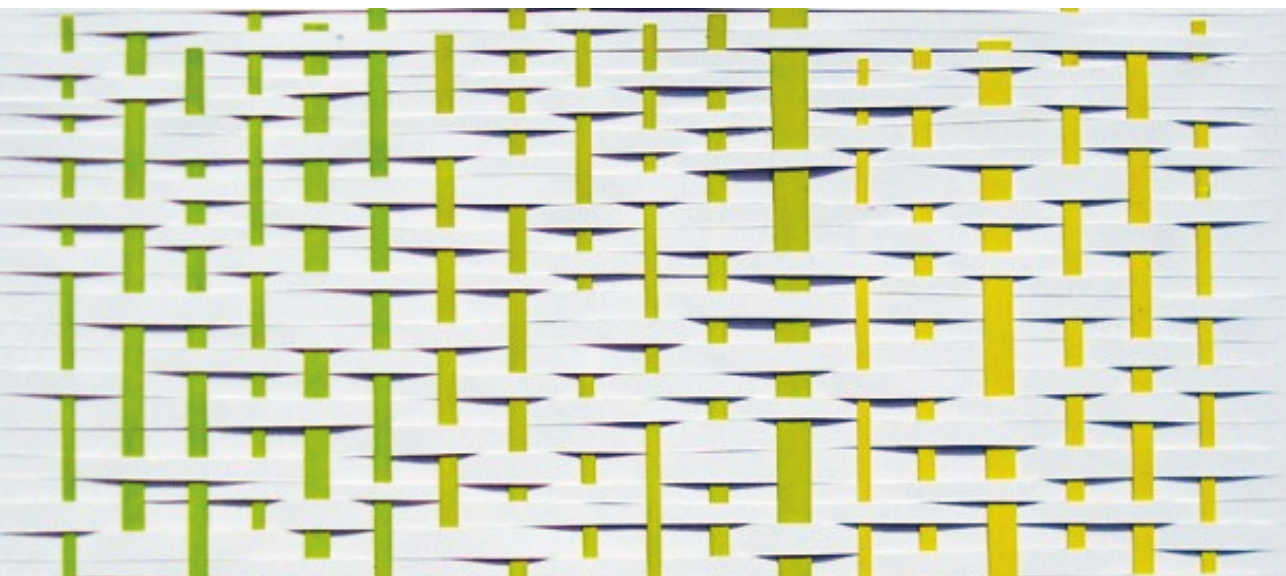


Derecho humano a la alimentación

Un análisis desde la mirada subnacional



María Eugenia Marichal
[comp.]

Ariana Camila Hilgert
Delia María Passeggi
Gabriel Alejandro Martínez
Gabriela Ferrer
Gonzalo Luciano Bailo

Lucena Spano Tardivo
Luciana Gottardi
Macarena Dalla Costa
Mara Mansilla
María Eugenia Marichal

Nadina Vivian Scolnik
Nicolás A. Maiarota
Pilar Gómez Iriondo
Silvia Magdsick

ediciones UNL



Derecho humano a la alimentación

Un análisis desde la mirada subnacional

María Eugenia Marichal
[comp.]

Ariana Camila Hilgert
Delia María Passeggi
Gabriel Alejandro Martínez
Gabriela Ferrer
Gonzalo Luciano Bailo
Lucena Spano Tardivo
Luciana Gottardi
Macarena Dalla Costa
Mara Mansilla
María Eugenia Marichal
Nadina Vivian Scolnik
Nicolás Alfredo Maiarota
Pilar Gómez Iriondo
Silvia Magdsick

ediciones UNL

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Las autoras y los autores de este libro colectivo queremos expresar nuestro reconocimiento a todas aquellas personas y/o instituciones que, de manera generosa y comprometida, hicieron posible la producción escrita de cada capítulo de este libro. Agradecemos profundamente a quienes pusieron a disposición sus saberes y formación profesional, así como a quienes colaboraron en facilitar documentos y nos brindaron su valioso tiempo en diferentes instancias de entrevistas y diálogos informales. Cada uno de estos aportes han sido centrales para nuestra investigación sobre la efectividad del derecho humano a la alimentación.

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

 **ediciones UNL**

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Daniel Comba
Laura Cornaglia
Luis Quevedo
Alejandro Reyna
Amorina Sánchez
Ivana Tosti
Alejandro Trombert

Dirección editorial
Ivana Tosti
Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación comercial
José Díaz

Corrección
Lucía Bergamasco
Diagramación interior y tapa
Laura Canterna

© Ediciones UNL, 2026.

—
Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Derecho humano a la alimentación : un
análisis desde la mirada subnacional / María
Eugenia Marichal ... [et al.] ; Compilación de
María Eugenia Marichal ; Prólogo de Marcos
Ezequiel Filardi.
—1a ed.— Santa Fe : Ediciones UNL, 2026.
Libro digital, PDF/A - (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-540-9

1. Derecho. 2. Derecho a la Alimentación. 3.
Estado. I. Marichal, María Eugenia II. Marichal,
María Eugenia, comp. III. Filardi, Marcos
Ezequiel, prolog.
CDD 641.3

© Ariana Camila Hilgert, Delia María Passeggi,
Gabriel Alejandro Martínez, Gabriela Ferrer,
Gonzalo Luciano Bailo, Lucena Spano Tardivo,
Luciana Gottardi, Macarena Dalla Costa,
Mara Mansilla, María Eugenia Marichal,
Nadina Vivian Scolnik, Nicolás Alfredo Maiarota,
Pilar Gómez Iriondo, Silvia Magdsick, 2026.
© Del prologuista: Marcos Ezequiel Filardi, 2026.

