

La irrupción de la cuestión agroalimentaria en la agenda pública. Un análisis de proyectos legislativos durante 2020 en la provincia de Santa Fe

The agri-food issue irruption in the public agenda.
An analysis of legislation projects during 2020 in Santa Fe province

María Eugenia Marichal¹
Ana María Bonet²
Delia María Passeggi³
Nadina Scolnik⁴

Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar propuestas provinciales de regulación de la cuestión agroalimentaria a partir del relevamiento y sistematización de quince proyectos de ley presentados durante el año 2020 en la Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Se identificaron tres ejes centrales que funcionan como rasgos comunes en los proyectos: producción y distribución local, educación nutricional y formación agroalimentaria, e institucionalización de la participación ciudadana. Del análisis de estos ejes se concluye que en la agenda legislativa provincial comienzan a emerger estrategias públicas orientadas hacia una transición agroalimentaria.

363

Palabras clave: Soberanía alimentaria, Proyectos legislativos provinciales, Derecho humano a la alimentación, Agroecología, Seguridad alimentaria.

Recibido: 27 de septiembre de 2021 ~ **Aceptado:** 9 de diciembre de 2021 ~ **Publicado:** 7 de enero de 2022

¹ Investigadora asistente CONICET. Doctora en Derecho (UNL) – Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ), Abogada (UNL), Docente adjunta ordinaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Argentina. Correo electrónico: marichal@fcjs.unl.edu.ar 
<https://orcid.org/0000-0002-4250-9337>

² Investigadora Universidad Católica de Santa Fe - CONICET. Postdoctorado CONICET. Doctora en Derecho (Universidad de Bremen, Alemania), Máster en Derecho – LLM (Universidad de Friburgo, Alemania), Abogada (UNL), Mediadora. Santa Fe. Argentina. Correo electrónico: abonet@ucsf.edu.ar 
<https://orcid.org/0000-0002-9991-5475>

³ Doctoranda en Trabajo Social (UNLP) Magíster Salud Mental (UNER). Especialista en Docencia Universitaria (UNL) Lic. en Trabajo Social (UNER). Docente Adjunta de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. Argentina. Correo electrónico: dpasseggi@fcjs.unl.edu.ar 
<https://orcid.org/0000-0002-8060-6533>

⁴ Maestranda en Derecho Administrativo (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral) Abogada (UNL), Lic. en Nutrición (UNC). Santa Fe. Argentina. Correo electrónico: nadinavscolnik@hotmail.com 
<https://orcid.org/0000-0003-2550-1816>

Abstract

This work aims to analyze provincial proposals for regulation of the agri-food issue based on the survey and systematization of fifteen bills presented during 2020 at the Santa Fe Province's Legislature. Three central points are identified and analyzed as common features: local production and distribution, nutritional education and agri-food training, and institutionalization of civic participation. From these points analysis is concluded that public strategies oriented towards an agri-food transition are beginning to emerge.

Keywords: Food sovereignty, Provincial legislative projects, Human right to food, Agroecology, Food safety.

1. Introducción

Este trabajo se propone analizar comparativamente quince proyectos de ley que fueron presentados ante la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe durante el año 2020 relativos a la problemática agroalimentaria. El análisis tiene por objeto identificar propuestas de acciones, medidas y prácticas orientadas hacia transformaciones sistémicas de la cuestión alimentaria que tengan como horizonte la realización del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria.

Este rastreo realizado puso en evidencia la proliferación de proyectos vinculados a la temática alimentaria durante el año 2020 (Tabla 1), en términos comparativos con el lugar que ésta ocupaba en la agenda legislativa provincial en años anteriores⁵. Esto denota un aumento del interés público sobre la cuestión alimentaria, especialmente en lo que hace a la producción y consumo de alimentos. Si bien la provincia de Santa Fe cuenta con normativa de rango constitucional tanto sobre alimentación adecuada como cuestiones vinculadas a la producción de alimentos desde hace décadas (artículos 20, 21, y 28 de la Constitución provincial de 1962), el aumento de interés por la cuestión alimentaria coincide con la situación de crisis pandémica surgida durante ese año y las correspondientes medidas restrictivas que debieron dictarse para contenerla, vinculadas al aislamiento social (restricciones laborales, de movilidad). Ello ha puesto de relieve, entre otras cuestiones, el carácter esencial de la alimentación y su dependencia de complejos sistemas agroalimentarios (Aguirre, 2020). Las diversas medidas de aislamiento y distanciamiento social dispuestas ante el avance del Coronavirus 2019 (Covid-19) generaron mayores efectos regresivos en materia económica y social frente a un ya difícil escenario previo de estanflación y crisis económica estructural (Salvia, Vera & Donza, 2020). Estas medidas han

364

⁵ La búsqueda de proyectos a partir de los mismos términos claves, presentados durante el año 2019, arroja solo dos resultados. Ambos se encuentran caducados.

afectado principalmente a los sectores sociales más vulnerables como mujeres, jóvenes, poblaciones rurales pobres, pequeños productores, poblados dependientes del turismo o trabajadores/as del sector informal (Sousa Santos, 2020). Al disponer de menos recursos para hacer frente a las interrupciones que la pandemia provoca en el sistema alimentario, estos grupos vulnerables vieron a menudo amenazada su seguridad alimentaria y nutricional (Salvia, Britos & Díaz Bonilla, 2020; Tuñón, Poy & Salvia, 2021). En este sentido, y a escala global, las medidas dispuestas ante la situación de pandemia afectaron no sólo la demanda de alimentos, sino también la oferta, puesto que la cadena de suministro depende de una compleja red que involucra a productores, consumidores, insumos agrícolas y pesqueros, procesamiento y almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. La crisis afectó de diferente manera a estos nodos de la red alimentaria, alterando tanto la disponibilidad como el acceso a los alimentos (FAO, 2020). El carácter ambiental de la génesis pandémica puso en cuestión el sistema agroindustrial de producción de alimentos, por la conexión entre su causa zoonótica y la expansión de las fronteras agrícolas (Ribeiro & Liaudat, 2020).

La afectación del funcionamiento en todos los niveles de las cadenas agroalimentarias, sumado al carácter esencial de la alimentación, generó una mayor sensibilidad hacia su tratamiento en todos los niveles regulatorios, especialmente en lo local. La situación actual puede ser interpretada como una oportunidad para revisar la trayectoria de las políticas públicas alimentarias nacionales, caracterizadas desde hace más de veinte años por la declaración de emergencia social y crisis alimentaria (Bonet de Viola & Marichal, 2020). La proliferación de proyectos legislativos vinculados a la alimentación en la provincia representa una muestra de la urgencia de esta problemática a la vez que la instala en la agenda pública provincial⁶.

365

2. Enfoque

En el presente trabajo se procura rastrear en los proyectos objeto de análisis, elementos que den cuenta de una dinámica revisora hacia una transición de la cuestión alimentaria orientada a la realización del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria.

La perspectiva de transición presupone la insostenibilidad socio-ecológica del sistema agroalimentario hegemónico - basado en la producción intensiva de las materias primas, la

⁶ Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a nivel del gran Santa Fe, en junio de 2020 se registraron cifras de pobreza del 39.8% y de indigencia del 9.1% de personas (INDEC, 2021), siendo diez mil los hogares que no cubren la canasta básica de alimentos en la ciudad (Ambrosino, 2020). Si bien las tasas de pobreza e indigencia generadas por el escenario de Aislamiento social y preventivo y obligatorio (ASPO) Covid 19 señalan un menor impacto diferencial en los hogares pobres de las familias con niños, en tanto éstos resultan beneficiarios de programas sociales dirigidos a la infancia, esta población continúa sufriendo la profundización de privaciones en su salud, educación y el aumento de la inseguridad alimentaria en el contexto de pandemia (Tuñón & Sánchez, 2020).

industrialización de la elaboración de los alimentos y el aumento exponencial del consumo -, a partir de sus consecuencias sociales y ambientales (Hocsman, 2015; Emanuelli, Jonsén & Monsalve Suárez, 2009; Moore, 2020). El concepto de transición - a diferencia de los de cambio o revolución - da cuenta de la necesidad de una salida progresiva del modelo vigente, en base a transformaciones sistémicas no abruptas pero profundas y a largo plazo (Escobar, 2012).

