educación preocupada con las reformas sociales y no con la preservación de un status social. Y es precisamente eso lo que otorga carta de nobleza a las cátedras libres. En la actualidad, la crisis y la presión tecnológica fortalecen contextos universitarios de extensión para atender la demanda de sectores sociales externos a la universidad que históricamente fueron excluidos o marginados de ese espacio (Gómez, 2001, p. 209).

Las Cátedras Libres

Concebidas para ser abiertas a la participación de la comunidad en general, las Cátedras Libres son espacios académicos que no están comprometidos específicamente con los diseños curriculares de las carreras. Según Margarita Gómez (2001, p. 210) propician la libre discusión del conocimiento y defienden el derecho a cualquier idea u opinión, asegurando la creatividad, la libertad de pensamiento, expresión y consentimiento/disentimiento en la producción del conocimiento, legitimando así su propia actuación y producción. “Académicamente, las cátedras libres, además de fortalecer el libre pensamiento, propician la libre actividad docente, investigativa y de extensión universitaria” (Gómez, 2001, p. 210).

La UNLP, en su Nuevo Estatuto reformado en 2008, reconoce a la Extensión Universitaria como una de sus funciones primordiales entendida como:

[...] un proceso educativo no formal de doble vía, planificada de acuerdo a intereses y necesidades de la sociedad, cuyos propósitos deben contribuir a la solución de las más diversas problemáticas sociales, la toma de decisiones y la formación de opinión, con el objeto de generar conocimiento a través de un proceso de integración con el medio y contribuir al desarrollo social. Acordará en consecuencia las máximas facilidades para su realización y estimulará los trabajos de extensión que realicen los miembros de su personal docente, no docente, graduados y estudiantes que suelen ser originados por la detección de necesidades específicas (UNLP, 2009, p. 9).

Coordinadas por profesores universitarios y/o profesionales reconocidos por sus méritos en áreas temáticas específicas, las Cátedras Libres se caracterizan por realizar una coordinación flexible realizada en grupo, del que pueden participar referentes de distintas facultades, de organizaciones comunitarias, ONGs y profesionales de diversos campos del conocimiento. Su finalidad es abordar una temática específica de interés común para una comunidad que no necesariamente tiene que ser académica, de intelectuales o universitarios.

Se busca que la temática sea problematizada y reflexionada, propiciando una acción transformadora que lleve algún bienestar para la comunidad al socializarse. Es una manera de llegar a la sociedad e integrar, en algunas oportunidades, a personas que la misma estructura tradicional de la universidad marginó en determinado momento.

Las cátedras libres representan una oportunidad para oxigenar las ideas en la universidad, sirviendo al mismo tiempo a proyectos que buscan reflexionar sobre lo local y lo global y solucionando problemas o inquietudes de una cierta comunidad. Básicamente, contribuyen con la formación de la consciencia sociopolítica, el libre pensamiento, la revalorización de saberes no académicos, y la sensibilidad frente a los problemas o temas de interés común [...]. Es por eso que en la planificación de estas cátedras se procura incorporar de forma activa la participación de todos los interesados en la temática, a fin de conseguir una verdadera interacción tanto interna como con el entorno social más próximo y más distante (Gómez, 2001, p. 211).

Este enfoque de las Cátedras Libres prevé la integración de saberes populares y conocimientos científicos, actualizando una temática en relación a un contexto determinado, y posibilitando salidas sociales en conjunto y no aisladas.

La CALISA-UNLP

Como punto de partida para situar el contexto que dio origen al proceso de constitución de la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines (RedCALISAS), encontramos durante las últimas dos décadas un renovado interés por los ideales de “Soberanía” en las deliberaciones de la Universidad Pública, implicando reflexiones en torno a problemáticas que ponderan a la emancipación, la autonomía, la autodeterminación, la independencia y la liberación —entre otros términos— como expresiones del desarrollo colectivo al que aspiran nuestros Pueblos³.

Estas reflexiones recolocaron los principios o valores de Soberanía en el centro de las discusiones referidas a la planificación y gestión de políticas públicas, abarcando problemáticas vinculadas a la economía, el ambiente, el territorio, la cultura, la comunicación, la salud, la educación y la alimentación, entre otras. Soberanía que entendemos como proceso por el cual transitar hacia relaciones más justas entre los seres humanos —en armonía con la naturaleza que nos sustenta y de la cual formamos parte—, que nos permite identificar, construir e impulsar políticas liberadoras basadas en el bien común y en las decisiones de un Pueblo Soberano.

A partir de un proceso inaugural de articulación de diferentes colectivos universitarios con movimientos sociales, en oposición a las políticas neoliberales implementadas en la década del ‘90, surgió la necesidad de construir y poner en práctica políticas de Soberanía Alimentaria que conquisten los Derechos Humanos históricamente negados a nuestros Pueblos. Derechos Humanos que se vinculan con la decisión de qué y cómo producir y alimentarse, pero que trascienden a los alimentos para alcanzar aspectos sustanciales que construyen Soberanía Política en el sentido más amplio.

El nacimiento de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional de La Plata (CALISA-UNLP) surge en 2003 como consecuencia de la crisis económica, política y social de los años 2001/2002. Crisis que tomó ribetes catastróficos en una revelación cargada de incertidumbre: en la Argentina que considerábamos “granero del mundo” se

³ Un antecedente que da cuenta de ello podemos encontrarlo en la creación de la Comisión en Defensa de la Soberanía Nacional del Consejo Superior de la UNLP en 2013, cuyos objetivos son el de articular y fomentar con las diferentes dependencias e instituciones los trabajos y proyectos vinculados a la soberanía territorial, política, económica, alimentaria, energética, tecnológica y ambiental.

sufría hambre. En este escenario, la CALISA-UNLP encontró en las nociones propuestas por La Vía Campesina un marco referencial para contribuir a dar respuestas a la crisis alimentaria, introduciendo el concepto de Soberanía Alimentaria en las prácticas de la UNLP junto con los movimientos sociales. De esta manera, la CALISA-UNLP fue concebida como espacio de construcción interdisciplinar para promover la articulación de teorías y prácticas generadas desde el ámbito universitario —a través de sus actividades de Docencia, Extensión e Investigación— en diálogo con los conocimientos y experiencias de los sujetos sociales que trabajan en favor de la Soberanía Alimentaria.

Aprobada formalmente por los Consejos Directivos de la UNLP de las Facultades de Ciencias Naturales y Museo, Trabajo Social, Ciencias Agrarias y Forestales, Ciencias Exactas, Humanidades y Ciencias de la Educación, Periodismo y Comunicación Social, y recientemente en 2021 por la Facultad de Ciencias Médicas, impulsa la formación teórico-práctica en Soberanía Alimentaria con participación de grupos comunitarios, movimientos sociales, cooperativas, pequeños y medianos productores agropecuarios y de alimentos, estudiantes, docentes, investigadores, ONGs e instituciones estatales, con foco en la agricultura familiar y campesina, la producción agroecológica y la pesca artesanal.

Teniendo en cuenta que las Cátedras Libres son un medio establecido por la UNLP para promover áreas de la cultura y del saber aún no abordadas por los programas universitarios, uno de los objetivos fundacionales de la CALISA-UNLP fue introducir la propuesta de Soberanía Alimentaria en la Universidad Pública. La temática abordada se expresa en las distintas declaraciones elaboradas por La Vía Campesina y otras organizaciones aliadas. La definición elaborada por el Foro paralelo de ONGs en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO en 2002, enmendada en el 2004 por Comité Internacional de Planificación (CIP) de ONGs para la Soberanía Alimentaria, nos aporta un ejemplo:

La Soberanía Alimentaria es el derecho de los individuos, pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que

todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (CIP, 2004, s./p.).

Su importancia radica en el cuestionamiento que adquieren las relaciones entre sociedad, economía y naturaleza, objetando las características del actual sistema de producción, distribución y consumo alimentario, en donde los alimentos poseen el valor de mercancía, con una producción de gran escala, uso intensivo de bienes comunes naturales, insumos contaminantes y capital transnacional. Además, propone un enfoque distinto al desarrollo dominante, dado que requiere un tipo de sociedad basada en derechos colectivos, reconocimiento de saberes populares, culturas productivas y alimentarias, biodiversidad, equidad y sostenibilidad.

La metodología de trabajo de la CALISA-UNLP se sustenta en tres ejes integrados: Formación Continua, Trabajo Territorial y Comunicación en Red, promoviendo la generación de conocimientos, productos y servicios en articulación con movimientos sociales populares.

El financiamiento de la CALISA-UNLP se basa en la ejecución de proyectos y programas de Extensión Universitaria financiados por esta Universidad y proyectos subvencionados por otros organismos estatales nacionales, como los provenientes de los ministerios de Educación; Desarrollo Social; Ciencia, Tecnología e Innovación; entre otros.