Queda hecho el depósito
que marca la ley 11723.
Reservados todos los derechos.



Índice

Prólogo

Cambiar el sistema para realizar el derecho a la alimentación / 13

Referencias bibliográficas / 20

Introducción

La fragmentación de la regulación alimentaria. Un mapeo de problemas a partir de estudios de caso subnacionales / 21

Introducción / 21

Áreas regulatorias de la seguridad alimentaria en Argentina / 24

Acceso / 24

Producción y disponibilidad / 27

Inocuidad / 29

Fragmentación normativa y protección del derecho humano a la alimentación / 31

El Derecho como discurso y como práctica / 35

La mirada subnacional / 36

Algunos obstáculos en el camino de la investigación / 38

Presentación de los casos y aportes esperados / 39

Referencias bibliográficas / 42

Capítulo 1

¿Dónde están las mujeres rurales de la Agricultura Familiar?

Ecos y silencios en la agenda legislativa santafesina / 49

Introducción / 49

Metodología / 52

Resultados / 54

Discusión y conclusiones / 58

Referencias bibliográficas / 61

Capítulo 2

Las ferias y huertas agroecológicas. Un estudio de dos organizaciones en la ciudad de Santa Fe / 63

Introducción. Las ferias y huertas agroecológicas de la ciudad de Santa Fe en un escenario de fragmentación de la regulación alimentaria / 63

Problema de investigación y marco de análisis / 64

Metodología empleada / 66

Los problemas y demandas de LV y CS / 66

Historias de vida, trayectorias de organizaciones / 67

Imaginario de la agroecología en LV y CS / 68

Requisitos para vender en las ferias y sistemas de comercialización / 70

Relaciones con el Estado a nivel nacional, provincial y municipal / 73

Participación en la ordenanza 12790 de promoción

de la agroecología en la ciudad de Santa Fe / 75

Deudas y desafíos de la legislación vigente / 76

Similitudes y diferencias entre LV y CS / 78

Algunas observaciones finales. Los desafíos del derecho alimentario en escenarios de fragmentación regulatoria / 80

Referencias bibliográficas / 81

Capítulo 3

El sostenimiento de huertas comunitarias. Acciones locales en el Barrio Playa Norte / 83

Introducción / 83

Caracterización del barrio Playa Norte / 84

Procesos de apropiación del territorio / 86

Las huertas comunitarias como materialización de la territorialidad / 88

Acciones que coadyuvaron al sostenimiento de las huertas comunitarias / 89

Conclusión / 92

Referencias bibliográficas / 93

Capítulo 4

Ordenanzas de Transición Agroecológica en Arroyo Leyes. Experiencias de fruticultores/as / 95

Introducción / 95

¿Cómo surgen y qué expresan las ordenanzas establecidas por la Comuna de Arroyo Leyes? / 98

¿Por qué la transición agroecológica como opción en los modos de producir? / 102

¿Cómo transitar hacia la agroecología siendo frutihorticultor en Arroyo Leyes? / 104

Frente a la obligatoriedad, lo posible / 108

Transición agroecológica desde la concepción de los/as frutihorticultores / 111

Condiciones materiales relacionadas a la actividad productiva / 113

Reflexiones finales / 114

Referencias bibliográficas / 117

Capítulo 5

Producción hortícola boliviana en Argentina. Cambios y continuidades en el cordón hortícola santafesino / 119

Introducción / 119

Migraciones limítrofes y mercados de trabajo / 122

Bolivianos en la horticultura argentina / 127

Bolivianos en la horticultura santafesina:

Monte Vera y Ángel Gallardo / 131

Conclusiones / 142

Referencias bibliográficas / 145

Capítulo 6

El derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez. La Municipalidad de la ciudad de Santa Fe como garante local / 149

Introducción / 149

Una problemática multinivel / 150

La situación en la provincia de Santa Fe / 152

Políticas alimentarias nacionales y provinciales que inciden
en la población local / 154

El desempeño de la gestión municipal en Santa Fe / 156

Acciones territoriales vinculadas a la asistencia alimentaria / 156

Determinación y ejecución presupuestaria / 159

El desempeño de las organizaciones sociales vinculadas
con el DHANyNN en la ciudad de Santa Fe / 160

Acciones y aportes de las organizaciones sociales / 162

El vínculo con el estado municipal / 164

Principales condicionantes de la eficacia del Derecho
a la alimentación en la ciudad de Santa Fe / 166

Referencias bibliográficas / 170

Capítulo 7

Implementación local de la asistencia alimentaria. Los Centros de Acción Familiar de la ciudad de Santa Fe / 173

Introducción / 173

Los CAF en la ciudad de Santa Fe y su vinculación con el SA del MDS / 176

Conocimientos y saberes que circulan entre los CAF y el SA / 186

Condiciones de posibilidad / 191

Desafíos y reflexiones finales / 195

Referencias bibliográficas / 197

Capítulo 8

Desafíos del Reglamento 1115/2023 UE.