El enfoque del derecho humano a la alimentación direcciona el debate alimentario hacia el rol del Estado como principal garante de este derecho; propulsa también el establecimiento de mecanismos de exigibilidad (CDESC, 1999; FAO, 2012; FAO, 2010). Como marco de análisis de la recuperación de este derecho en los proyectos, se retoman las Directrices Voluntarias para la realización del derecho humano a la alimentación (FAO, 2005) en tanto representan un documento interpretativo central por el modo en que incorporan la cuestión campesina (Windfhur & Jonsén, 2005). Estas directrices contienen estándares para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática de los Estados elaborados por organismos internacionales intergubernamentales sobre cumplimiento y garantía del derecho humano a la alimentación. Si bien su contenido consagra materialmente postulados vinculados a la soberanía alimentaria, como el acceso a la tierra y las semillas, su carácter voluntario significa una limitación en su efectividad e implementación. Concretamente porque carecen de mecanismos de exigibilidad, se les reclama su funcionalidad al sistema hegemónico de acumulación de los recursos (MSC, 2021)⁷. La perspectiva de la soberanía alimentaria reivindica el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias. Concentra el análisis en la dimensión local relacionada al dominio de los recursos, los modos tradicionales de producción y el vínculo socio-cultural con la tierra y el entorno. Se trata de un concepto político forjado en foros de movimientos sociales, particularmente por la lucha campesina, de construcción plural y progresiva (Goites et al., 2020; Domínguez, 2015; Ziegler, 2004; Holt-Giménez & Altieri, 2013)⁸, que no puede ser estabilizado en una definición consensuada, como sí sucede con el concepto de seguridad alimentaria, que ha sido fijado por la Organización de

366

⁷ El objetivo de las Directrices voluntarias es contribuir al proceso encaminado al logro de sistemas alimentarios sostenibles y la mejora de la nutrición, recordando que debería alentarse la transformación de los sistemas alimentarios de forma coherente, según corresponda y de conformidad con los contextos y capacidades nacionales, en consonancia con las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Las Directrices voluntarias incluyen seis principios rectores: a) Enfoque sistémico, multisectorial y basado en la ciencia y en hechos comprobados. b) Políticas coherentes, coordinadas, inclusivas y específicas de cada contexto. c) Rendición de cuentas, transparencia y participación. d) Personas sanas y prósperas en un planeta sano. e) Igualdad de género y empoderamiento de la mujer. f) Empoderamiento y participación de los jóvenes (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2021).

⁸ Reconociendo este origen, se toma como documento orientador a la Declaración de Nyeleni (2007), instrumento final de una cumbre del campesinado que reunió a más de quinientos representantes de 80 países con el objetivo de fortalecer el movimiento global por la soberanía alimentaria. <https://nyeleni.org/spip.php?article291>

las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 1996). Por su origen horizontal y colectivo transnacional, es periódicamente redefinido en función los cambios en las visiones y los diálogos internos de las organizaciones y los movimientos sociales que lo conforman (Rosset, 2016).

3. Metodología

La recolección de los proyectos legislativos que se analizan surge de un relevamiento en la base SIEL (Sistema Integral de Expedientes Legislativos) de la Legislatura provincial, a partir de diez términos claves: agroecología, agroecológica, alimentación, alimentos sanos, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, huerta, producción sostenible, agricultura periurbana, agricultura familiar. La búsqueda incluyó sólo proyectos de ley, no se relevaron comunicaciones, pedidos de información ni otro tipo de expedientes legislativos.

Como ejes de análisis comparativo se seleccionaron tres temáticas que aparecen mencionadas y/o tratadas en la mayoría de los proyectos: 1) la apuesta por la producción y distribución local de alimentos, 2) la cuestión de la formación agro-alimentaria, y 3) la institucionalización de la participación a través de organismos específicos de implementación.

Tabla 1: Detalle de Proyectos Legislativos analizados

367

	Fecha	Núm.	Tema	Legislador/a	Agrupación	Término
P1	FEB	37509	Fomento a la producción agroecológica	Del Frade	BLOQUE CIUDAD FUTURA FSP- Frente Social y Popular	AGROECOLÓGICA
P2	FEB	37611	Fomento de la enseñanza de la producción Agroecológica	Del Frade	BLOQUE CIUDAD FUTURA FSP- Frente Social y Popular	AGROECOLOGÍA
P3	MAR	37899	Plan de Alimentación y Salud en contexto de Aislamiento Social	Ciancio	BLOQUE UCR - F.P.C.S	ALIMENTACIÓN

P4	MAY	38335	Producción y acceso a alimentos	Del Frade	BLOQUE CIUDAD FUTURA FSP- Frente Social y Popular	ALIMENTOS SANOS
P5	JUN	38728	Creación de ASSAL como organismo descentralizado	Pinotti	BLOQUE SOCIALISTA	SEGURIDAD ALIMENTARIA
P6	JUN	38832	Alimentación Pública	Hynnes	BLOQUE SOCIALISTA	ALIMENTACIÓN
P7	JUL	39057	Sistema provincial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	De Ponti	BLOQUE JUSTICIALISTA - P.J.	SEGURIDAD ALIMENTARIA
P8	JUL	39335	Carta menú infantil saludable	Armas Belavi	BLOQUE SOMOS VIDA Y FAMILIA	ALIMENTACIÓN
P9	AGO	39568	<i>Huertear</i> la provincia	Pacchioti	BLOQUE CIUDAD FUTURA	HUERTA
P10	AGO	39753	Espacios de producción, ambiente y sociedad (E.P.A.S)	Busatto	BLOQUE JUSTICIALISTA - P.J.	PRODUCCIÓN SOSTENIBLE
P11	AGO	39754	Agricultura Periurbana y creación del suelo periurbano	Lifschitz	BLOQUE SOCIALISTA	PERIURBANO
P12	SEP	40113	Programa arraigo agrícola y colonias agroecológicas integrales de abastecimiento urbano	Pacchioti	BLOQUE CIUDAD FUTURA	AGROECOLÓGICA
P13	OCT	40711	Incorporación de menú de alimentación vegana en dependencias del estado provincial en eventos que éste organice o participe como	Donnet	BLOQUE JUSTICIALISTA - P.J.	ALIMENTACIÓN

			asimismo en locales gastronómicos habilitados en la provincia de Santa FE.			
P1 4	NOV	41089	Actualización de la ley “Promoción de la alimentación saludable de la población, por medio de la educación alimentaria y nutricional”. ⁹	Candido	UCR - FPCS	ALIMENTACIÓN
P1 5	NOV	41299	Creación programa nutricional infantil con objetivo de establecer el derecho a la nutrición de todos los niños en base a la buena alimentación y la educación alimentaria para los niños y sus familias desde el vientre materno.	Armas Belavi	BLOQUE SOMOS VIDA Y FAMILIA	ALIMENTACIÓN

Fuente: Elaboración propia. Realizado a partir del relevamiento en la base SIEL (Sistema Integral de Expedientes Legislativos) de la provincia de Santa Fe.