Las principales actividades que desarrolla la CALISA-UNLP son el Curso de Grado "Soberanía Alimentaria, Movimientos Sociales y Universidad", destinado a estudiantes universitarios y referentes de instituciones y organizaciones sociales. Aprobado como Materia de Grado (optativa) para estudiantes de las licenciaturas en Química y Tecnología Ambiental y Licenciatura en Ciencia y Tecnología de los Alimentos de la Facultad de Ciencias Exactas; licenciatura en Biología (orientaciones Botánica y Zoología) y licenciatura en Antropología de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo; como Seminario de Grado (optativo) para estudiantes de las carreras de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales y Trabajo Social; como Materia de Grado (optativa A o B) para la licenciatura Sociología y como Seminario de Grado (optativo) para la licenciatura y profesorado en Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; y como Seminario

Interdisciplinario de Grado (optativo) para estudiantes de Profesorado y Licenciatura en Comunicación Social (orientaciones Periodismo y Planificación Comunicacional) de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social. A su vez, acreditado como Curso de Extensión Universitaria para participantes de la comunidad.

Asimismo, en su trabajo territorial, participa del diseño y ejecución de proyectos junto a organizaciones sociales populares e instituciones educativas públicas, como la realización de huertas en barrios y escuelas; el fortalecimiento del espacio demostrativo y productivo “Huerta Ecológica Santa Elena” en el marco del Centro Comunitario de Extensión Universitaria (CCEU) UNLP N°10 Parque Pereyra, en la localidad de Berazategui, provincia de Buenos Aires; el sostenimiento del Espacio Comunitario “La Soberana”, en la Isla Santiago, municipio de Ensenada, provincia de Buenos Aires; el desarrollo e implementación de “Sistemas Potabilizadores de Aguas” junto a la Unión de Campesinos Poriajhú, en Presidencia Roque Sáenz Peña, provincia de Chaco; el asesoramiento en materia legislativa y la participación en la RedCALISAS.

La RedCALISAS

“Se hace camino al andar”

Llegamos hasta aquí después de haber recorrido senderos y avenidas, pasajes y autopistas, veredas y carreteras, aprendiendo lo complejo que resulta el concepto de alimentación, que pasó de ser una definición teórica a un concepto multidimensional.

Las miradas y los saberes se entrecruzan desde lo biológico, lo económico, lo ecológico, lo demográfico, lo tecnológico, lo sociocultural, y también lo subjetivo. La alimentación entra a jugar en el centro de la política ya no sólo local, sino en la arena de las políticas de Estado en todo el planeta.

Se hace necesario analizar la alimentación, no desde lo profesional específico, sino desde todos los ángulos, pero en especial desde lo central: desde el sentirse ciudadanos que han conquistado en este devenir el derecho a la alimentación sana, segura y soberana para garantizar la vida plena, el “buen vivir” físico, psíquico y social.

¿Cómo hacerlo desde una disciplina? ¿Cómo englobar esta multiplicidad en una currícula normativa como las que se desarrollan

en los centros de enseñanza a todo nivel, y en especial en el nivel académico? Nuestra formación en cualquiera de las especialidades formativas ¿integran total o parcialmente esta concepción?

Y caben las preguntas que nos hacemos en estos últimos años de construcción de la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y Colectivos afines. Los ingenieros agrónomos que saben todo sobre la producción de alimentos, ¿conocen el valor nutricional de lo que producen? ¿Los nutricionistas saben cómo se producen los alimentos que prescriben? ¿Los médicos preocupados por la evolución de la salud/enfermedad, saben de las causantes no sólo biológicas sino sociales, ambientales, culturales de las mismas? Los médicos veterinarios que logran producir más carne y leche a menor costo con la medicalización animal en producciones intensivas, ¿conocen los efectos colaterales respecto a la calidad de los alimentos, la contaminación, la competencia contra las economías de producción animal campesina y de pequeños productores? Los economistas que se focalizan en la contabilidad macroeconómica de un “modelo productivo”, ¿logran percibir las estrategias domésticas para acceder a los alimentos, logran percibir los costos ocultos de este modelo (contaminación, salud, concentración monopólica, pérdida de fertilidad de suelos, pérdida de servicios ecosistémicos, migración ruralurbana)? ¿La sociedad asocia las catástrofes climáticas, las contaminaciones y los efectos ambientales con el modelo productivo? ¿Los decisores políticos logran asociar la compleja trama que une la crisis energética, ambiental, económica y financiera con la problemática alimentaria? Responder a estas preguntas es analizar la interrelación de los distintos actores que en ella participan.

En el 2003, un grupo importante de profesionales crearon la primera Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria en la UNLP (libre, por la ley universitaria, se refiere a temas que no existen en los programas de las carreras); no fue éste un hecho casual sino “un escalón más en la lucha”, que supo señalar el proceso de “sojización” que se iniciaba en nuestro país y luego en la región, cátedra a la que luego comenzaron a sumarse profesionales, actores sociales de diversos ámbitos, que coincidían en la mirada global.

Mientras se desarrollaba una crisis atroz que hizo que en un país que lideraba la producción de alimentos se sintieran los efectos del hambre, los sectores más vulnerables desplegaron grandes luchas, ganaron la calle y dieron lugar a lo que dimos en llamar “estrategias de sobrevivencia”, precisamente para sobrellevar estos duros momentos que afectaron al 70 por ciento de los niños de nuestro país.

En esta Argentina neoliberal de la década del ‘90 que nos llevó a la crisis del 2001/2003, se multiplicaron los debates, las acciones, los encuentros, los foros, y fuimos encontrando el ámbito propicio en el marco de estas Cátedras Libres, logrando en el trabajo inter y transdisciplinario, una integración y validación, un diálogo de saberes que trasciende lo profesional para articular con la sociedad, en estas reflexiones con estudiantes, profesionales diversos, amas de casa, docentes, productores, artesanos. En esta puesta en común con los saberes ancestrales que se multiplican en cada comunidad, en cada pueblo, en cada región, fuimos profundizando nuestros/vuestros conocimientos y son la razón de ser de la construcción de la Red.

No fue éste tampoco un hecho casual: partimos de nuestra propia historia, partimos del alumbramiento de la Reforma Universitaria de 1918 que abrió las puertas de nuestros “centros del conocimiento” para socializarlo, para democratizarlo, y la chispa la encendieron entonces los estudiantes cordobeses que levantaron las banderas del acceso universal, de la autonomía, del cogobierno, de la universidad al servicio de la sociedad de la que es parte y la respuesta inmediata fue que a ese reclamo se sumara el movimiento obrero organizado.

En este debatir, reflexionar y accionar, nos fuimos juntando, y la idea de los platenses comenzó a crecer y a poco de andar nació la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y luego la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria en la Escuela de Nutrición, que tiene una particularidad: nace por iniciativa de los estudiantes que hacen su propuesta en el Consejo Directivo de la Facultad de Medicina desde la Escuela de Nutrición. Ellos recogieron las

banderas del '18, asumieron el papel de gobierno de la universidad de la que son parte y motorizaron esta iniciativa.

Con perfiles propios de cada lugar, de cada casa de estudios, en algunos como materia optativa, en otros con las características propias de las "Cátedras Libres", en otros casos a partir de los movimientos sociales organizados, comenzamos a crecer.

Y salimos a caminar, al decir del poeta, "por la cintura cósmica del sur" y multiplicamos las voces, y multiplicamos los saberes, y entrelazamos acciones y propuestas, y crecimos en calidad, en cantidad, pero en especial en "saberes" que hoy anidan en nuestras universidades y movimientos sociales, desde Tierra del Fuego hasta Jujuy.

Nuestro camino es el camino del país, de nuestra nación, de nuestra Argentina tan "cuatreada", y es punto de mira para otros países que no han logrado aún dar este paso que significa el acceso al conocimiento para todos, para hacer de nuestra alimentación el centro de nuestra preocupación, para arrebatarle a los sectores dominantes el poder que sustentan al hacer del alimento una mercancía.

Aprendimos todos que el alimento es un bien, y que su acceso es un derecho conquistado por la humanidad a través de siglos de lucha, por el pan, por el trabajo, por la salud, por la educación, por la vida. Derecho Humano y Derecho de los Pueblos que concentra en sí el concepto soberano de la equidad, la justicia, la soberanía económica, la soberanía política, sin las cuales no se alcanza la Soberanía Alimentaria.

Hemos llegado hasta aquí, hemos crecido y somos todos integrantes de una Red que nuclea hoy a 47 espacios.

Estamos adquiriendo la mayoría de edad y nuestra responsabilidad hoy estriba en fortalecernos, en profundizar saberes, en articular iniciativas, en difundir y multiplicar nuestras voces, y hacer que todos los espacios que integran la Red, que todas nuestras manos, que todas nuestras voces "sean canción en el viento" y aúnen nuestros esfuerzos para lograr nuestro objetivo: "alimentos para todos" en una patria/patria soberana. *Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y Colectivos Afines, República Argentina,*

junio de 2018 (Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, Escuela de Nutrición - UBA, 2018, pp. 7-9).