Efectos en la provincia de Santa Fe / 201

Introducción / 201

El Reglamento 1115/2023 UE / 203

Metodología empleada / 207

Efectos sobre la producción / 207

Contexto general de la producción / 207

Sistemas de certificación y trazabilidad / 210

El sistema clasificatorio de «Riesgo País» / 217

Efectos sobre la cuestión ambiental / 219

«Libre de Deforestación»: alcance del concepto según el Reglamento / 220

La deforestación y su reglamentación local / 222

Diferencias y similitudes entre el concepto de deforestación

en el Reg. 1115/2023 UE y el desmonte en la ley 26331 / 226

Quemas en el Delta del Paraná: Impacto Ambiental

y su Relación con el Reg. 1115/2023 UE / 228

Antecedentes de las Quemas en las Islas del Delta del Paraná / 230

Conclusión / 235

Referencias bibliográficas / 236

Sobre las autoras y los autores / 239

Prólogo

Cambiar el sistema para realizar el derecho a la alimentación

«Para cambiar la alimentación,
es necesario y urgente cambiar el sistema»

ANA BROCCOLI

Esta obra es la cristalización de una construcción colectiva de saberes de cinco años sobre la protección del derecho humano a la alimentación adecuada en la Provincia de Santa Fe, llamada a imprimirse en un libro de más de 200 páginas: una osadía en tiempos de motosierras y anarco-capitalismo, una irreverente apuesta contracultural.

Estoy profundamente honrado y agradecido de que sus autoras y autores, colectivamente, me hayan invitado a ser parte de esta aventura al prologarla, más aún habiendo nacido al sur del taco de la bota. Agradezco en especial la confianza e infinita paciencia de María Eugenia Marichal, directora del proyecto de investigación y querida compañera de la Red de Abogadas y Abogados por la Soberanía Alimentaria (REDASA), espacio en el que 103 abogadas y abogados de nuestra América —incluida otra de las autoras de este libro, la querida Gabriela Ferrer— nos enlazamos

en red para (intentar) contribuir desde nuestros saberes legales a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, como pilar fundamental y base legal del paradigma de la Soberanía Alimentaria.

Si la alimentación es un «hecho social total» (Marcel Mauss, 2009), necesariamente relacional, producto de relaciones sociales que al mismo tiempo produce relaciones sociales (todas las categorías sociales caen al plato), el derecho humano a la alimentación adecuada es una ventana al tuétano de la sociedad.

Los distintos capítulos de este libro nos ofrecen esa ventana a algunas dimensiones del sistema agro-industrial-alimentario santafesino, el cual es parte de un sistema agro-industrial-alimentario nacional y global y, a su vez, del sistema capitalista que estructura las relaciones. Así, la situación de las mujeres rurales y de la agricultura familiar; la alimentación de los niños, niñas y adolescentes; las huertas agroecológicas, comunitarias y ferias; las producciones frutihortícolas de la migración boliviana; la agroecología en espacios de restricción normativa de uso de agrotóxicos; las políticas de asistencia alimentaria y hasta los impactos locales del Reglamento de la Unión Europea sobre productos libres de deforestación son analizados en sus dinámicas y relaciones de poder, desde el prisma del derecho humano a la alimentación adecuada.

En todos los casos se identifican dificultades y obstáculos para el pleno goce y ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada en todas y cada una de sus dimensiones (disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación cuantitativa, cualitativa y cultural, sustentabilidad). Esto que bien se describe para la provincia de Santa Fe puede extrapolarse a cualquier unidad subnacional en nuestro país, a nivel nacional e incluso a la experiencia comparada de casi todos los países (basta ver los informes que el Relator Especial de las Naciones Unidas realiza tras sus visitas a los Estados para cobrar dimensión de ello). Gran parte de nuestra humanidad compartida está malcomida, dos hambrunas están sucediendo frente a nuestros ojos en este momento y el derecho humano a la alimentación adecuada es violado sistemática y estructuralmente en todos lados. Cabe entonces hacerse una pregunta de fondo: ¿es posible la realización del derecho humano a la alimentación adecuada en este sistema agro-industrial-alimentario dominante que es parte del sistema capitalista que estructura nuestras relaciones sociales?

En el sistema capitalista en el que vivimos, la alimentación es una mercancía como cualquier otra y, en su fase de financiarización actual, un mero activo financiero.

Ello a pesar de que 172 países reconocen normativamente el derecho humano a la alimentación adecuada, al ser Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (PIDESC). Ese número asciende a 196 países si incluimos a los Estados que, al menos, reconocen el derecho a la alimentación adecuada de los niños y niñas, al haber ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Una notable excepción es uno de los Estados más poderosos del mundo, Estados Unidos, objetor persistente al reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (el neoliberalismo que exporta es incompatible con la noción de un Estado garante de los derechos sociales).

Nuestro país les ha dado a esos instrumentos y otros que reconocen el derecho humano a la alimentación adecuada jerarquía constitucional, es decir, le ha asignado normativamente el mayor valor en la estructura jurídica nacional.