4. Apuesta a la producción, distribución y consumo local de alimentos

La promoción del acercamiento entre producción, distribución y consumo de los alimentos a nivel local constituye una propuesta central que se registra en varios de los proyectos analizados. Se identifica a partir de expresiones tales como “encuentro entre consumidores y productores” (P1), “compra local de alimentos” (P3), “mercados de proximidad” (P4), “contacto directo productor-consumidor” (P4), “consumo de proximidad” (P10), “agricultura de proximidad”, “comercialización de cercanía” (P11). En su diversidad, estas expresiones refieren a la generación, promoción y estabilidad de un vínculo estrecho entre los sectores de producción y consumo de alimentos.

⁹ La ley 13719 se aprobó en el año 2018, en medio de reclamos del Colegio de Nutricionistas de Santa Fe, por la falta de convocatoria para su redacción. Posteriormente, fue convocado para su Reglamentación, pero en esa instancia se reclamó que resultó difícil realizar modificaciones o subsanar errores conceptuales con los que fue aprobada. Las modificaciones que aporta el proyecto de Cándido, fueron trabajadas y consensuadas con la 1 y 2 circunscripción del Colegio de Nutricionistas.

La relevancia de estos vínculos para la cuestión alimentaria reside no sólo en una mejora de la calidad alimentaria a través de la mayor disponibilidad y accesibilidad a alimentos frescos y de estación. Los vínculos de proximidad entre producción, distribución y consumo tienden a favorecer también la producción local y, de esta manera, la soberanía alimentaria. La cercanía entre el ámbito de producción y el de comercialización evita traslados, lo cual no sólo genera mayor impacto ambiental, sino que encarece el precio final de los alimentos por el costo de fletes, la logística, los sistemas de refrigeración. Esta cercanía contribuye a promover la agricultura a pequeña escala.

La cuestión del vínculo con la tierra y la producción local de los alimentos representa un importante eje de la soberanía alimentaria (Carrasco & Tejeda, 2018). Este concepto presenta, por ello, cierto potencial para la promoción de modelos locales y sustentables tanto social como ecológicamente. En este sentido, es identificado con la producción de alimentos para los mercados locales sobre la base de sistemas campesinos y familiares, diversificados y agroecológicos (Ziegler, 2004). De ahí su vinculación con la promoción de las ferias locales, los mercados populares y la creación de cinturones verdes de agricultura ecológica¹⁰ en los periurbanos.

Como estrategias de promoción de estos vínculos de cercanía, los proyectos coinciden en diversos mecanismos. Se destaca la compra pública de productos de cercanía (P1, art. 12.a; P7, art 15; P3, art. 3.4; P6, art. 12 y 13; P7, art. 15; P9, art.21; P.10, art. 38; P12, art. 13.f). La relevancia de esta estrategia radica en el particular rol que se otorga al Estado, lo cual coincide con su función de garante del derecho humano a la alimentación. En este sentido la directriz voluntaria número cuatro, referida a los sistemas de mercado, señala que los Estados deberían promover el establecimiento de mercados locales y regionales en pequeña escala y el comercio fronterizo para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas pobres (FAO, 2005).

Otro mecanismo destacado consiste en el fomento de mercados y ferias de cercanía (P1, art. 13.i; P4, art. 8.a; P10, art. 12.f; P12, art. 13.e). Estos mercados locales tienden a reunir a pequeños productores, promueven una cultura asociativa, comunitaria, una responsabilidad ciudadana de consumo y la generación de empleo, a la vez que garantizan alimentos frescos, sanos, seguros y baratos (Svampa & Viale, 2020). Esta apuesta por los mercados de proximidad responde al discurso de la economía social y solidaria que vienen sosteniendo movimientos y organizaciones sociales, los cuales vienen referenciados explícitamente en ocho de los proyectos¹¹. Esta estrategia, además, articula los ejes C y D

¹⁰Se entiende por agroecológico a todo sistema de producción sustentable en el tiempo que mediante el manejo racional de los recursos naturales, contemplando la diversidad biológica y sin la utilización de productos de síntesis química, brinde alimentos sanos y abundantes, manteniendo o incrementando la fertilidad del suelo (INTA, 2019).

¹¹ P1, art. 4 inc. e): "organizaciones sociales comprometidas con la soberanía alimentaria y formas de producción

del Plan Argentina contra el Hambre (Res. Min. de Desarrollo Social N°8/2020) referidos a la promoción de huertas y economía social y solidaria respectivamente (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

La promoción de vínculos de proximidad también ocurre a través de medidas de ordenamiento territorial y protección del suelo como la implementación de espacios urbanos de producción o cordones verdes en el periurbano. En los proyectos estas medidas aparecen en P1, art. 1; P4, art. 8b; P9, art. 15.a.; P10, art. 33 y 34; P11, art. 3; P12, art. 5; P14, art. 18. Estos espacios tienden a disminuir las distancias de los centros de consumo y a evitar el transporte innecesario de productos alimenticios que pueden producirse en el ámbito local, contribuyendo al abastecimiento de los mercados locales de cercanía.

Otras formas de favorecer los contactos productor - consumidor que se observan en los proyectos son el fomento de sellos o marcas de certificación participativa (P1, art. 16;¹² P6, art. 15.c; P9, art. 19; P10, art.21; P11, art. 18; P12, art. 13.d), el establecimiento de fondos solidarios (P1, art. 12 c y d; P4, art. 8.d; P10, art. 27; P11, art. 24; P12, art. 9;) y las exenciones tributarias y ayudas financieras para los sectores de pequeños productores locales (P1, art 12.b; P4, art. 8.c; P6, art. 15.b; P9, art. 13.c; P10, art. 29; P11, art. 15; P12, art. 8, 13.b).

5. La cuestión de la formación agro-alimentaria

Otro eje temático de transición que atraviesa varios de los proyectos analizados reside en la cuestión formativa relativa a lo agroalimentario. Esto pone de relieve la interdependencia de tres derechos humanos fundamentales: educación, alimentación y salud. La recepción de este eje en los proyectos puede ser identificada en la incorporación de dos cuestiones: la educación agro-alimentaria, vinculada en algunos casos a sectores vulnerables como los niños y adolescentes, y la formación socio-laboral en producción agroecológica. Esta desagregación coincide con las propuestas de las directrices voluntarias del derecho a la alimentación referente a la promoción de una nutrición adecuada (Directriz

agroecológica; P4, art. 2 inc. b) "organizaciones de la economía popular", e inc. e) "organizaciones sociales comprometidas con la soberanía alimentaria y formas de producción agroecológica"; P6, art. 2, inc. b) "organizaciones de productores de zonas rurales y periurbanas"; P7, art. 2 inc. d) "participación de pequeños y medianos productores, de agricultores familiares, de cooperativas y de productores de la economía popular como proveedores del Estado"; P9, art. 5 inc. b) Celebrar convenios con (...), asociaciones civiles, organizaciones y movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), (...) que persigan un rol social"; P10, art. 5 "organizaciones de productores, organizaciones sociales y ambientales"; P11 art. 8: "... formatos sociales de organización del trabajo existentes..."; P12 art. 3 inc. a) "...productores/as periurbanos...".

¹² Marca Producto Agroecológico. El P9 (art. 19) propone un mecanismo similar, "Sello de Producto Agroecológico", pero no está vinculado explícitamente a la promoción de los vínculos de cercanía, sino al fomento de la agroecología en sí.

Voluntaria N° 10) y a la educación y sensibilización en desarrollos sustentables (Directriz Voluntaria N°11). Ambas directrices alientan a los Estados a tomar medidas para fortalecer la educación y la capacitación en materia tanto de alimentación saludable (directriz 10) como de producción sustentable de los alimentos (directriz 11).