De aquel momento germinal del nacimiento de la CALISA-UNLP a la actualidad, el número de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria (CALISAS) y colectivos afines que abordan esta temática se incrementó de forma singular en las universidades públicas de Argentina, sumando cerca de 20 CALISAS acreditadas formalmente en el ámbito universitario por sus respectivos Consejos Directivos y/o Superiores, otras tantas en proceso de acreditación, una acreditada en el ámbito de la universidad privada, otra acreditada en la República de Paraguay y una veintena de colectivos universitarios y de organizaciones sociales que participan formalmente de la Red (Puede leerse el listado en Anexo).

Creemos que este fenómeno no es casual, emerge como preocupación de estudiantes, docentes, graduados, investigadores y extensionistas de la Universidad Pública, en lo que entendemos como la aplicación y profundización de un colonialismo renovado: financiero, tecnológico y transnacional, que se expresa en el sostenimiento de un modelo extractivo enfocado en la producción de *commodities* (materias primas sin mayor valor agregado que cotizan en mercados especulativos internacionales) con destino a la exportación, que consolida la división internacional del trabajo, teñida —esta vez— de capitalismo “verde”.

Modelo que se manifiesta en la producción agrícola descontrolada de monocultivos transgénicos (principalmente soja), con sobreexplotación del suelo, deforestación, desalojos de los pueblos indígenas, campesinos y agricultores familiares, empleo intensivo de agrotóxicos y fertilizantes de matriz gasífera, petrolera y mega-minera. Así como se expresa en la producción de monocultivos forestales (principalmente pinos y eucaliptus), el uso indebido de los alimentos como combustible (los llamados “biocombustibles”) y la cría de ganado confinado en corrales de alimentación o *feedlots*, que produce daños irreversibles en el ambiente y en vidas humanas, poniendo en riesgo la salud de poblaciones enteras.

Este cuadro se replica en la pesca basada en la “commoditización” de la merluza, el calamar y el langostino, provocando la disminución en los derechos de acceso y administración de los bienes comunes naturales destinados al

ámbito local, con abandono de la actividad por parte de los pescadores artesanales (comparable con la migración del campo a la ciudad).

En este contexto, las propuestas de Soberanía Alimentaria fueron abriéndose camino y tomando cada vez mayor fuerza, emergiendo en el ámbito universitario junto a movimientos sociales populares como una herramienta para hacer frente a este modelo neoliberal y extractivista, con la consecuente pérdida de derechos relacionados con la tierra y los territorios, los ríos y mares, y la producción de pequeña escala asociada a la alimentación.

La génesis del proceso que llevó a la conformación de la RedCALISAS comenzó a gestarse en 2009, en el X Congreso Latinoamericano de Extensión Universitaria realizado en Montevideo por la Universidad de la República (UdelaR), en donde más de 2000 estudiantes, docentes e investigadores latinoamericanos participaron de un encuentro que dio un lugar destacado al intercambio entre universitarios y movimientos sociales de América Latina, teniendo como uno de uno de sus ejes a la Soberanía Alimentaria. A partir de ese encuentro, se empezó a trabajar en un proyecto de integración de universidades públicas latinoamericanas para la creación de una Red denominada: “Cátedra Latinoamericana de Soberanía Alimentaria” en base a la articulación de las experiencias desarrolladas por la UNLP —a través de su CALISA—, junto a colectivos afines de universidades públicas nacionales y latinoamericanas en la temática. Finalmente, esta idea se concreta en la ciudad de La Plata, el 21 de septiembre de 2013. Este proceso es descrito por el periodista Darío Aranda en su columna del periódico argentino *Página/12*:

[...] acaba de conformarse la Cátedra Latinoamericana de Soberanía Alimentaria, que reúne espacios académicos de Uruguay y la Argentina (seis universidades públicas) y pronto sumará a otras facultades del Mercosur. “Es el inicio de un camino de articulación, con gran vinculación a los movimientos sociales, y dando la lucha en la academia por otro modelo posible y necesario”, explicó Fernando Glenza, de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

En 2003, en la UNLP, se inauguró la primera Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria. Junto a pequeños productores, campesinos, movimientos sociales y cooperativas comenzaron a abordar temas poco tratados en las facultades: semillas criollas, derecho al agua, agricultura urbana, revalorización de la identidad de los jóvenes

rurales, forma de producción y comercialización de alimentos, concentración de la tierra y luchas territoriales.

En 2008 nació en la Facultad de Derecho de la UBA el Seminario Interdisciplinario sobre el Hambre y el Derecho Humano a la Alimentación. “El suministro de alimentos está filtrado por procesos económicos que niegan una ingesta adecuada a muchos al mismo tiempo que ofrecen una gran sobredosis a unos pocos afortunados. El problema no es la disponibilidad de alimentos, sino el acceso desigual a los mismos”, afirma en sus fundamentos. Le siguieron la Cátedra de Soberanía Alimentaria en la Facultad de Agronomía de la UBA (2011), en la Universidad Nacional del Comahue (UNComa, 2011). Y este año se sumaron Mar del Plata, Medicina de la UBA y Luján.

En 2009, en el Congreso Iberoamericano de Extensión, confluyeron espacios universitarios que trabajaban la soberanía alimentaria, donde surgió el proyecto de la Cátedra Latinoamericana. Ahora, en La Plata, las facultades de la Argentina y la Universidad de la República (Uruguay) rubricaron el acta fundacional. Entre los objetivos sobresalen propiciar convenios entre las universidades públicas y colectivos organizacionales, promover la articulación de saberes y prácticas, generar nuevas formas de conocimientos a partir de experiencias con los movimientos sociales, contribuir a la introducción de la Soberanía Alimentaria en la agenda pública regional y promover la formación en carreras de grado y cursos de posgrado. En noviembre, en el Congreso de Extensión Universitario del Grupo Montevideo (facultades del Mercosur) se sumarán nuevos integrantes.

“Es un gran paso consolidar la soberanía alimentaria en las universidades públicas, desde donde articularemos acciones en conjunto. Y también es un gran paso para fortalecer el trabajo entre la academia y los movimientos sociales respecto de la concentración de la tierra, el saqueo de bienes naturales y el derecho de todos a la tierra, al agua y a la vida”, explicó Mercedes López, de la Universidad Nacional del Comahue.

El Servicio Central de Extensión de la Universidad de la República (Uruguay) trabaja junto a trabajadores rurales, cooperativas de

viviendas y organizaciones sociales. Walter Oreggioni, agrónomo y docente, aborda la Soberanía Alimentaria en clave regional. “En Uruguay pasa lo mismo que en los demás países de Latinoamérica, donde hay un proceso de pérdida de derechos a decidir sobre su alimentación. Tiene directa relación con la concentración de la tierra y la producción y el avance del agronegocio. En Uruguay es muy notorio el avance de la soja y la forestación”. Matilde Nauar, también agrónoma, remarcó la necesidad de “voluntad política” de los gobiernos para apuntalar la Soberanía Alimentaria y la Agricultura Familiar. Y señaló como referencia al gobierno de Brasil, donde el Estado provee a las escuelas públicas con la producción orgánica de campesinos.

La Cátedra Abierta de Soberanía Alimentaria de la Universidad de Mar del Plata comenzó en agosto pasado (de la mano de la organización Amaranto Corriente Universitaria), donde confluyen trabajadores del puerto, poblaciones fumigadas con agrotóxicos, estudiantes y docentes. “El rol de la universidad hegemónica hoy es en beneficio del sector empresario, como legitimadora del discurso extractivista de las corporaciones”, cuestionó Ana Berardi, geógrafa de Mar del Plata, y señaló otro camino: “Somos muchos los que impulsamos otra universidad, para y con el pueblo. Y en ese marco, la Cátedra Latinoamericana es un paso necesario para construir alternativas en clave regional en beneficio de los latinoamericanos y no para las transnacionales” (Aranda, 2013, s./p.).

La Red se consolida en la presentación realizada en el I Congreso de Extensión de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) el 8 de noviembre de 2013 en sede de la UdelaR, en donde se invita a integrarla a los colectivos universitarios latinoamericanos que trabajan junto a organizaciones sociales populares en la defensa y construcción de Soberanía Alimentaria. La AUGM es una “Red de universidades públicas, autónomas y autogobernadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que, debido a sus semejanzas, comparten sus vocaciones, su carácter público, sus similitudes en las estructuras académicas y la equivalencia de los niveles de sus servicios” (AUGM, 2021, s./p.), características que las sitúan en condiciones de desarrollar actividades de cooperación con perspectivas de viabilidad.

El proceso de trabajo hacia una Red de Cátedras Latinoamericanas de Soberanía Alimentaria continúa vigente y en permanente construcción a través de la RedCALISAS.