Existen mecanismos internacionales de protección del derecho a la alimentación adecuada. Sin ir más lejos, nuestro país fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la violación de este derecho en el caso de la Asociación de las Comunidades Indígenas Lhaka Honat. A nivel universal, distintos órganos de tratados y el Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación supervisan el grado de cumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto del goce y ejercicio de este derecho.

Pese al reconocimiento normativo (casi) universal del derecho humano a la alimentación adecuada (que obliga a los Estados a respetarlo, garantizarlo y desarrollarlo progresivamente hasta el máximo de sus recursos disponibles) y a la existencia de mecanismos nacionales e internacionales desarrollados para su protección, el sistema capitalista logra imponer su ideología en todos los niveles, penetrando eficazmente en el imaginario colectivo y la subjetividad individual: nuestra alimentación depende de nuestra capacidad individual para competir con otra/os por el acceso a bienes escasos.

Hay un abismo entonces entre el reconocimiento normativo y el reconocimiento (y apropiación social) de la alimentación como derecho humano.

Cuando en el año 2006 viajé para ver con mis propios ojos la situación del derecho humano a la alimentación adecuada en dieciocho países de África, me interpeló profundamente la reacción de extrañeza que generaba en mis interlocutores cuando mencionaba el «derecho a la alimentación adecuada». Y esto sucedía en campos de refugiados, centros de nutrición terapéutica (donde son atendidos los niños severamente desnutridos) y hasta en oficinas de la FAO (en cuyo ámbito se aprobaron las Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación) o del Programa Mundial de Alimentos, abocado a la asistencia alimentaria en contextos de emergencia.

Análoga reacción me encontré cuando al regresar a Argentina abrimos un Seminario Interdisciplinario sobre el Hambre y el Derecho a la Alimentación Adecuada en la Facultad del Derecho de la UBA. Ofertado como «D/Alim», la mayoría de mis alumnas y alumnos pensaba en la primera clase que la materia versaba sobre el deber de alimentos del derecho de familia (y expresaban cierta desilusión inicial al saber cuál era el contenido de la materia).

Cuando me desempeñé como tutor de los niños, niñas y adolescentes refugiados y solicitantes de asilo en la Defensoría General de la Nación, organizamos una encuesta en la que preguntábamos a los jóvenes que llegaban al país si consideraban que la alimentación era un derecho humano y en consecuencia había alguien en el país obligado a procurársela, garantizársela o cuanto menos facilitársela, y la respuesta era casi sin excepción que no, que se agradecía la posibilidad de obtener los papeles (la residencia) y, en el mejor de los casos, un trabajo para generar ingresos para poder comprar el pan de cada día.

En mis clases de derechos humanos en distintas universidades, en la primera clase invito siempre a las alumnas y los alumnos que elijan un derecho humano con el que tienen especial afinidad por su historia personal o trayectoria vital: muy raramente aparece mencionado el derecho a la alimentación adecuada.

En charlas en distintos pueblos de nuestro país sorprende habitualmente que la alimentación esté reconocida siquiera normativamente como un derecho humano.

En este capitalismo que entra por nuestra boca, por usar una frase de Eric Holt Giménez, la alimentación es generalmente percibida como una mera mercancía a la que accedemos en función de nuestra capacidad individual o, a lo sumo, a través de la «ayuda» del Estado. Una vez Renato Maluf, por entonces a cargo del Consejo Nacional de Políticas Alimentarias de Brasil (CONSEA), contó que solía preguntar a «lxs beneficiarixs» (¿o titulares del derecho?) de la Bolsa Familia si lo que estaban recibiendo «era un derecho o una ayuda». En general la respuesta era «una ayuda», pero le sorprendió cuando un campesino le respondió: «Yo creo que tengo derecho a esta ayuda».

En una feria agroecológica de Austin, Texas, los «cupones alimentarios» otorgados por el Estado a las personas indigentes eran canjeados en una mesa por unos «vales internos» de la feria para evitar la «vergüenza» de tener que exhibirlos: implicaba confesar la incapacidad de procurarse los propios alimentos y «depender» de la ayuda externa. En una sociedad competitiva como la estadounidense, quien exhibiera cupones alimentarios, incluso en una feria progresista, podría sentirse estigmatizado como un «*looser*» (perdedor).

En nuestro país, sin ir más lejos, la asignación universal por hijo (política pública que claramente contribuye a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes) no es generalmente percibida como herramienta para ejercicio de ese derecho por sus titulares y está acompañada de «condicionalidades» (escolarización, controles médicos periódicos). En los comedores comunitarios y populares se suele decir que el Estado «baja mercadería» y no que está cumpliendo ni más ni menos que con una obligación constitucional. ¿Quién concurre a una discusión paritaria con la conciencia que el salario real que se negocie repercutirá en el ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada?

Lo mismo ocurre generalmente con la noción de «violaciones a los derechos humanos». Fruto de nuestra historia como país, está afianzada (o creíamos hasta hace poco, al menos) que en la mayor parte de nuestro imaginario colectivo la tortura, el secuestro de bebés y la desaparición forzada de personas constituyen claras violaciones a los derechos humanos. ¿Tenemos la misma reacción cuando una persona pasa hambre? ¿Pensamos «su derecho a la alimentación adecuada» está siendo violado? ¿Y si vemos a un niño regodeándose con un ultraprocesado rico en grasas,

azúcar, sodio, calorías y aditivos? ¿Y si compartimos un asado de carne de *feedlot* con exceso de grasa saturada y residuos de antibióticos? ¿O un sábalo del Río Paraná con excesos de agrotóxicos? ¿O cuando un bebé succiona una fórmula comercial para lactantes que contiene metales pesados y microplásticos? ¿Aprehendemos cotidianamente estas situaciones como violaciones a nuestro derecho a la alimentación adecuada?