La primera cuestión, referida a la educación agro-alimentaria, es introducida en los proyectos como enfoque curricular, a través de la incorporación de la agroecología (P1, art. 11; P2, art. 3), el cuidado ambiental o la salud alimentaria en los programas educativos (P2, art. 3; P14, art. 2.c), en la formación docente (P2, art. 3) y en la formación comunitaria (P15, art.2). En cuatro de los quince proyectos analizados la educación alimentaria puede señalarse como un objetivo central, en cuanto se dirigen al “fomento de la enseñanza de la producción agroecológica” (P2, art. 2), a “promover hábitos alimentarios saludables en toda la población, iniciando en la infancia la educación pertinente” (P8, art. 2.c), a la “promoción de la alimentación saludable por medio de de la educación alimentaria y nutricional” (P14, art. 1.b), y a la “educación alimentaria para los niños y sus familias” (P15, art. 1). De manera colateral a la cuestión educativa aparece, aunque un tanto prescriptiva, la regulación de la oferta alimentaria en establecimientos de acceso público a través de la incorporación de menús saludables (P14, art. 2.d), menús infantiles (P8, art. 3; P14, art. 3.f) o menús veganos (P13, art.4). El carácter prescriptivo es justificado en las propuestas a partir de la vinculación entre la cuestión alimentaria y la salud pública, así como al aspecto de adecuación cultural del derecho humano a la alimentación.

372

La segunda cuestión se refiere a la formación socio-laboral en materia de producción agroecológica. Ésta viene vinculada a la capacitación laboral (P1, art. 11; P2, art. 4; P9, art. 13.b, 14.d y 15.e; P10, art 17.b; P12, art. 13) y a la promoción social de producciones agroecológicas (P1, art. 9; P9, art. 12.a; P14, art. 2.a). La capacitación laboral en agroecología se orienta a la recuperación de las formas locales de producción de alimentos, vinculadas a las tradiciones culinarias y la biodiversidad local. Tiende así a facilitar así un aspecto cultural de las poblaciones campesinas vinculado al trabajo de la tierra. En el P4 (art. 1) y en el P10 (d) se hace referencia a la recuperación de formas de producción tradicionales y agricultura ancestral. Los P11 (art. 11.f) y P10 (d) refieren a la agricultura regenerativa. Mientras que en el P12 (art. 3) se tiene en cuenta las costumbres campesinas. Esta recuperación favorece también la revalorización de la biodiversidad local a menudo amenazada por los monocultivos y la agricultura extensiva (Pengue, 2009; Elver, 2020; Andrade, 2017) y de la cocina tradicional, desplazada a su vez por la creciente hegemonía de los alimentos procesados y ultraprocesados (Albornoz & Britos, 2021; OPS & OMS, 2015).

El protagonismo de este eje formativo en los proyectos de ley denota un particular interés público en la revisión tanto de hábitos alimentarios como de formas de producción

establecidas, ambos de carácter estructural. Dada la presencia de un modelo hegemónico de producción industrializada y consumo de los alimentos procesados¹³, la formación restaurativa constituye un mecanismo nodal en el proceso de transición socioecológica, del que forma parte la agroecología (Svampa & Viale, 2020).

Si bien algo difusa, esta cuestión restaurativa, puede rastrearse en la recuperación que hacen algunos proyectos de factores socio-culturales de la alimentación. Concretamente puede ser detectada en vinculación con conceptos como “sostenibilidad cultural” (P1, art. 1), “alimentos culturalmente apropiados”, “respeto por la biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales” (P4, art. 1), “coordinación del intercambio de saberes y de prácticas” (P9, art. 7.b), “agricultura ancestral” (P10, art. 2.d.), “acuerdo a las distintas realidades sociales, culturales y económicas que presenta el territorio provincial” (P11, art. 2.k). Este aspecto cultural de la alimentación articula ambas facetas del eje (educación del consumo y producción alimentaria), al vincular la cocina tradicional con la biodiversidad local y las especies autóctonas. Refiere a su vez a una dimensión cultural de la alimentación que pone de relevancia su carácter colectivo y comunitario.

Esta recuperación de lo local articula con los postulados de la soberanía alimentaria, a la vez que se corresponde con el criterio de adecuación (o adaptación) del derecho humano a la alimentación. Éste implica la correspondencia entre la alimentación y la situación sanitaria y cultural de los individuos (CDESC, 1999).

Otros proyectos en cambio refieren a parámetros alimentarios generales, ya sea mediante la remisión a las “Guías Alimentarias para la Población Argentina” (GAPA) (P7, art. 2.b) o mediante la construcción de Pautas de alimentación saludable (PAS) (P8, art. 2.d) y Guía de Alimentos y Bebidas Saludables (GABS) (P8, art.2.e). En la implementación de la educación alimentaria, tener en cuenta el criterio de adecuación cultural (en tanto dimensión del derecho humano a la alimentación) significa prestar atención a las particularidades de las prácticas agroalimentarias locales, vinculadas a las tradiciones y la cultura.

A nivel alimentario, la formación en sentido restaurativo implica la revisión de hábitos adquiridos, de carácter estructural, por sus consecuencias vinculadas al sobrepeso, la obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles como cánceres, enfermedades cardiovasculares, diabetes y enfermedades pulmonares crónicas (OMS, 2017; INDEC & Secretaría de Gobierno de Salud, 2019). Si bien la consolidación de los hábitos alimentarios no saludables puede asociarse a diversas causas en los diferentes sectores sociales, la

¹³ Se refiere al modelo alimentario supermercadista centrado en el consumo de alimentos procesados y ultraprocesados, y que a nivel de producción se corresponde con la agricultura extensiva y la industrialización de la elaboración de los alimentos (Popkin, 2020; Patel, 2008; Patel, 2014).

expansión epidemiológica de la doble carga de la malnutrición (es decir, la coexistencia de sobrepeso y carencias nutritivas) es señalada como cuestión transversal a todos ellos (Informe de Nutrición Global, 2018; CEPAL & WFP, 2017). En los sectores de mayores ingresos ésta suele asociarse al aumento del consumo de alimentos procesados y ultraprocesados, ricos en grasas, azúcares y carbohidratos, de escaso valor nutricional. En los sectores de recursos más bajos se suele asociar a un similar consumo de carbohidratos, azúcares y grasas que, en este caso, se incorporan para sumar calorías a la “comida de olla” (Aguirre, 2018). En ambos casos escasea el consumo de vitaminas, minerales y fibra provenientes de frutas y verduras. En el primer grupo, se aprecia un consumo moderado de lácteos y carnes, que aportan proteínas, lo cual marca una diferencia nutricional por su menor consumo en el segundo grupo (Albornoz & Britos, 2021; Salvia, Britos, & Díaz-Bonilla, 2020; Secretaría de Gobierno de la Salud, 2019).

La implementación de este enfoque restaurativo en la formación (tanto la educación en el consumo como la capacitación para la producción) requiere la articulación con el fomento y desarrollo de la producción local, aspecto analizado en el eje anterior. Ello a los fines de instaurar redes productivas que logren competir con el mercado de los alimentos industrializados, puesto que la disposición de la materia prima resulta central para sostener las costumbres y hábitos culinarios locales (Emanuelli, Jonsén & Monsalve Suárez, 2009).

374

6. Creación de organismos específicos para relevamiento, implementación y control de la aplicación normativa

Un tercer rasgo compartido en gran parte de los proyectos analizados - ocho de los quince - es la creación de organismos específicos para su puesta en práctica. Se trata de consejos, comités, foros, comisiones y mesas¹⁴. Estas figuras tienen en general facultades consultivas, de asesoramiento y opinión, promoción, capacitación, difusión, etc. pero sus decisiones no son vinculantes para la autoridad de aplicación.