Los espacios que integran la RedCALISAS tienen la característica común de promover la discusión pública sobre el sistema alimentario dominante y abogar por la Soberanía Alimentaria. Comparten, en general, las siguientes características:

- 1- Cuestionan el modelo agroindustrial dominante de agronegocios destinados a la exportación, basado en organismos genéticamente modificados, agrotóxicos y fertilizantes sintéticos; el hipermercado y el supermercado como formas dominantes de distribución de los alimentos y la circulación de los alimentos como meras mercancías en una economía capitalista;
- 2- Promueven el paradigma de la Soberanía Alimentaria;
- 3- Se encuentran integradas y/o relacionadas con movimientos sociales y campesinos.
- 4- Cualquiera sea su oferta, está abierta a toda la comunidad en forma gratuita y no destinada exclusivamente a estudiantes universitarios, lo que promueve un encuentro de saberes con la comunidad;
- 5- Desarrollan actividades de docencia, investigación y extensión como ferias, jornadas, trabajo territorial en barrios y producción agroecológica de alimentos, entre otras;
- 6- Se conforman en equipos interdisciplinarios y transdisciplinarios;
- 7- Se encuentran integradas por graduados, estudiantes, profesores y referentes de organizaciones sociales en pie de igualdad, promoviendo una organización interna horizontal;
- 8- Pueden o no estar insertas en la currícula universitaria;
- 9- Carecen en la mayoría de los casos de financiamiento específico, apelando al trabajo militante y al compromiso de sus integrantes con la causa;
- 10- Propenden a incidir en las políticas públicas y, en ese sentido, se están convirtiendo crecientemente en actores de referencia y consulta en la discusión de las políticas públicas agroalimentarias en el país (Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, Escuela de Nutrición - UBA, 2018, s./p.).

Las estrategias de comunicación forman parte de la centralidad de la RedCALISAS. Estos procesos son multiformes, de origen local pero de proyección global, y en la medida en que van creando aproximaciones y

desarrollando principios comunes de lucha, se conocen unos a otros, se relacionan entre sí, se articulan, se organizan y consiguen hacerse visibles a distintas escalas.

Reflexiones finales

Tomamos los principios orientadores de soberanía, totalidad, multidimensionalidad, pluriescalaridad, intencionalidad y conflictualidad del territorio y sus condiciones materiales e inmateriales como marco exploratorio para describir el fenómeno de la RedCALISAS. Los movimientos socioterritoriales tienen el territorio no solamente como objeto, sino que éste es esencial para su existencia. En este caso, la RedCALISAS se despliega en el territorio nacional a través de la Universidad Pública y a partir de las universidades que son su base.

Las universidades públicas argentinas son claramente mayoritarias en cantidad de alumnos, titulaciones, cobertura, desarrollo de la investigación, posgrados y extensión, que se expresan en números contundentes. Según datos de 2019 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación, las universidades públicas concentran el 82.8 por ciento de los estudiantes de grado y posgrado⁴, hay por lo menos una universidad pública por provincia mientras que en sólo once jurisdicciones argentinas hay instituciones universitarias privadas. Esto nos da una escala de la dimensión geográfica de la RedCALISAS y la potencialidad que puede alcanzar.

Para la RedCALISAS el territorio es esencial para su existencia dado que cada CALISA trabaja a partir de su Universidad y según el territorio de influencia que sea más factible de abarcar. Para dar un ejemplo, encontramos una fuerte vinculación de las CALISAS situadas en áreas cercanas a luchas de movimientos sociales en contra de la minería a cielo abierto desarrollando trabajos territoriales en defensa de la tierra, el agua y la salud socioambiental.

En otros territorios con problemáticas de fumigaciones con agrotóxicos, las CALISAS inmersas en esos territorios llevan adelante luchas engarzadas

⁴ Véase: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2018-2019_sistema_universitario_argentino_-_ver_final_1_0.pdf

con el “Movimiento de Pueblos Fumigados”⁵ que batallan en contra del paquete tecnológico de la “sojización” que ha sembrado enfermedad y muerte.

Otras CALISAS, en territorios urbanos, llevan adelante trabajos de formación respecto a una alimentación saludable en contra de los alimentos ultraprocesados que la industria mercantil pretende llenar los estómagos de las personas con comida chatarra, provocando enfermedades como la obesidad y otras prevalentes como las de daño degenerativo. En estos territorios las CALISAS funcionan bajo ideas fuerza de promover huertas comunitarias agroecológicas y la comercialización de sus productos a un precio justo.

Como dato de actualidad, durante el presente año la RedCALISAS impulsó junto a otras organizaciones la Ley Nacional N° 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable, conocida como “ley de etiquetado frontal de alimentos”, recientemente aprobada; intervino en la campaña “Basta de Venenos” (<https://linktr.ee/bastadevenenos>) en redes sociales, en contra del uso de agrotóxicos en la producción agrícola, con participación de destacados referentes del quehacer artístico, académico y de Derechos Humanos; y apoyó la derogación de la Ley de Zonificación Minera en la provincia de Chubut.

Es claro con los ejemplos anteriores que la RedCALISAS, distribuida hoy a lo largo y ancho de Argentina, crea vínculos sociales con la comunidad y abordan la problemática socioambiental de manera general, tanto como específica cuando se responde a las necesidades particulares de cada región, fortaleciendo los territorios que luchan por la Soberanía Alimentaria en sus distintas escalas (local, regional, nacional).

Otro aspecto a considerar de la inmersión territorial de la RedCALISAS es su involucramiento en las luchas de los movimientos campesinos en las disputas territoriales frente al despojo de sus tierras, en un intento de desterritorialización llevado a cabo por empresarios del agronegocio y efectuado con la complicidad de gobiernos al amparo de los poderes del Estado.

La RedCALISAS visibiliza estos conflictos territoriales mediante movilizaciones, campañas de comunicación y la elaboración de documentos que denuncian estos atropellos, aportando respuestas legales. La organización

⁵ En la década de 2000, diversas comunidades de zonas rurales y periurbanas afectadas por la exposición a agrotóxicos formaron un movimiento social por la salud y la justicia ambiental que comenzó a identificarse como “pueblos fumigados” (Arancibia y Motta, 2020, p. 359).

en Red amplía sus acciones y redimensionan sus espacios en forma colectiva. Se presentan como territorios en disputa y se abordan las conflictividades que se presentan en los territorios.

La RedCALISAS se constituye tanto en un territorio inmaterial y como en un territorio material. Es un territorio inmaterial debido a que promueve el diálogo de saberes con la comunidad, construye conocimientos y sienta posiciones que se plasman en documentos, emplea métodos creativos de ejercer la lucha contra el agronegocio en sus diferentes formas de expresión y genera espacios de encuentro que propician la discusión mediante el ejercicio del pensamiento crítico. A su vez es un territorio material debido a que promueve la producción de alimentos sanos, seguros y soberanos defendiendo los territorios en donde se producen.

En resumen, consideramos que la RedCALISAS es un proceso en movimiento y crecimiento que construye a través de la Universidad Pública Argentina territorios posibles de Soberanía Alimentaria, aspirando que sea considerada por los gobiernos como Política de Estado. Para ello, se requiere una lucha fervientemente contra el agronegocio de corporaciones transnacionales que imponen la producción de “commodities” como único modelo y la consecuente perpetuación del hambre y la malnutrición. Además se constituye como espacio inmaterial en la producción conocimiento sobre estas ideas. Los roles simultáneos de docentes, investigadores, extensionistas y militantes que llevan a cabo los integrantes de las CALISAS son su base de sustentación en los territorios en disputa en donde se interviene.

Vislumbramos en el fenómeno de la RedCALISAS un movimiento que construye un nuevo territorio que irrumpe tanto de las fronteras interiores de la Universidad como de los movimientos sociales que construyen territorio dentro de ella. Quizás sea el comienzo de un territorio común en donde los muros de la Universidad se desvanezcan.

Sobre el autor y la autora

Fernando Glenza: Agricultor, docente y periodista especializado en temáticas socio-ambientales y Soberanía Alimentaria. Profesor en Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata. Coordinador de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria-UNLP por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Profesor del Seminario Interdisciplinario de Soberanía Alimentaria para estudiantes del profesorado y la licenciatura en Comunicación Social de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP. Integrante del Consejo Asesor de la Dirección de Agroecología del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en representación del Movimiento Campesino Liberación (MCL)-UTEPC/CLOC/La Vía Campesina. Correo electrónico: fglenza@perio.unlp.edu.ar

Leda Giannuzzi: Doctora en Ciencias Químicas, Universidad de Buenos Aires. Investigadora Principal CONICET. Profesora Titular de la Cátedra de Toxicología de la Facultad de Ciencias Exactas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora del Centro de Investigación y Desarrollo en Criotecología de Alimentos (CIDCA-UNLP/CONICET). Coordinadora de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria-UNLP por la Facultad de Ciencias Exactas. Profesora del Curso Interdisciplinario de Soberanía Alimentaria para estudiantes de la licenciatura en Química y Tecnología Ambiental y Licenciatura en Ciencia y Tecnología de los Alimentos de la Facultad de Ciencias Exactas, UNLP. Correo electrónico: leda@biol.unlp.edu.ar