Sin duda cada vez hay más organizaciones, movimientos y personas que reconocen a la alimentación como un derecho humano, se la apropian como tal y la incluyen como bandera de sus luchas y reivindicaciones. Desde los espacios colectivos que tejemos y habitamos, sembramos por donde vayamos la semilla de la conciencia colectiva sobre la alimentación como derecho humano. También hay algunos (pocos) estados nacionales y locales que adoptan políticas públicas con un enfoque de derechos hacia la alimentación.

Aún queda mucho camino por andar. Deviene absolutamente necesario seguir andando ese camino. Porque en la medida en que no reconocamos (y nos apropiemos) del derecho humano a la alimentación adecuada, reconocido normativamente (en nuestro país incluso en la propia Constitución Nacional) muy difícilmente nos movilizemos para exigir políticas públicas que propendan a su realización, o interpongamos acciones judiciales para poner fin y/o reparar las violaciones al ejercicio de este derecho.

No en vano, como bien describe María Eugenia Marichal para el caso de Santa Fe, tengamos tal nivel de dispersión normativa, lo cual sucede también a nivel nacional (el único proyecto de ley marco sobre el derecho a la alimentación sucumbió en un suspiro sin mayor apoyo) y en todas las jurisdicciones políticas del país. En el mismo sentido, las acciones judiciales de tutela del derecho a la alimentación adecuada se cuentan con los dedos de las dos manos.

Los derechos humanos son conquistas obtenidas a través de la lucha de los pueblos. Detrás de ese reconocimiento normativo en los tratados, constituciones y leyes, hay sufrimiento, lucha y sangre derramada. Pero no alcanza solo con el reconocimiento normativo. Es indispensable un mayor reconocimiento y apropiación social de la alimentación como derecho humano para que opere como fuerza movilizadora, para que empuje a la acción individual y colectiva, a una mayor exigibilidad y justiciabilidad.

En el año 2025 se termina de escribir esta valiosísima obra que tengo el honor de prologar, tres acontecimientos importantes pondrán a prueba nuestra capacidad de movilización para pensar otro sistema en el que el derecho humano a la alimentación adecuada sea una realidad para todas y todos.

El primero, local y muy importante. En esta chispa vital entre dos nada que somos, en nuestro devenir existencial, acontece que se reforma la Constitución de la Provincia de Santa Fe, intacta desde 1962 a pesar de la reforma constitucional nacional de 1994. Más allá de la fe que depositemos o no en las normas (en el fondo de nuestra alma jurídica hiberna siempre algo de fetichismo jurídico), ¿cuántas veces tenemos/tendremos oportunidad de intervenir en la construcción colectiva de una norma fundamental que ha de guiar (así sea módicamente, lo sabemos, a no sacralizar tanto) los destinos de nuestra sociedad, de nuestra/os hija/os y nieta/os, más allá de nuestra muerte? Y si bien esto lejos está de implicar un cambio sistémico radical ¿será esta la oportunidad histórica de lograr el mejor reconocimiento normativo del derecho humano a la alimentación adecuada en un texto constitucional en nuestro país? Quisiera confiar en que la/os convencionales constituyentes que resulten elegida/os se inspiren en las páginas de este libro —y en el asesoramiento de sus autoras/es— para lograrlo. Más confío, en verdad, en la capacidad de movilización popular de una constituyente socioambiental provincial —afortunadamente en vías de construcción— que escriba en las calles y empuje de abajo arriba un texto digno de ser constitucionalizado.

Los otros dos son de alcance global y apuntan justamente a construir colectivamente un cambio sistémico radical en el que el pleno goce y ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada sea realmente posible.

Entre el 5 y el 14 de septiembre de este año tendrá lugar en Sri Lanka el Tercer Foro Global Nyéleni. Recordemos que el primer Foro Global Nyéleni, celebrado en Mali en 2007, fue el que sentó las bases y pilares de lo que hoy conocemos y defendemos como el paradigma de la Soberanía Alimentaria. El segundo, celebrado en el 2015 también en Mali, construyó una visión campesina sobre la agroecología como pilar fundamental del paradigma de la Soberanía Alimentaria. Este tercer Foro es el de la interseccionalidad para el cambio sistémico radical: los movimientos globales por la soberanía alimentaria, feministas, de salud de los pueblos, de los pueblos indígenas, de la economía social, solidaria y popular,

socioambientales y de trabajadores nos daremos cita para construir colectivamente una agenda de acción política común para los próximos años.

En la misma línea, en noviembre de este año más de 15 000 personas nos reuniremos en la Cumbre de los Pueblos en Belén, Brasil —en paralelo a la COP 30— para deliberar colectivamente la construcción de otro mundo posible que ponga fin al capitalismo, al patriarcado, al colonialismo y al racismo.