La relevancia de este aspecto radica en la composición y funciones que se atribuyen a estos espacios, donde se encuentran claves para sondear las formas de participación ciudadana que propone cada proyecto. La participación e inclusión de los involucrados atraviesa casi todas las recomendaciones de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (FAO, 2005). Si bien parte

¹⁴ P1: Consejo de la Producción Agroecológica; P4: Consejo Asesor; P5: Comité Científico, Consejo Consultivo (de la ASSAI); P6: Foro de la Alimentación provincial, Consejo provincial de la Alimentación; P7: Consejo Consultivo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional; P9: Consejo Consultivo; P10: Red de EPAS, Consejo Coordinador de la Red EPAS, Comisiones Locales de Gestión; P11: Mesa provincial de Agricultura Periurbana, Comisión especial de Parques Agrarios.

de reconocer la responsabilidad primaria de los Estados en la realización progresiva de este derecho, la directriz 6 los alienta a aplicar “un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas a la seguridad alimentaria” para “fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado” (FAO, 2005, p.16).

Este aspecto participativo se encuentra también presente en los discursos de movimientos vinculados a la soberanía alimentaria, los cuales conciben los conceptos de sostenibilidad, democracia y autodeterminación cultural de manera interdependiente e inseparable de la alimentación (Moore, 2020).

La composición, funciones y responsabilidades que atribuye cada organismo propuesto, varía según los objetivos del proyecto en cuestión. Éstos podrían ser agrupados en dos conjuntos: aquellos proyectos orientados a la dimensión de la producción de los alimentos (P1, P4, P9, P10 y P11) y aquellos que procuran regular directamente cuestiones de seguridad alimentaria y nutricional o espacios públicos de alimentación (P5, P6 y P7).

Los proyectos vinculados a la producción de alimentos determinan en su mayoría al Ministerio de la Producción como autoridad de aplicación. Estos proyectos prevén entes compuestos por representantes de: poder Ejecutivo provincial - representantes de los Ministerios de la producción (P1, P4, P9, P10 y P11), de Desarrollo Social (P1, P4, P10), de Salud (P1) y Ambiente (P1, P10) -; Universidades (P4) en la provincia (P1, P10); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- INTA (P1, P4, P9, P10); Organizaciones sociales en el territorio (P9) de productores agroecológicos (P1), redes, asociaciones, cooperativas de pequeños y medianos productores (P4), de las organizaciones de productores de la agricultura familiar agroecológica (P10); Pueblos originarios (P1 y P4, que refieren a un representante “designado por su Instituto Provincial”; y P10, que menciona “dos representantes de comunidades originarias”); (Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (P1, P4); y Colegios profesionales (P1), Colegio de ingenieros agrónomos y de médicos veterinarios).

La representatividad del propio Estado provincial se concentra en figuras de la rama ejecutiva, sin considerar representantes del legislativo (como sí lo hacen los proyectos del segundo grupo). En relación a los vínculos con la administración pública a nivel nacional, amén de los dos proyectos que incluyen la Secretaría de Agricultura familiar, cabe destacar la inclusión del INTA, única figura que es considerada en todos los proyectos que especifican la composición del organismo regulador¹⁵. Habría un consenso en el

¹⁵ El P11, relacionado a la producción de alimentos, establece en su art. 16 la creación de una “Mesa Provincial de Agricultura Periurbana” coordinada por la Autoridad de aplicación (Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia) e integrada “por instituciones con actuación en el territorio provincial y (sic.) que cuenten con extensa y reconocida trayectoria en las temáticas de agricultura y desarrollo territorial rural” (p. 16) sin mencionar expresamente cuáles serían estas instituciones ni designar el número de integrantes, duración del mandato, modo de selección, etc. Mientras que la Comisión Especial de Parques Agrarios (art. 21 del proyecto) se crea en el marco del

reconocimiento del rol que este organismo nacional juega en el asesoramiento, capacitación, promoción y fomento de la producción alimentaria. Las Universidades también son reconocidas como espacios legitimados de producción de conocimiento válido para la temática. Todos los proyectos de este subgrupo (producción de alimentos) incluyen la representación de organizaciones territoriales vinculadas a los objetivos del proyecto, con mayor o menor nivel de detalle en la caracterización y/o requisitos exigidos¹⁶. Es decir, la representación cubre un arco de intereses que pueden considerarse suficientemente representativos de los sectores involucrados, tanto públicos como privados.

Sin embargo, no se brindan facultades significativas a estos organismos (por ejemplo, solo uno de los proyectos menciona su intervención en la evaluación). Las funciones previstas se vinculan al asesoramiento de la autoridad de aplicación, difusión y promoción de las actividades, medidas y prácticas que establece el proyecto; capacitación, formación y otras formas de colaboración con la educación, pero carentes de vinculatoriedad. Específicamente, se trata de funciones de asesoramiento técnico de la autoridad de aplicación (P9, P11), promoción y difusión de la agroecología (P1) o la agricultura periurbana sustentable (P11), difusión de la producción regional (P4), intercambio de saberes (P9, P10) u otras campañas publicitarias o difusión de la norma (P9, P11), asesoramiento técnico y capacitación (P1, P10), colaboración en educación (P1, P10), capacitación y talleres (P9, P10, P11), fijación y/o ejecución de mecanismos de control (P1, P4).

376

Sus aportes terminarían dependiendo de la forma en que se reglamente su funcionamiento y, en gran medida, del grado de incidencia que puedan alcanzar en el proceso de toma de decisiones de la autoridad de aplicación. Ello dependerá a su vez de las redes informales de contacto y las afinidades políticas entre los representantes y los funcionarios públicos decisores en última instancia, la legitimidad social y/o técnica del espacio representado, entre otros factores.

Por otro lado, los proyectos vinculados a control de la seguridad alimentaria y nutricional o regulación de espacios públicos de alimentación, apuntan al Ministerio de Salud (el P5, art.1 crea la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSA) como organismo descentralizado en este ámbito) o al Ministerio de Desarrollo Social como autoridad de aplicación (P7, art.6 y P6, art.4 que lo establece en coordinación con los

régimen general para la constitución de los Entes de Coordinación Metropolitana establecido por la Ley 13532.

¹⁶ El P1 incluye cuatro representantes de “organizaciones de productores agroecológicos”. El P4 refiere a un representante “por cada una de las redes, asociaciones y cooperativas de pequeños y medianos productores existentes en la provincia”, con lo cual no se determina el número de integrantes. El P9 incorpora diez (sobre un total de 12) representantes de “organizaciones sociales con presencia provincial”. El P10 incluye cinco “representantes de las organizaciones de productores de agricultura familiar agroecológica/regenerativa/biodinámica” y cinco “representantes de los Grupos de Capacitadores”.

Ministerios de Salud, Educación y Producción, Ciencia y Tecnología). Los tres proyectos prevén la creación de un Consejo Consultivo como espacio para habilitar la participación ciudadana.