Referencias

- Arancibia, Florencia y Motta, Renata (2020). "Estrategias de lucha y contra-experticia en el juicio por las fumigaciones con agrotóxicos en Ituzaingó, Córdoba". En: *Naturaleza y Conocimientos en tensión: Aportes al debate ambiental desde las ciencias sociales*. Mombello, Laura y Spivak L'Hoste, Laura (Comp.), TeseoPress, Buenos Aires.
- Aranda, Darío (2013). "Para debatir el otro campo: La creación de la Cátedra Latinoamericana de Soberanía Alimentaria", *Periódico Página/12*, sección *Sociedad*, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-230152-2013-09-30.html>
- AUGM - Asociación de Universidades Grupo Montevideo (2021). Recuperado de <http://grupomontevideo.org/sitio/institucional/>
- Bustelo, Natalia (2018). "Todo lo que necesitas saber sobre la Reforma Universitaria", *Editorial Paidós*, Buenos Aires.
- CIN - Consejo Interuniversitario Nacional (2021). Recuperado de <https://www.cin.edu.ar/instituciones-universitarias/>
- CIP - Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (2004). "Declaración del Foro paralelo de ONGs en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO de 2002". Recuperado de <http://www.foodsovereignty.org/es/>
- Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata (2013). "Comisión en Defensa de la Soberanía Nacional". Recuperado de <https://zdocs.mx/doc/comision-soberania-nacional-8pgkgy2l006x>
- Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, Escuela de Nutrición - UBA (2018). "Red CALISAS: Tejiendo redes para la Soberanía Alimentaria. Compartiendo saberes y experiencias en torno a la creación de las Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y Colectivos afines de la Argentina". *Cuadernos para la Soberanía Alimentara* N°4, *Mónadanomada ediciones*, Buenos Aires.
- Glenza, Fernando (2011). "Soberanía Alimentaria: Aproximaciones y desafíos". En: *Universidad en Movimiento: Debates y Memorias del X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria*, Raúl Zibechi (Editor), Universidad de la República, Montevideo.

- Glenza, Fernando (2008). "Soberanía Alimentaria: Hacia una ecología de saberes". *Tram[p]as, publicación de la Secretaría de Investigaciones Científicas y Posgrado, Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.*
- Gómez, Margarita (2001). "Educación a distancia y cátedras libres: reflexionando sobre emergentes en el contexto de la educación latinoamericana". En: *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires.
- Mañano Fernandes, Bernardo (2017). "Territorios y Soberanía Alimentaria", *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, Buenos Aires.
- Mañano Fernandes, Bernardo (2008). "Sobre la tipología de los territorios", *Universidad Nacional de Córdoba.*
- Mañano Fernandes, Bernardo (2006). "Territorios en disputa: campesinos y agribusiness", *Universidad Estadual Paulista (UNESP)*, San Pablo.
- Mañano Fernandes, Bernardo (2005). "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais", *OSAL N° 16*, Buenos Aires.
- Ribero, Darcy (1982). "A universidade necessária", *Paz e Terra*, São Paulo.
- SPU - Secretaría de Políticas Universitarias (2019). "Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2018-2019", *Ministerio de Educación de la Nación.* Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2018-2019_sistema_universitario_argentino_-_ver_final_1_0.pdf
- Torres, Fernanda; Glenza, Fernando; Santarsiero, Luis; Ottenheimer, Ana (2016). "La Soberanía Alimentaria desde la Extensión Universitaria: repensando 'los' territorios y la distinción urbano/rural a través de la experiencia de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (UNLP-Argentina)", *Revista NERA, Año 19, n° 32 - Edición Especial*, Presidente Prudente.
- UNLP - Universidad Nacional de La Plata (2009). "Nuevo Estatuto reformado en el año 2008", Cap. III, Art. 17°, *Publicación Institucional de UNLP*, La Plata.
- Zibechi, Raúl (Editor) (2011). "Universidad en Movimiento: Debates y Memorias del X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria", *Universidad de la República*, Montevideo.

Anexo

CÁTEDRAS LIBRES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS con RESOLUCIÓN DE CONSEJOS DIRECTIVOS y/o SUPERIORES y FECHA DE CREACIÓN:

1. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Facultades de Ciencias Naturales y Museo, Trabajo Social, Ciencias Agrarias y Forestales, Ciencias Exactas, Humanidades y Ciencias de la Educación, Periodismo y Comunicación Social, Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata (CALISA-UNLP). La Plata, provincia de Buenos Aires, 19/09/2003. Correo-e: calisa.unlp@gmail.com
2. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (CALISA-FAUBA) “Alimento y Vida para los Pueblos”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 03/06/2011. Correo-e: soberalimentaria@agro.uba.ar
3. Cátedra Libre de Agroecología y Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, sede Esquel (CLAYSA-UNPSJB-Esquel). Esquel, provincia de Chubut, 04/07/2012. Correo-e: calisaesquel@gmail.com
4. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Escuela de Nutrición de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (CALISA-Nutrición-UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21/03/2013. Correo-e: calisanutricion@gmail.com
5. Cátedra Libre de Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria - Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (CLAFSA-UNLZ). Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires, 22/04/2014. Correo-e: clafysa@gmail.com
6. Cátedra Libre de Agroecología y Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Córdoba (CLAYSA-UNC). Córdoba, provincia de Córdoba, 16/09/2015. Correo-e: agroecoalimentaria@gmail.com
7. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Facultad de Bromatología de la Universidad Nacional de Entre Ríos (CALISA-FB-UNER). Gualaguaychú, provincia de Entre Ríos, 02/10/2015. Correo-e: elena.villemur@uner.edu.ar
8. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Jujuy (CALISA-UNJu), San Salvador de Jujuy, provincia de Jujuy, 11/04/2017. Correo-e: susyedit@yahoo.com.ar

9. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Salta (CALISA-UNSa). Salta, provincia de Salta, 25/04/2017. Correo-e: soraya.ataide@gmail.com
10. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Escuela Agrotécnica Libertador General San Martín (EALGSM) y Facultad de Ciencias Veterinarias (FCV) de la Universidad Nacional de Rosario (CALISA-UNR). Casilda, provincia de Santa Fe, 30/08/2017. Correo-e: calisaunrcasilda@gmail.com
11. Cátedra Libre Tierra, Territorio y Soberanía Alimentaria - Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue, Asentamiento Universitario San Martín de los Andes (CATTSA-AUSMA-UNComa). San Martín de los Andes, provincia de Neuquén, 20/12/2017. Correo-e: catedralibreausma@gmail.com
12. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Agroecología - Universidad Nacional de Misiones (CALISAYA-UNaM). Posadas, provincia de Misiones, 22/12/2017. Correo-e: calisayaunam@gmail.com
13. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Villa María (CALISA-UNVM). Villa María, provincia de Córdoba, 2017. Correo-e: lalorangone@gmail.com
14. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cuyo (CALISA-UNCuyo), Mendoza, provincia de Mendoza, 2018. Correo-e: mendozacalisa@gmail.com
15. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Bioética del Sur - Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis (CALISA-BioSur-UNSL), San Luis, provincia de San Luis, 08/05/2019. Correo-e: calisabiosur@gmail.com
16. Cátedra Libre Agricultura Salud y Alimentación - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, sede Puerto Madryn (CLASyA-UNPSJB-Puerto Madryn), Puerto Madryn, provincia de Chubut, 2019. Correo-e: caliasapm@gmail.com
17. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, Alimentos y Arraigo en los Territorios - Universidad Nacional de San Antonio de Areco (CALISAAyA-UNSAdeA), San Antonio de Areco, provincia de Buenos Aires, 2019. Correo-e: extension@unsada.edu.ar

CÁTEDRAS LIBRES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS sin RESOLUCIÓN DE CONSEJOS DIRECTIVOS y/o SUPERIORES o en PROCESO DE RESOLUCIÓN:

1. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Agroecología - Universidad Nacional de Luján (CALISAYA-UNLu). Luján, provincia de Buenos Aires, 2013. Correo-e: calisayaunlu@gmail.com
2. Cátedra Abierta de Soberanía Alimentaria - Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata (CASA-FCSySS-UNMdP), Corriente Universitaria Amaranto. Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, 2013. Correo-e: catedrasoberaniaalimentaria@gmail.com
3. Espacio de Trabajo por la Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional del Sur (ETSA-UNS). Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, 2013. Correo-e: etsalimentaria@gmail.com
4. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Quilmes (CALISA-UNQui), Quilmes, provincia de Buenos Aires, 2017. Correo-e: calisaunq@gmail.com
5. Cátedra Abierta de Soberanía Alimentaria - Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (CASA-FHAYCS-UADER). Paraná, provincia de Entre Ríos, 2017. Correo-e: mlvisintini@yahoo.com.ar
6. Cátedra Libre Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Río Cuarto (CALISA-UNRC). Río Cuarto, provincia de Córdoba, 2018. Correo-e: calisaunrc@gmail.com
7. Cátedra Libre de Agroecología y Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Santiago del Estero (CALISA-UNSE). Santiago del Estero, provincia de Santiago del Estero, 2018. Correo-e: claysa.se@gmail.com
8. Cátedra Libre en Soberanía Alimentaria - Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional del Chaco Austral (CALISA-UNCAus), Presidencia Roque Sáenz Peña, provincia de Chaco, 2018. Correo-e: solezanchi@gmail.com
9. Cátedra Libre Medio Ambiente, Sociedad y Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires (CLMASySA-UNNOBA), sede Pergamino, provincia de Buenos Aires, 2018. Correo-e: mitoriggino@hotmail.com
10. Círculo de Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de San Martín (Círculo de Soberanía Alimentaria-UNSaM), 2019. Correo: soberaniaalimentariaunsam@gmail.com

11. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Tierra del Fuego (CALISA-UNTDF), Río Grande-Tolhuin-Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, 2020. Correo-e: catedra.libre.soberania.alimentaria@untf.edu.ar
12. Colectivo pro Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Avellaneda (UNdAV) / Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Avellaneda (ADUNA), Avellaneda, provincia de Buenos Aires, 2016. Correo-e: lramos@undav.edu.ar
13. Hacia una Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de José Clemente Paz (CALISA-UNPAZ) Proyecto: Feria Soberana, José C. Paz, provincia de Buenos Aires, 2021. Correo-e: proyectospeu-pvu@unpaz.edu.ar

CÁTEDRAS LIBRES DE TEMÁTICAS AFINES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE ARGENTINA integrantes de la RedCALISAS:

1. Cátedra Libre de Fauna Silvestre - Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Rosario (CALiFaSil-UNR). Casilda, Provincia de Santa Fe, 1999. Correo-e: fauna@fcv.unr.edu.ar
2. Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ingeniero Agrónomo Dr. Horacio Giberti” - Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 09/03/2010. Correo-e: catedragiberti@filo.uba.ar
3. Cátedra Abierta de Estudios Urbanos y Territoriales - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, sede Trelew (CAEUT-UNSJB-Trelew), provincia de Chubut, 08/2012. Correo-e: estudiosurbanosterritoriales@gmail.com
4. Cátedra Libre Salud, Sociedad y Territorio - Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FCS-UNER), Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos, 06/11/2018. Correo-e: extensio@fcs.uner.edu.ar / extensiofcs@gmail.com
5. Cátedra Libre de Agroecología - Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario. Oliveros-Zavalla-Rosario, provincia de Santa Fe, 2019. Correo-e: agroecologia.fcagr.unr@gmail.com
6. Grupo de Etnobiología - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Correo-e: etnobiologia.fceyn.uba@gmail.com

CÁTEDRAS LIBRES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA en INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR NO UNIVERSITARIA integrantes de la RedCALISAS:

1. Cátedra Abierta Ambiente y Sociedad - Instituto Superior de Formación Docente (ISFD) N° 16 / Asamblea Socioambiental ECOS de Saladillo, Saladillo, provincia de Buenos Aires, 2004. Correo-e: ecosdesaladillo2013@gmail.com
2. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - Instituto Superior de Formación Docente (ISFD) Polo Educativo IMPA (CALISA-ISFD-IMPA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/06/2021. Contacto: soberaniaalimentaria.impa@gmail.com

MATERIAS, CURSOS Y SEMINARIOS DE GRADO en UNIVERSIDADES e INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR integrantes de la RedCALISAS:

1. Materia Salud Socioambiental - Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario (MSS-UNR). Rosario, provincia de Santa Fe, 19/08/2004. Correo-e: saludsocioambiental.instituto@gmail.com
2. Seminario Interdisciplinario El Hambre y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada - Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (DALIM-FDER-UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008. Correo-e: derecho_a_la_alimentacion.uba@hotmail.com
3. Curso Interdisciplinario Soberanía Alimentaria, Movimientos Sociales y Universidad - Universidad Nacional de La Plata (CISA-UNLP). Aprobado como Materia de Grado (optativa) para estudiantes de las licenciatura en Química y Tecnología Ambiental y Licenciatura en Ciencia y Tecnología de los Alimentos de la Facultad de Ciencias Exactas; licenciatura en Biología (orientaciones Botánica y Zoología) y licenciatura en Antropología de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo; como Seminario de Grado (optativo) para estudiantes de las carreras de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales y Trabajo Social; como Materia de Grado (optativa A o B) para la licenciatura Sociología y como Seminario de Grado (optativo) para la licenciatura y profesorado en Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; como Seminario Interdisciplinario de Grado (optativo) para estudiantes de Profesorado y Licenciatura en Comunicación Social (orientaciones Periodismo y Planificación Comunicacional) de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social. A su vez, acreditado como Curso de Extensión Universitaria para participantes de la

comunidad. La plata, provincia de Buenos Aires, 2010. Correo-e: calisa.unlp@gmail.com

4. Seguridad, Soberanía y Sustentabilidad Alimentaria - Materia optativa de la Licenciatura en Nutrición de la Facultad de Bioquímica y Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional del Litoral (FBCB-UNL). Correo-e: florencia.cuneo@gmail.com

5. Seminario de Economía Social, Soberanía Alimentaria y Desarrollo - Facultad de Ciencias de la Alimentación de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Concordia, provincia de Entre Ríos. Correo-e: reddecomerciojustoconcordia@gmail.com

6. Seminario de Soberanía Alimentaria y Salud Socioambiental - Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional del Comahue (SASA-UNComa), Cipolletti, provincia de Río Negro, 03/2019. Correo-e: maruquintana955@gmail.com

7. Cátedra de Ambiente y Nutrición - Licenciatura en Nutrición de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), La Plata, provincia de Buenos Aires. Correo-e: coordinacionnutricion@med.unlp.edu.ar

8. Materia Plantas para el cuidado de la vida, Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, provincia de Santa Fe.

9. Espacio de Definición Institucional (EDI) Soberanía Alimentaria y Procesos de Organización - Tecnicatura en Trabajo Social del Instituto Superior de Formación Docente y Técnica (ISFDyT) N° 48 de Coronel Suárez, provincia de Buenos Aires. Correo-e: isfdyt48csuarez@abc.gob.ar

PROYECTOS Y PROGRAMAS DE SOBERANÍA ALIMENTARIA integrantes y/o vinculadas a la RedCALISAS:

1. Proyecto “Hablemos con la Boca Llena: la seguridad alimentaria desde la comunicación comunitaria”, Universidad Nacional del Litoral (UNL) Santa Fe, provincia de Santa Fe, 2013. Correo-e: soberaniaycomunicacion@gmail.com

2. Programa Promoción de la Salud, Seguridad y Soberanía Alimentaria - Universidad Nacional de Mar del Plata (PSSA-UNMdP). Correo-e: salud.soberania@gmail.com

3. Red de Políticas Públicas Sustentables / Taller de Huerta Agroecológica - Universidad Nacional de Tres de Febrero (REPS-UNTreF), Caseros, partido de Tres de Febrero, provincia de Buenos Aires, 2020. Correo-e: huertauntref.coordinacion@gmail.com

4. Proyecto para la creación de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Agroecología del Instituto de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Florencio Varela, provincia de Buenos Aires, 2020. Coordinación: Erika Martin.

COLECTIVOS AFINES DE ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS integrantes y/o vinculadas a la RedCALISAS:

1. Taller Ecologista, Rosario, provincia de Santa Fe, 1985. Correo-e: contacto@taller.org.ar
2. Feria Agroecológica de Córdoba, ciudad de Córdoba, provincia de Córdoba, 2012. Correo-e: feriaagroecologicacba@gmail.com
3. Museo del Hambre: El Hambre, sólo en un Museo. Centro de Lucha por la Soberanía Alimentaria, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28/03/2014. Correo-e: museodelhambre@gmail.com
4. Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria - 9 de Julio (CALISA-9 de Julio), provincia de Buenos Aires, 2016. Correo-e: calisa9dejulio@gmail.com
5. Colectivo Agroecológico Tape Pyahú, Corrientes, provincia de Corrientes. Correo-e: colectivoagroecologicotp@gmail.com
6. Red de Abogadas y Abogados por la Soberanía Alimentaria (REDASA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27/11/2018. Correo-e: red.abogadxs.soberanialimentaria@gmail.com
7. Asamblea Popular por la Soberanía Alimentaria, Formosa, provincia de Formosa.
8. Colectivo de Soberanía Alimentaria Punta Indio-Magdalena, Pipinas, partido de Punta Indio, provincia de Buenos Aires, 2019. Correo-e: aguanoarsenico@gmail.com

TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA

Aportes desde el derecho

Santiago Hernán Ravlic

Introducción: Caracterización del modelo

Trataremos en estas líneas de propiciar un encuentro virtuoso entre la agroecología como ciencia y como práctica social y el derecho ambiental. Particularmente deteniéndonos en las herramientas que desde dicha disciplina pueden operar en la configuración de un proceso de transición agroecológica como desarrollo tendiente a efectivizar derechos consagrados en el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional y en sendos Tratados Internacionales y legislación tanto nacional como provincial.

Comenzaremos estableciendo las bases y notas principales del modelo de desarrollo agrario. El sistema agronegocios, desplazó a fines del siglo pasado en nuestro país y en Latinoamérica en general (con sus debidos matices) al sistema agroindustrial como nueva configuración productiva, operando cambios en la estructura agraria, en el trabajo rural, en la matriz económica y en los imaginarios de los productores. Basó esa transformación en pilares claves (Gras, C., Hernández, V. 2013, p. 27): el aspecto tecnológico y biotecnológico representado en un tríptico formado por la siembra directa, las semillas genéticamente modificadas y agroquímicos, denominado “paquete

tecnológico” (Dabat, G., Paz, S. 2012, p. 45); la primacía de lógicas, capitales y tiempos financieros sobre los productivos; la concentración de tierras y reorganización del trabajo y la empresa agraria a partir de criterios de gestión o *management* vinculándose de manera reticular y flexible a partir de las facilidades de las nuevas tecnologías de la información y una operación ideológico-simbólica que ubica a los empresarios agrícolas en un campo de sentido global, precarizando los vínculos históricos de productores con los territorios.