Como decía nuestra querida Ana Broccoli, para cambiar la alimentación es necesario y urgente cambiar el sistema. Y si bien todos los esfuerzos que podamos hacer dentro de este sistema para contribuir a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada (exigencia de normativas, políticas públicas, acciones administrativas y judiciales, subnacionales, nacionales e internacionales) son bienvenidos, forzoso es destinar una parte importante de nuestra energía vital a imaginar y construir otro mundo posible. Es necesario y urgente en esta encrucijada civilizatoria en la que nos encontramos.

Quizás lo que digo no sea cierto. Ojalá sea profético.

MARCOS EZEQUIEL FILARDI

Bibliografía

Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don: Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores.

Introducción

La fragmentación de la regulación alimentaria.
Un mapeo de problemas a partir de estudios
de caso subnacionales

MARÍA EUGENIA MARICHAL

Introducción

La alimentación es un hecho social, una práctica colectiva. Desde la mirada antropológica, comer no es solo incorporar nutrientes al cuerpo sino cultura, «valorizando y «dando sentido» a los nutrientes constitutivos de los alimentos que nuestro omnivorismo nos permite metabolizar» (Aguirre, 2017:18). La alimentación representa un fenómeno complejo que articula distintos niveles de reglas, no solo culturales sino también técnicas, económicas, políticas y jurídicas.

Desde el proyecto de investigación en el que se enmarca este libro,¹ desarrollado entre 2020 y 2024, se pretendía estudiar cómo se aborda esa

1 Se trata del proyecto: «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina» en el marco del programa CAID (Curso para la Acción, Investigación y Desarrollo) de la Universidad Nacional del Litoral. El proyecto forma parte de una línea de investigación mayor que tiene por objeto

problemática compleja desde el derecho y las políticas públicas. Es decir, se trataba de observar de qué forma se interviene la cuestión alimentaria desde el Estado a través de normas jurídicas y programas políticos.

Las intervenciones sobre lo alimentario en estos campos regulatorios giran en torno a dos grandes conceptos: seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación. Estos conceptos aparecen a veces relacionados, pero suelen operar en forma independiente. Ambos fueron gestados en una arena regulatoria internacional y progresivamente implementados en los diversos marcos nacionales.

La primera etapa del proyecto se dedicó a realizar un relevamiento teórico documental de estos conceptos a través de sus consagraciones normativas internacionales y de la reconstrucción de la forma en que se implementaban en algunas normativas nacionales más relevantes, con especial énfasis en el caso argentino. En paralelo, se realizó un relevamiento de informes técnicos e investigaciones que, desde la dogmática jurídica y otras ciencias sociales (ciencias políticas y trabajo social) abordaban estos conceptos.

El concepto de seguridad alimentaria es desarrollado por la FAO y puede desagregarse en cuatro dimensiones: disponibilidad física (oferta de alimentos), acceso económico y físico a los alimentos disponibles, utilización de los alimentos (prácticas de salud y alimentación) y estabilidad en el tiempo de las primeras tres dimensiones.² Se ha indicado que se trata de un concepto político (Flores, 2013; Graziano Da Silva, 2017; Rodríguez Font, 2007; Rojas, 2009; Sanchez Moreno, 2010) gestado en las Cumbres de la Alimentación organizadas por FAO, siendo también adoptado por otras organizaciones intergubernamentales internacionales.

Aunque cada vez es más incuestionable que la problemática alimentaria involucra dimensiones sociales, políticas, económicas, sanitarias y ambientales, como ha sido evidenciado especialmente durante la pandemia COVID 19 (Aguirre, 2020; FAO, 2018; GANESAN, 2020), se observó que

el análisis de la protección del Derecho humano a la alimentación en la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina para la construcción de un Derecho Alimentario entendido como campo de estudio con un objeto propio.

2 Se entiende que existe seguridad alimentaria «cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana» (FAO, 1996).

la conceptualización de la seguridad alimentaria, tal vez por el contexto de discusión de los primeros antecedentes de la expresión (posguerra europea) tiende a focalizarse principalmente en aspectos nutricionales de la alimentación humana y en los requerimientos de la inocuidad de los alimentos (FAO, 2018; Gibson, 2016; Hospes & Hadiprayitno, 2010; Pastorino, 2020).³

Esta noción política de seguridad alimentaria forjada en los ámbitos de negociación intergubernamentales se proyecta en los ordenamientos jurídicos tanto del derecho internacional (tratados, convenciones, declaraciones, etc.) como de los derechos nacionales de cada país e, incluso, de las jurisdicciones subnacionales en los países federales.

Al relevar la implementación de las dimensiones internacionalmente reconocidas de la seguridad alimentaria en los ordenamientos jurídicos estatales, se halló una característica común. Mas allá de la importancia que adquiere en todas las agendas gubernamentales tanto producción y acceso a los alimentos, la complejidad del fenómeno alimentario no es abordada en una cartera institucional exclusivamente dedicada a la problemática en forma integral, como sí puede suceder con otras cuestiones como seguridad, salud pública, asuntos exteriores, etc. La gestión de la cuestión alimentaria suele encontrarse distribuida en diversas áreas regulatorias, sectorizadas según los lineamientos constitucionales y la organización de la función administrativa de cada Estado.