El P5 en su art.7 incluye en la integración de la ASSAI un Consejo Consultivo como espacio de participación de la sociedad compuesto por “representantes de las instituciones oficiales, organizaciones de consumidores, organizaciones de productores, industriales y comerciantes, profesionales y sociales cuyo ámbito de actividad incide directa o indirectamente en la inocuidad y seguridad alimentaria” (p.4), sin especificar modo de elección, número ni duración del mandato. En el P6, la participación “de los beneficiarios” es uno de los tres mecanismos propuestos para lograr el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de las personas (art. 1). Para ello prevé dos figuras: un Foro de la Alimentación provincial, como “espacio de intervención directa de la población” (art. 8), compuesto por “personas beneficiarias de las políticas, productores y proveedores de bienes y servicios locales, representantes de Estado provincial, municipales y comunales y a toda la comunidad interesada en la temática” (art. 9), que eleva propuestas de políticas públicas de alimentación (art.10) al otro organismo, el Consejo Provincial de Alimentación Pública. Este último funciona como órgano consultivo de la autoridad de aplicación y se compone por representantes del: poder ejecutivo, poder legislativo, sector científico en salud y alimentos (incluyendo universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación), la “sociedad civil y personas beneficiarias de las iniciativas” (art.20.d), y empresas del sector productivo de alimentos, incluyendo pequeños y medianos productores agrícolas y pecuarios, PYMES de alimentos, pescadores, productores agroecológicos y pueblos originarios (art. 20).

377

Finalmente, el P7, en su art. 8 establece la creación de un Consejo Consultivo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Co.S.A.N.) cuya composición refleja una representatividad similar a los proyectos del primer grupo analizado: cuatro representantes del Ejecutivo provincial (Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología), dos representantes del poder legislativo; un especialista por cada una de las Universidades Públicas Nacionales; un especialista por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); un representante del INTA; y representantes (sin especificar número) de “organizaciones no gubernamentales, de movimientos populares, de pequeños y medianos productores, de agricultores familiares y de la economía popular” (p.3).

En este segundo grupo, se puede señalar como características distintivas del primero, la inclusión de representantes del sector legislativo provincial y de los consumidores y/o beneficiarios de las prestaciones socio alimentarias involucradas.

De la lectura general de los organismos creados en los ocho proyectos analizados, y a

la luz de las pautas sobre participación que traen las mencionadas directrices voluntarias (FAO, 2005) se extraen tres observaciones relevantes. Primero, desde estas pautas se alienta la participación plena y en condiciones de igualdad de las mujeres. Ello se corresponde con las recomendaciones de varias directrices voluntarias (directriz 3.8, directriz 8.6, directriz 8.12). En este sentido, sólo cuatro de los proyectos analizados establecen que se debe respetar la paridad de género en la composición de los organismos que crean: P1, art. 7 (Consejo de la Producción Agroecológica), P4, art. 4 (Consejo Asesor), P9, art. 7 (Consejo Consultivo) y P10, art. 13 (Consejo Coordinador de la Red de E.P.A.S). La mención de la paridad en la composición de estos organismos puntuales es la única referencia que se puede encontrar en el total de los quince proyectos analizados desde la perspectiva de género. Siguiendo distintas recomendaciones internacionales (De Schutter, 2014; Elver, 2015), esto podría considerarse en otras medidas concretas que sí traen los proyectos, tales como los subsidios, las exenciones impositivas, la preferencia de compra pública, etc.

Segundo, se recomienda una especial atención en la participación e inclusión de los grupos vulnerables destinatarios de los planes o programas, cuestión que también forma parte de las recomendaciones contenidas en las directrices voluntarias (Directriz 2.6, Directriz 5.2, Directriz 5.4, Directriz 14.5). Es destacable el déficit democrático que muestran los proyectos en este sentido, ya que si bien son varios los proyectos analizados se vinculan con prestaciones de asistencia social, la inclusión de los receptores en aspectos relevantes del proyecto (diseño, organismos especiales, evaluación, etc.) sólo es considerado puntualmente en un proyecto (P6).

Por último, se observa la relación propuesta en los proyectos entre la administración provincial con otros niveles del Estado. Como se mencionó, la vinculación con la administración nacional no es un rasgo común, pero sí se detecta en casi todos los proyectos algún tipo de relación con las administraciones locales (aspecto recomendado en la Directriz Voluntaria 10.3). La mayoría de los proyectos incorporan menciones expresas a los municipios o comunas, ya sea porque se los consideran sujetos obligados (P1, P4), se estimula la creación o vinculación de agencias locales de aplicación (P5); se contempla la realización de convenios con la autoridad de aplicación provincial para alcanzar los objetivos propuestos (P5, P10), se los invita a adherir a la ley (P9, P10) o a dictar normas complementarias (P11). Sin embargo, los proyectos no explicitan instancias de diálogo para la implementación y evaluación de las medidas ni prevén la representación de este nivel subprovincial de gobierno en los organismos que crean, a excepción del P6, que menciona la representación de municipios en la integración del Foro de la Alimentación provincial.

Como otro tipo de institucionalidad, cabe destacar la creación de registros especiales que cumplen valiosas funciones instrumentales no solo para poder conocer el universo poblacional a regular sino también para viabilizar la aplicación y control de las medidas que

traen los distintos proyectos analizados¹⁷. Cinco proyectos prevén registros vinculados a la etapa de producción de alimentos para disponer de datos (sobre los sujetos productores, el suelo disponible, las huertas existentes, etc.) que permitan un mejor diseño, aplicación y evaluación de las políticas y programas que establecen. Los P1 y P4 (propuestos por el mismo legislador) disponen la creación de un Registro de Productores y Productoras Agroecológicos para relevar la distribución espacial, rubros, potencial productivo y cantidad de unidades productivas existentes.

Dos proyectos incluyen registros vinculados a comedores. El P7 establece la creación de dos registros bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social como disposiciones centrales para el funcionamiento del Programa de seguridad alimentaria y nutricional (ProSAN). Se trata de un Registro de comedores y merenderos comunitarios (el capítulo III especifica funciones y efectos) y un Registro de Proveedores de alimentos para comedores y merenderos comunitarios (capítulo IV, detallando sus funciones, régimen de compras y requisitos). El P15 dispone la creación de un Registro Provincial de Comedores Infantiles, sin precisar cuál sería su objetivo ni funcionalidad.

7. Conclusiones

El potencial transformativo que los proyectos analizados presentan acerca de la cuestión alimentaria refleja un interés político en la revisión del modelo de producción, comercialización y consumo de alimentos. La diversidad de origen de los proyectos, en términos de pertenencia político partidaria, es un indicio que de algún modo legitima este ímpetu transformativo y su potencial para convertirse en horizonte de la agenda política provincial en materia alimentaria, especialmente en contexto de emergencia sanitaria por COVID- 19.

La efectividad de las propuestas normativas dependerá en gran medida de la reglamentación de los proyectos que resulten aprobados. Los requisitos, condiciones y procedimientos que se establezcan para desarrollar e implementar las medidas propuestas en relación a los tres grandes ejes analizados, no deberían tornarse un obstáculo. Es deseable que la instrumentación reglamentaria y la aplicación administrativa sean lo suficientemente flexibles para su adecuación a las particulares situaciones de los potenciales titulares de derechos, considerando especialmente las condiciones de vulnerabilidad.

¹⁷ Se observa que ocho de los quince proyectos analizados establecen algún tipo de registro. Un caso particular se encuentra en el P3, lanzado en un primer momento de medidas de aislamiento social estricto por la pandemia, ordena realizar en cada municipio o comuna de la provincia un relevamiento de “habitantes en situación de vulnerabilidad” para “generar una guía” que, “en forma articulada con los registros nacionales y provinciales” (no aclara a qué tipo de registros refiere) y como complemento de planes alimentarios y de salud existentes, “exponga las consecuencias de la pandemia” (art. 3.2, p.2).