Este esquema acarrió un crecimiento económico en términos nominales a partir de un salto en los volúmenes de producción y exportación; pero a su vez aparejó profundos pasivos en diferentes dimensiones:

- Salud de la población: Diversos estudios han demostrado que los perfiles epidemiológicos de las poblaciones que habitan la zona núcleo del modelo de agronegocios se han visto modificados en los últimos años. Encontrándonos con muchos más casos de cáncer, de abortos espontáneos, de malformaciones, etc.

- Social: Desarraigo. El paquete tecnológico que sostiene el modelo de monocultivo de soja casi no requiere mano de obra, produciendo emigraciones de las zonas rurales a las grandes ciudades. Los productores se transforman en rentistas. Las transformaciones en las subjetividades de estos actores sociales son radicales, en especial en su modo de relacionamiento con la naturaleza. (Loewy, 2015, p. 2).

- Ambiental: La expansión de la frontera agrícola es actualmente la principal causa de modificación de ecosistemas naturales. Además, se registra una alta pérdida de biodiversidad dentro de los agroecosistemas por exclusión del ganado e instauración de monocultivos, con un consecuente desarrollo de plagas dada la ausencia de depredadores y reguladores naturales. Sumado a esto, la intensa extracción de nutrientes y materia orgánica de los suelos no es compensada por la aplicación de fertilizantes, lo que a largo plazo lleva a una pérdida de la calidad de los mismos, y en última instancia a procesos de degradación, erosión y desertificación. Asimismo, deben tenerse en cuenta como consecuencia directa de este sistema productivo, los altos niveles de contaminación del agua, el suelo y el aire. (Barral, M. P., Villarino, S., Levers, C., Baumann, M., Kuemmerle, T., & Mastrangelo, M. 2020, p. 5) (Souza Casadinho, J. 2014, p. 2).

- Económico: El modelo de agronegocios excluye a los pequeños productores que no han podido adaptarse y que no logran afrontar los gastos en dólares que requiere cada campaña (o si lo pueden hacer, los márgenes de ganancia son magros), lo que en relación con el costo de la tierra termina favoreciendo un fuerte proceso de concentración. Se estima que se han perdido alrededor de 200 mil pequeñas explotaciones de chacras mixtas en los últimos veinte años (Giardinelli, M. Peretti, P. 2018, p. 28)

- Geopolítica: En este aspecto la inserción de nuestro país en la nueva división internacional del trabajo, surgida desde la caída de la URSS, es de carácter colonial. Constituye un enclave agroexportador de forrajes para el ganado especialmente de China y el sud-este asiático.

Siguiendo esta línea de pensamiento, reconocemos que es preciso un trabajo intelectual, práctico, social, técnico y político sobre la construcción de alternativas a la lógica de los agronegocios.

El paradigma de la agroecología

Como contrapartida al modelo descrito, pugna otro diferente afincado en prácticas y conocimientos locales, que promueve la producción de alimentos sanos y saludables, producciones integradas, con policultivos, sin dependencia de insumos químicos, en relación con la comunidad, y con comercio justo: la agroecología (Marasas, M., 2012, p.13).

Definida por Santiago Sarandón como la aplicación de conceptos y principios ecológicos en el diseño y gestión de agroecosistemas sostenibles, la Agroecología aprovecha los procesos naturales de las interacciones que se producen en la finca con el fin de reducir el uso de insumos externos y mejorar la eficiencia biológica de los sistemas de cultivo. Esto se logra mediante la ampliación de la biodiversidad funcional de los agroecosistemas, condición esencial para el mantenimiento de los procesos inmunes, metabólicos y reguladores en el funcionamiento del agroecosistema (Sarandon, S., Flores, C. 2014, p. 8).

Pero además de estos criterios técnicos, el enfoque agroecológico puede ser abordado como movimiento social, tomando las estrategias colectivas de organización que los productores adoptan (Marasas, M., 2012, p. 16) y las

redes que tejen con actores sociales para garantizar las condiciones materiales de reproducción y de acumulación de capital simbólico y social de manera situada y relacional; y como ciencia que brinda los conocimientos de principios ecológicos básicos para el manejo ecológico de los recursos naturales (Rosset, P., Altieri, M., 2018, p. 34) (Altieri, M., Nichols, C., 2007, p. 4). Estas redes conforman tramas complejas interdependientes de reproducción de la vida, en oposición a las redes de agronegocios promotoras de la reproducción del capital, situadas, con su contexto histórico y espacial específico, protagonizadas por distintos tipos de actores (Gracia, M., 2015, p. 28-29) funcionan como espacios para que se muevan flujos de conocimientos y prácticas.

La agroecología, discute las cadenas de comercialización verticales compuestas por una serie de intermediarios que operan apropiándose de parte de valor de los productos, desde el productor al consumidor y se afinca en la construcción de circuitos cortos de comercialización, privilegiando el consumo y el trabajo local por sobre las demandas internacionales y acercando al productor y al consumidor.

Pero este modelo, enraizado en los conocimientos y prácticas campesinas hasta la llegada de la “revolución verde”, no puede instaurarse de un día para el otro desmontando todo el engranaje actual. De hecho no solo no se puede hacer, sino que tampoco puede pensarse o teorizarse partiendo de semejante base. Desde este entendimiento surge el concepto de “transición agroecológica”, que implica ir ganando posiciones para construir una contra-hegemonía, tanto en el ámbito académico, como en los medios de comunicación, como entre los productores, las cooperativas, etc. En este punto vale remitir al estudio de Carla Gras y Valeria Hernández “Radiografía del nuevo campo argentino” en el que desarrollan la construcción hegemónica del actual modelo de agronegocios que llevo años, y que venció resistencias como la de la Sociedad Rural y la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) y se dio en diversos campos sociales (Gras, C., Hernández, V., 2016).

Dentro del concepto de transición agroecológica se integran las tres facetas que presenta la agroecología: como práctica productiva; como movimiento social; como ciencia.

Herramientas desde el campo del derecho

El derecho como regulador social es un campo de disputa fundamental. El derecho ambiental en particular nos provee herramientas sólidas para abonar la construcción de un paradigma agroecológico. Estos aportes pueden dividirse en tres grupos:

- Principios generales. Son pautas de interpretación, deben iluminar el camino del derecho ambiental tanto al tiempo de hacer justicia como de diseñar políticas públicas y de diseñar una gestión ambiental sustentable. Encontramos tres principios fundamentales para regir este proceso: el de progresividad, precaución y prevención.

El primero consiste, de acuerdo al artículo 4 de la Ley General del Ambiente (LGA) en “lograr los objetivos ambientales de forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos”. El profesor José Esain habla al desarrollarlo de “la progresividad como límite escalonado a los derechos individuales” (Esain, J., 2007, p. 6). Allí encontramos una clave para este diseño de transición agroecológica, la afectación a los derechos individuales que necesariamente se da debe ser razonable, escalonada, y dar tiempo suficiente a los productores para que adapten sus desarrollos productivos, optando también por la imposición de metas interinas.

Al principio de precaución lo encontramos más desarrollado por doctrina y jurisprudencia y surge, como sabemos, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo del año 1992 y se encuentra también enunciado en el artículo 4 de la Ley 25.675 e implica “imponer cautela frente a una situación de incertidumbre científica, de la cual puede derivar una situación de riesgo, debido a que no se encuentra suficientemente demostrado mediante conocimiento científico el daño posible, es decir, la posibilidad de la existencia de un daño grave e irreparable, derivado de una actividad o proyecto” (Arcocha, C., Allende Rubino, H., 2007, p. 115), supuesto que se da en la aplicación de productos fitosanitarios.

Finalmente tenemos el principio de prevención, también dentro de los principios glosados en el artículo 4 de la LGA que opera cuando en daño a

producirse en el ambiente es cierto y demostrable. En ese caso se deberá accionar de manera que ese daño no se produzca. Remitimos al punto 2 del presente trabajo para encontrar los supuestos por los que debería aplicarse.

- Instrumentos de gestión ambiental. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Se trata de un instrumento poco explorado en nuestro país, pero con un potencial enorme para atravesar un proceso de transición agroecológica. Significaría contar con un estudio estratégico que contenga líneas para desarrollar tal programa de manera planificada y progresiva, incluyendo la posibilidad de incluir mecanismos para la participación ciudadana en esa elaboración.

Recordemos que el modelo actual de producción agropecuaria se instauró sin ningún tipo de debate de cara a la sociedad, y ocultando los pasivos ambientales que aparejaba; cabe preguntarse qué hubiera sucedido de haberse cumplido un proceso de participación popular con toda la información a disposición. También resulta estimulante pensar en los resultados que podría haber arrojado una Evaluación Ambiental Estratégica que en ese momento ponga la lupa sobre la extensión de la soja transgénica.