En Argentina, se pudo identificar al menos tres grandes áreas regulatorias cuya distribución dependía del aspecto de la seguridad alimentaria

3 Como advertencia sobre la importancia de los aspectos políticos, culturales y ambientales que atraviesan todos los eslabones que componen los sistemas alimentarios (producción, elaboración, distribución, comercio, consumo, entre otros) que podían estar soslayados en la conceptualización global de la seguridad alimentaria se forja el concepto de soberanía alimentaria. A modo de contracara del modelo de la seguridad alimentaria, la noción de soberanía enfatiza la necesidad de participación y decisión de los pueblos en el diseño, gestión e implementación de los modelos agroalimentarios (Gordillo, 2013; Holt-Giménez & Altieri, 2013; Rojas, 2009; Vía Campesina, 2017; Windfhr & Jonsén, 2005). 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 (Amin, 2013; Anderson, 2018; Rosset, 2016) teniendo amplia recepción entre los movimientos sociales vinculados a la alimentación y ruralidad en Argentina (Carballo, 2018; Gorban, 2015; Red CALISAS, 2022).

que se aborde: producción y disponibilidad, acceso, e inocuidad. Estas áreas regulatorias de la alimentación son legisladas, interpretadas y aplicadas administrativamente en forma casi autónoma, con escaso o nulo diálogo intersectorial (Marichal, 2022).

Áreas regulatorias de la seguridad alimentaria en Argentina

Sin renunciar al punto de partida la alimentación como hecho social complejo que brinda la perspectiva antropológica, pero entendiendo que las prácticas estatales se encuentran normativa e institucionalmente dispersas (expresadas, alternativamente, a través de las nociones de seguridad alimentaria o derecho humano a la alimentación) se reconstruyó un cuadro normativo que permitiera esquematizar y caracterizar la dispersa regulación de la problemática alimentaria en Argentina.

Sin pretensiones de agotar todas las aristas normativas posibles, se realizó una primera clasificación en tres grandes sectores normativos en función de algunos criterios alrededor de los cuales se podía visibilizar la organización característica en cada área: bienes jurídicos protegidos, derechos e intereses tutelados, ámbito de aplicación (sujetos obligados y responsabilidades), y autoridades públicas a cargo de la aplicación, control y sanción del régimen.

Acceso

Argentina cuenta con un amplio conjunto normativo que pretende abordar la alimentación entendida como «el problema del hambre» en tanto cuestión social, vinculado discursivamente a las nociones de pobreza (Britos, 2008; Cervio, 2019; De Sena, 2020; Sordini, 2014; Tuñon & Poy, 2020) y de emergencia o crisis alimentaria (Bonet de Viola & Marichal, 2020; Grassi et al., 1994; O'Donnell & Britos, 2002).

Esta porción del ordenamiento jurídico argentino funciona bajo la órbita de los ministerios vinculados a desarrollo social o capital humano (nominado según las distintas orientaciones gubernamentales) ya sea a nivel nacional o en las esferas provinciales. En el ámbito nacional, cabe destacar la importante actuación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como organismo ejecutor de las prestaciones

alimentarias y de otras prestaciones sociales con gran incidencia en la cuestión alimentaria (Arcidiácono & Perelmiter, 2024) como la asignación universal por hijo (Pautassi, Arcidiácono, et al., 2014).

Si bien existen antecedentes de iniciativas políticas y normativas sobre el acceso a los alimentos desde principios de siglo xx (Abeyá Gilardon, 2016; Aguirre, 2005; Britos et al., 2003), no es hasta inicios del presente siglo que las políticas de acceso a la alimentación se diseñan explícitamente bajo un «enfoque de derechos» (Arcidiácono et al., 2011; Demonte, 2016; Pautassi, Zibecchi, et al., 2014).

Al menos en las exposiciones de motivos, los fundamentos y objetivos de las normativas jurídicas que regulan este sector, se encuentran frecuentes invocaciones al derecho humano a la alimentación (Carrasco & Pautassi, 2015; Pautassi & Alegre, 2022) y, aunque en menor medida, a la soberanía alimentaria (Bonet de Viola & Marichal, 2020; Etchichuri, 2023). Los sujetos protegidos por esta área regulatoria son los titulares de las prestaciones alimentarias, a las que acceden en tanto sujetos de derecho. Bajo este régimen, el Estado en sus distintos niveles se presenta como el principal sujeto obligado.

Una segunda característica distintiva de la regulación jurídica del acceso se identifica en su recurrente invocación a las nociones de crisis y emergencia alimentaria (Aguirre, 2022; Bonet de Viola & Marichal, 2020). Desde inicios de siglo XXI la regulación socio alimentaria sobre el acceso a los alimentos consiste en piezas legislativas o administrativas (decretos reglamentarios, DNU, resoluciones ministeriales y otras disposiciones reglamentarias) planteadas coyunturalmente como respuestas urgentes al problema de la malnutrición, una de las consecuencias más inmediatas del empobrecimiento por las crisis económicas.