En la etapa de reglamentación se podría también incorporar la perspectiva de género, una ausencia destacable en los proyectos analizados. Esta ausencia se agudiza en virtud de que la mayoría invoca explícitamente en sus fundamentos a tres conceptos que de algún modo la involucran: soberanía alimentaria (P1, art. 4.e; P6 fundamentos pág.9; P7 fundamentos pág. 9; P9, art. 3 a; P10, art. 1; P11, art. 2a; P12 fundamentos, pág. 9); seguridad alimentaria (P5, arts. 1, 2 inc. c, 5; P6, fundamentos pág. 9; P7, art. 1 y 5; P11, fundamentos pág. 20) y derecho humano a la alimentación (P1, fundamentos pág. 11; P4, fundamentos pág. 8; P6, art. 1 y fundamentos, pág. 10; P7, art. 1; P8 fundamentos pág. 3; P9, fundamentos pág. 10 y 11; P12, fundamentos pág. 9; P13)¹⁸.

La implementación de los postulados transformativos que traen estos proyectos requiere además una consideración articulada de los múltiples factores que confluyen en la problemática alimentaria. Esta complejidad implica un abordaje multi e interdisciplinario de los equipos de trabajo que eventualmente sean conformados para su aplicación (Stolkiner, 1999). Abordar la cuestión alimentaria como una problemática compleja pone en escena un campo de tensión y de disputa entre los diversos actores sociales que intervienen, lo que requiere atender a sus singularidades locales y culturales, así como a la diversidad de perspectivas teóricas que subyacen a esta problemática.

En vistas a esta complejidad y también a la diversidad de los sujetos regulados, los procedimientos de implementación de la normativa provincial deben tender a una articulación multidimensional, que se plasme tanto en su aspecto multinivel (respecto de las políticas nacionales y municipales) como en su aspecto multisectorial (respecto a entidades no gubernamentales, movimientos sociales) y multiterritorial.

Una proyección multiterritorial de la problemática alimentaria implica la articulación de las estrategias estatales de intervención con las manifestaciones del territorio, que regulan el espacio de diversas maneras (Haesbaert, 2013). Especial atención amerita la implementación de la recuperación que algunos proyectos hacen de los movimientos populares y otros “agentes multiplicadores” - tales como el P15 que menciona a “líderes sociales, referentes barriales, manzaneras, comuneros, encargados de comedores, docentes iniciales y primarios, asistentes escolares, enfermeros y demás referentes” (art.4, p.1).

La convocatoria a organizaciones sociales constituye un aspecto fundamental para la implementación de la participación local que postula la soberanía alimentaria. En contexto de pandemia COVID especialmente, las organizaciones sociales se han conformado en actores clave para enfrentar la coyuntura, actuando como sostén de sectores vulnerables y

¹⁸ Aunque se ha señalado que, mientras la noción de soberanía alimentaria con enfoque de género “reconoce el rol de las mujeres en la producción, la gastronomía local, el cuidado de las semillas y cómo los varones pueden intercambiar roles”, el concepto de seguridad alimentaria, aplicado con enfoque de género “tiende a recargar las tareas y roles de las mujeres en el logro de la seguridad alimentaria” (Rojas, 2009, p. 6).

como eslabón de implementación de mecanismos estatales de asistencia de necesidades básicas como la alimentación¹⁹.

Restaría considerar las implicaciones presupuestarias y la incorporación de mecanismos de control, seguimiento y evaluación, como aspectos fundamentales y necesarios para la eficacia en la aplicación de las normas que resulten aprobadas (Elver, 2020). La insuficiencia o, en algunos casos, falta de evaluación y monitoreo es una de las grandes dificultades de los programas alimentarios en Argentina (Britos, O Donnell, Ugalde, & Clacheo, 2003; Abeyá Gilardón, 2016).

La contribución de estos proyectos a la realización del derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria dependerá de varios factores, entre los que no pueden soslayarse la efectiva participación ciudadana, los modos de consideración estatal hacia los sujetos de derechos, la atribución política de presupuesto suficiente y la incorporación de sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. De cualquier manera, desde un enfoque estratégico del derecho humano a la alimentación, la incorporación de la cuestión alimentaria en la agenda pública provincial que habilitó este conjunto de proyectos, guiados por los tres grandes ejes que representan la prioridad de lo local en la producción y consumo, la educación alimentaria y formación en agroecología, y el diseño de formas institucionales para la participación ciudadana, significa por sí sola una oportunidad para reabrir la discusión pública y alcanzar un consenso sobre las mejores formas de abordar las problemáticas alimentarias.

381

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>
- Aguirre, P. (2020). Alimentación en pandemia. In J. P. Bohoslavsky (Ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Aguirre, P. (2018). La olla, la fuente y el plato. Distintas maneras de compartir en Argentina. *Studium*, 22(22), 189-208. https://doi.org/10.26754/ojs_studium/stud.2016223030
- Albornoz, M. & Britos, S. (2021). ¿Cómo comen los argentinos? Consumos, brechas y calidad de dieta. CEPEA. <https://cepea.com.ar/cepea/wp-content/uploads/2021/04/como-comen-los-argentinos-albornoz-britos.pdf>
- Ambrosino, J. L. (2020). Diez mil hogares de la ciudad no cubren la canasta básica.

¹⁹ Ver el mapeo colaborativo "TERRITORIOS EN ACCIÓN: las organizaciones hacen frente a la pandemia", impulsado por el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento, el Programa de OSC de la FLACSO Argentina y el CEUR / CONICET. <https://www.flacso.org.ar/noticias/territorios-en-accion/>

- Movimiento Los Sin Techo. <http://www.sintecho.org.ar/actualidad/420-diez-mil-hogares-de-la-ciudad-no-cubren-la-canasta-b%C3%A1sica-alimentaria>
- Andrade, F. (comp.) (2017). Los desafíos de la agricultura argentina. Satisfacer las futuras demanda y reducir el impacto ambiental. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA. https://inta.gob.ar/sites/default/files/lib_desafiosagricultura_2017_online_b.pdf
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V., & Clacheo, R. (2003). Programas alimentarios en Argentina. CESNI Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil, 8-10, 8-12. <https://doi.org/10.1896/020.010.0106>
- Bonet de Viola, A. & Marichal, M. (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. <https://doi.org/10.24215/25251678e366>
- Carrasco, H., & Tejada, S. (2018). Soberanía alimentaria. La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación. *Kult-Ur* (Vol. 5). Lima: Soluciones Prácticas DFID; ITDG.
- CDESC (1999). Observación general 12: Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11). Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- CEPAL & WFP (2017). El costo de la doble carga de malnutrición: impacto social y económico. Síntesis del estudio piloto en Chile, Ecuador y México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe & World Food Programa (Programa Mundial de Alimentos). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42535-impacto-social-economico-la-doble-carga-la-malnutricion-modelo-analisis-estudio>
- De Schutter, O. (2014). El potencial transformador del derecho a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ante la Asamblea General de ONU. A/HRC/22/50. <https://undocs.org/es/A/HRC/25/57>
- Domínguez, D. (2015). La Soberanía Alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global. *Pensamiento Americano*, 8(15), 146-175. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/55264>
- Elver, H. (2015). Integración de la perspectiva de género en el derecho humano a la alimentación. Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ante la Asamblea General de ONU. A/HRC/31/51. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/GenderPerspectiveFood.aspx>
- Elver, H. (2020). Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación. Informe de Relatora Especial de Naciones Unidas ante la Asamblea General de ONU. A/HRC/43/44 (21 de enero de 2020).

<https://undocs.org/en/A/HRC/43/44>

Emanuelli, M. S., Jonsén, J., & Monsalve Suárez, S. (2009). Azúcar Roja, Desiertos verdes: monocultivos y sus impactos sobre la biodiversidad. Azúcar roja, desiertos verdes. FIAN.