Establezcamos algunas precisiones sobre los alcances de este instrumento. Sadler y Veheem, lo definen como “el proceso sistemático de estudiar y anticipar las consecuencias ambientales de las iniciativas propuestas en los altos niveles de toma de decisión. Este proceso tiene como objeto incorporar el criterio ambiental desde el primer momento, como elemento de decisión en todos los sectores y grados de la planificación al mismo nivel que los criterios económicos y sociales” (Sadler, B., Verheem R., 1996).

Se trata, además, de una herramienta idónea para efectivizar los postulados legales en materia ambiental. Como mencionamos al pasar, la EAE se encuentra en un estado embrionario en cuanto a su recepción legal y aplicación. En nuestro ordenamiento interno (sin meteremos en el derecho comparado en esta oportunidad) podemos encontrarnos con este instrumento en algunas legislaciones provinciales: en el artículo 84 de la Constitución de Entre Ríos; en la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza y en Chaco en la Ley 5.562. Sin embargo, ninguna de las provincias mencionadas ha avanzado en la reglamentación necesaria para implementar este procedimiento.

El hecho de que se obligue al Estado a planificar para cumplir los objetivos estratégicos proclamados en materia ambiental resulta sumamente útil en nuestra materia, permitiendo mantener una línea de acción que vaya

más allá de los cambios en los Poderes Ejecutivos a través de la planificación a largo plazo contando con apoyos técnicos y participando de los debates a la ciudadanía.

- Jurisprudencia. Desde el cambio de composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2003, nuestro Tribunal Superior ha desarrollado una prolífica jurisprudencia en materia ambiental que ha servido de ejemplo e inspiración en el mundo. Esta orientación se ha visto extendida muchas veces a tribunales inferiores que hicieron propios argumentos y principios introducidos por la Corte.

En el tema que abordamos, el principal aporte que hizo la jurisprudencia tiene que ver con la prohibición de fumigar en áreas periurbanas, variando las cantidades de metros de acuerdo al caso. Se trata este de uno de los primeros pasos necesarios para la transición agroecológica planteada: reconvertir las zonas periurbanas a esquemas de producción agroecológica.

Retomemos a modo enunciativo algunos de los fallos pertinentes:

- "Peralta, Viviana c. Municipalidad de San Jorge y otros s. Amparo" (Expte. N° 208 - Año 2009)

- "Cortese, Fernando Esteban y otros p/ Infracción Ley 24.051 (art. 55) y/o Envenenamiento o Adulteración aguas, medicamentos o alimentos" (Cámara Federal de Rosario Sala A). Restringe la aplicación de agroquímicos en la ciudad de Pergamino (1095 metros para aplicación terrestre y 3000 metros para aérea).

- "Asamblea Paren de Fumigar Mar del Plata c/Mun. de General Pueyrredón s/Medida Cautelar" CSJBA.

Podemos concluir, en efecto, que cierta jurisprudencia está obligando a comenzar el proceso de transición hacia producciones sustentables; por supuesto se trata de una nómina a título enunciativo la aquí expuesta, ya que hay decenas de fallos contra el uso de agroquímicos en provincias como Formosa, Chaco, Córdoba, Salta y Santa Fe.

Conclusiones

El proceso de transición agroecológica no puede ser solo visto desde sus aspectos técnicos (cultivos asociados, control biológico de malezas, biofertilizantes y demás) sino que debe ser un plan minuciosamente diseñado y perfectamente aplicado, comenzando por los territorios periurbanos, para lo que se necesita una convergencia interdisciplinar que incluya la economía, antropología, ciencias agrarias, derecho, historia, arquitectura y sociología, entre otras posibles. Incluyendo también la participación ciudadana activa como principio rector en los debates y tomas de decisiones.

Además, es necesario promover entramados institucionales que dinamicen las fuerzas productivas locales y faciliten el asociativismo y el cooperativismo como herramientas claves de los productores, fortaleciendo los vínculos con el territorio y retomando tradiciones y valores de las comunidades.

En la construcción de bases teóricas que sustenten esta transición está una de las claves para los académicos comprometidos con que en nuestro país (y en particular en nuestra provincia de Santa Fe) podamos vivir en un ambiente sano y apto para el desarrollo humano, con soberanía y seguridad alimentaria, dando así cumplimiento al mandato constitucional.

Sobre el autor

Santiago Hernán Ravlic: Abogado por la Facultad de Derecho de la UNR. Becario CONICET-UNRAF. Doctorando en Ciencias Sociales, UBA. Especializando en Derecho Ambiental y Urbanístico, UNL y maestrando en Derecho Ambiental y Urbanístico Univ. Limoges (Francia). Coordinador del Observatorio en Educación Ambiental de la UNR. Aspirante a adscripto en Cátedra B Derecho Ambiental FDER UNR. Integrante del Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Latinoamericanos (CEJUSOL) de la FDER, UNR. Coordinador del Grupo de Reflexiones Ambientales desde Latinoamérica en el marco de la Asoc. Civil Flor de Irupé (Res. 829/21 IGPJ).

Referencias

- Altieri, Miguel y Nichols, Clara. (2007). Conversión agroecológica de sistemas convencionales de producción: teorías, estrategias, evaluación en *Ecosistemas*. 16 (1): 3-12.
- Arcocha, Carlos y Allende R. Horacio. *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Nova Tesis, Rosario, 2007.
- Barsky, Osvaldo; Gelman, Jorge. *Historia del agro argentino: la conquista hasta el siglo XXI*. Ed. Sudamericana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.
- Balsa, Javier; Lopez Castro, Natalia. Transformaciones socio-productivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana, en *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*. Ciccus. Buenos Aires. Pp. 141-162, 2011.
- Esain, José. "El principio de progresividad en materia ambiental", *Revista Semanal Lexis Nexis*, publicado el día 19 de octubre del año 2007.
- Giardinelli, Mempo y Peretti, Pedro. *La Argentina agropecuaria. Propuestas para una agricultura Nacional y Popular de rostro humano*. ConTexto. Resistencia, 2018.
- Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Gras, Carla y Hernández, Valeria. *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*, Ed. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.
- Gorban, Miryam K. *Seguridad y Soberanía alimentaria*. Ed Cártago, Buenos Aires, 2009.
- Hernandez, Valeria. (junio 2013). Genealogía de una elite rural: elucidación antropológica de una práctica de poder en *Mundo Agrario*, vol. 13, n° 26, ISSN 1515-5994.
- Herrera, Rodrigo J. "Evaluación Ambiental Estratégica: Hacia una mejora de la decisión estratégica". Disponible al día 12 de Abril de 2021 en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/Art%C3%ADculoEAE_R_Jliberto.pdf.
- Lattuada, Mario. *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Buenos Aires, 2006.

- Loewy, Tomás. Ruralidad y desarrollo en Argentina. *Estudios rurales* 5 (9), 141-150. 2015.
- Marasas, Mariana., (et al) *El camino de la transición agroecológica*. Ediciones INTA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.
- Rinaldi, Gustavo. Evaluación Ambiental Estratégica, *Revista Thomson Reuters*, publicado el día 3 de mayo de 2012.
- Rosset, Peter y Altieri, Miguel. “Agroecología. Ciencia y política”, Ed. SOCLA. Riobamba, Ecuador, 2018.
- Sadler, B., Verheem R. *Strategic Environmental Assessment - Status, Challenges and Future Directions. Ministry of housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands* The Hague, Holanda, 1996.
- Sarandon, Santiago J y Flores, Claudia C. compiladores. *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*, Ed. Edulp, La Plata, 2014.
- Souza Casadinho, Javier. *La agroecología: bases científicas, historia local y estrategias productivas en la construcción de un espacio de desarrollo integral, ético y humano*. Ediciones INTA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.
- <https://www.pagina12.com.ar/208181-un-fallo-de-la-corte-bonaerense-a-favor-de-la-agroecologia>.

El efecto pandémico del covid-19 recrudeció un extenso marco de flagelos anteriores, entre ellos, la vulneración a uno de los derechos más elementales y constitutivos de nuestra condición humana: el derecho a la alimentación.

En este contexto, desde el Área de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Rosario nos propusimos dar cuerpo a una obra de voces plurales que constituya una síntesis provisoria de diversos conocimientos, prácticas y experiencias en pos de difundir, debatir y profundizar líneas de investigación/acción, con el objetivo de contribuir en los términos de un aporte a la reflexión de la problemática actual y futura del acceso al alimento en Argentina.

Nuestras Universidades, en tanto instituciones productoras de conocimientos, tienen que comprometerse en los procesos colectivos de reflexión y cambio. Con la presente obra, asumimos dicha tarea pensando en un horizonte de futuro deseable, donde nuestras comunidades puedan acceder efectivamente a los bienes materiales, culturales y simbólicos que la sociedad produce.

Asumir a los Derechos Humanos como un horizonte ético y político constructor de nuevos lazos humanizantes fue el impulso vital que materializó este libro que hoy se echa a rodar.

ISBN 978-987-702-591-0



9 789877 025910