<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11503&opcion=documento>

Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, 21, 23–63.
https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2012.v21.40049

FAO (2020). La pandemia del coronavirus (COVID-19) y los Sistemas Alimentarios en América Latina y el Caribe. Conferencias Online FAO - Serie COVID-19 y Sistemas Alimentarios. <http://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/covid19-y-sistemas-alimentarios/es/>

FAO (2012). El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición: Una perspectiva del derecho a la alimentación. Una Perspectiva Del Derecho a La Alimentación. Roma. <http://www.fao.org/docrep/016/ap559s/ap559s.pdf>

FAO (2010). El derecho a la alimentación adecuada. Folleto Informativo No 34. Ginebra: ONU. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp>.

FAO (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma. <http://www.fao.org/3/y7937s/y7937s00.htm>

FAO (1996). Report of the World Food Summit. 13 al 17 de noviembre de 1996, Roma. <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>

García Delgado, D. (2020). Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://bit.ly/2IAA8Le>

Goites, E., Tito, G., Patrouilleau, M., Vitale Gutierrez, J., Perez, M., Giobellina, B, Escola, F., Cardozo, F., Hernandez Toso, F. Dalmasso, C., & Nugent, P. (2020) Espacios agrícolas periurbanos: oportunidades y desafíos para la planificación y gestión territorial en Argentina. Buenos Aires: Ediciones INTA. <https://inta.gob.ar/documentos/espacios-agricolas-periurbanos-oportunidades-y-desafios-para-la-planificacion-y-gestion-territorial-en-argentina>

Haesbaert, R. (2013) “Del mito de la Desterritorialización a la multiterritorialidad” *Cultura y Representaciones sociales*, Vol. 8, Núm. 15, 9-42. <http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf>

383

- Holt-Giménez, E. & Altieri, M. (2013). «Agroecología, soberanía alimentaria y la nueva revolución verde». *Agroecología* 8(2), 65-72.
<https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/212201>
- Hocsman, L. D. (2015). Modelo agro-alimentario hegemónico e invisibilización de campesinos para un desarrollo sin agricultores en Argentina. *Revista de La Escuela de Antropología UNR*, N. XXI, pp. 195-224.
<https://doi.org/10.35305/revistadeantropologia.v0iXXI.27>
- Informe de Nutrición Global. (2018). Informe de la Nutrición Mundial. Arrojar luz sobre la nutrición para inspirar nuevas iniciativas.
<https://globalnutritionreport.org/reports/global-nutrition-report-2018/>
- INDEC (2021). EPH: Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia. Informe técnico.
https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf
- INDEC & Secretaría de Gobierno de Salud. (2019). 4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación.
https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf
- INTA (2019). ¿Qué se entiende por producción agroecológica? Cartilla o ficha disponible en <https://inta.gov.ar/documentos/%C2%BFque-se-entiende-por-produccion-agroecologica>
- MSC, Movimiento Social Campesino. (2021). Posicionamiento del Movimiento Social Campesino con respecto a las Directrices voluntarias sobre los sistemas alimentarios y la nutrición aprobadas por los Estados miembros en el 47 período de sesiones del CSA.
https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/ES_CSMPositioningVGFSyN.pdf
- Moore, J. W. (2020) La larga revolución verde: la vida y el tiempo de los alimentos baratos en el largo siglo XX. En: *El Capitalismo en la trama de la vida: ecología y acumulación de capital*. [S. l.]: Traficantes de Sueños.
https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/PC_22_MOORE_web.pdf
- OPS & OMS. (2015) Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de Enfermedades No Transmisibles y Salud Mental. Washington D.C.
https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf
- OMS (2017). Lucha contra las ENT. Mejores inversiones. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259351/WHO-NMH-NVI-17.9-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Patel, R. (2014). El papel del poder, el género y el derecho a la alimentación en la soberanía alimentaria. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*, 1(0), 122-131. <https://biblat.unam.mx/hevila/MundosigloXXI/2013/no31/1.pdf>
- Patel, R. (2008). *Obesos y famélicos. El Impacto de La Globalización En El Sistema*. Barcelona: Los libros del Lince.
- Pengue, W. (2009). Cuestiones económico-ambientales de las transformaciones agrícolas en las pampas. *Problemas del desarrollo*, 40(157), 137-161. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362009000200006&lng=es&tlng=es
- Popkin, B., P. (2020). El impacto de los alimentos ultraprocesados en la salud. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 34. Santiago de Chile. FAO. <http://www.fao.org/documents/card/es/c/ca7349es/>
- Ribeiro, S., & Liaudat, S. (2020). "La pandemia está directamente relacionada al sistema alimentario agroindustrial". Entrevista a Silvia Ribeiro a cargo de Santiago Liaudat, con la colaboración de Candela Reinares. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5), 041. <https://doi.org/10.24215/26183188e041>
- Rojas, J. (2009). «Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria: un intento de comparación». *LEISA Revista de Agroecología* 25(3), 5-7. <https://www.leisa-al.org/web/index.php/volumen-25-numero-3/1929-seguridad-alimentaria-y-soberania-alimentaria-un-intento-de-comparacion>
- Rosset, P. (2016). La reforma agraria, la tierra y el territorio: evolución del pensamiento de La Vía Campesina. *Mundo Agrario* 17(35). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55894>
- Salvia, A., Britos, S. & Diaz-Bonilla, E. (Ed.) (2020). Reflexiones sobre las políticas alimentarias nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10954>
- Salvia, A., Vera, J., & Donza, E. (2020). Pobreza más pobreza: Deterioro de las condiciones de subsistencia económica en tiempos de pandemia. Ejercicio de microsimulación con datos de la EPHINDEC sobre la incidencia y la dinámica de la indigencia y la pobreza en el segundo trimestre de 2020. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documents/2020/2020-OBSERVATORIO-INFORME-SIMULACION-POBREZA-MAS-POBREZA.pdf>
- Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Buenos Aires: CLACSO. <https://www.clacso.org/la-cruel-pedagogia-del-virus/>
- Secretaría de Gobierno de Salud. (2019). 2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. <https://cesni-biblioteca.org/2->

- encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-ennys-2-resumen-ejecutivo/
Shiva, V. (2003). Cosecha robada: El secuestro del suministro mundial de alimentos. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Stolkiner, A. (1999). "La interdisciplina: entre la epistemología y las prácticas". *Revista Campo Psi – Revista de información especializada*. Año 3, N° 10, Rosario. <http://www.campopsi.com.ar/lecturas/stolkiner.htm>
- Svampa, M & Viale, E. (2020). Hacia un Gran Pacto Ecosocial y Económico. En A. Grimson (Ed.). El futuro después del COVID-19. Argentina: Argentina Unida, Presidencia de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf
- Tuñón, I. & Sánchez, M.E. (2020). Situación de las infancias en tiempos de cuarentena, Informe Técnico – Serie Estudios: Impacto Social de las Medidas de Aislamiento Obligatorio por COVID-19 en el AMBA. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Junio 2020. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOC-INVEST-BOL-1-NFANCIA.pdf>
- 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. Documento de investigación– Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: EDUCA. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2021/2021-OBSERVATORIO-INF-ESP-TARJETA-ALIMENTAR-VF.pdf>
- Windfhur, M., & Jonsén, J. (2005). Soberanía Alimentaria: Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. FIAN Internacional. <http://www.oda-alc.org/documentos/1341800313.pdf>
- Ziegler, J. (2004). Informe del Relator Especial "Los derechos económicos, sociales y culturales. El Derecho a la Alimentación." Naciones Unidas, Consejo Económico y Social E/CN.4/2004/10 (9 de febrero de 2004). <https://undocs.org/es/E/CN.4/2004/10>