Precisamente, en el contexto de la gran crisis económica de 2001 y 2002 se dicta la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria 25724, publicada en enero de 2003. Más tarde, la Ley de Emergencia Alimentaria 27519 de 2019, prorrogó la emergencia alimentaria que había sido declarada en 2002 hasta 2022. En ese marco se lanza el Programa Argentina contra el Hambre (Res. Ministerio de Desarrollo Social 8/2020), que de algún modo viene a recopilar y sistematizar las distintas modalidades bajo las cuales el Estado venía brindando asistencia alimentaria en las últimas décadas. El anexo de esta última resolución ministerial presenta cinco componentes para la implementación del programa: A) Seguridad Alimentaria, que tiene por objetivo «garantizar a las familias más vulnerables

el acceso a los alimentos» e incluye los siguientes dispositivos: tarjeta alimentar,⁴ prestaciones para comedores escolares, prestaciones para merenderos y comedores comunitarios; B) 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 de alimentos «de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar», e 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 familiar; 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 últimos tres componentes se presentan como un intento de superar los abordajes asistencialistas de coyuntura, para vislumbrar acciones integrales que fomenten la autonomía alimentaria. Sin embargo, en términos de volumen del presupuesto movilizado, los instrumentos del componente A son los más significativos del PACH, especialmente la Tarjeta Alimentar (Dirección General de Información Social Estratégica, 2021; Tuñón *et al.*, 2021).

Otro factor que dificulta un abordaje integral de la cuestión alimentaria se puede encontrar en la forma de implementación territorial de las diversas medidas del PACH y de otras políticas sociales con injerencia en el acceso a los alimentos. Si bien es diseñada en forma centralizada y uniforme por las administraciones técnicas del orden nacional, luego su implementación obtiene resultados diversos según los niveles de articulación con las administraciones provinciales, los recursos disponibles y la trama de actores preexistentes con que cuenta cada provincia (Soldano, Villagrán, Marichal, Molina, et al., 2023; Soldano, Villagrán, Marichal, & Navallo, 2023).

4 La Tarjeta Alimentar es una prestación social no remunerativa destinada a familias en situación de vulnerabilidad, diseñada originalmente para la compra exclusiva de alimentos de primera necesidad mediante tarjetas electrónicas. Se otorga a beneficiarios de asignaciones no contributivas. Posteriormente, se renombró como Prestación Alimentar, y se permitió la extracción de dinero para mayor flexibilidad en su uso. En 2021, se amplió el acceso a la prestación para trabajadores temporarios y agropecuarios (Marichal & Bonet de Viola, 2022).

Producción y disponibilidad

Existe también una amplia regulación de lo alimentario en torno al sector agrícola ganadero. Este sector productivo tiene claros efectos sobre la cuestión alimentaria en sentido amplio, no solo porque está ligado a la producción de materias primas alimentarias sino también por sus consecuencias medioambientales y, a través de ellas, su impacto socio-sanitario. La autoridad de aplicación de esta regulación se distribuye entre los ministerios o secretarías de agricultura, ganadería, producción agroindustrial, ya sean nacionales o provinciales.⁵

Normativamente, este sector se compone de algunas leyes nacionales rectoras de los grandes sectores agropecuarios, y de gran cantidad de resoluciones y normativas administrativas provenientes sobre todo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el organismo de mayor injerencia en la aplicación y control del sector. En algunos casos, se trata de legislación de larga data, tal como la Ley de Policía Sanitaria Animal 3959 de 1902 que se encuentra aún vigente. Otras normas centrales son el Reglamento de Inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal (decreto 4238/68), o la ley 22375 de 1981 que establece el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos faenadores.

La regulación de la producción agroalimentaria se diseña principalmente para la producción destinada a la exportación. Por ello, en principio podría señalarse que no se vincula a materias primas y productos que tengan la finalidad de servir como alimentos para consumo de la población argentina. Sin embargo, dado que el sector agroexportador nacional invoca constantemente el discurso de la seguridad alimentaria como justificación de su existencia y la necesidad de su expansión, aquí se lo considera parte de las esferas regulatorias del concepto.⁶ Además, y

5 Como se aclaró para el sector de acceso, aquí también las denominaciones de las autoridades de aplicación y los sus rangos en el organigrama institucional del Poder Ejecutivo sufren variaciones según las agendas, orientaciones políticas y prioridades de cada gobierno.

6 Desde el sector agroexportador, se suele interpelar a los gobiernos y a la población en general ante una supuesta carencia de alimentos a nivel mundial, limitando la seguridad alimentaria a su dimensión de disponibilidad física (Filardi & Frank, 2021; Pengue, 2008).

esto sucede a nivel global, este sector representa una forma de explotación del entorno que tiene profundas consecuencias socioambientales y sanitarias (LANCET, 2019; Svampa & Viale, 2015; Teubal & Palmisano, 2013; Teubal & Rodríguez, 2002) inescindiblemente ligadas a la problemática alimentaria (Fundación Heinrich Böll, 2018; Moore, 2020).

Al interior de esta área regulatoria de la dimensión de producción y disponibilidad de la seguridad alimentaria también puede identificarse un incipiente conjunto normativo sobre producción alimentaria considerada como alternativa al modelo agrícola predominante. En este conjunto puede ubicarse tanto al régimen jurídico de la producción ecológica, biológica u orgánica, que se consagra legislativamente con la Ley 25127 de 1999,⁷ como a las regulaciones de la agroecología, entendida como práctica y como movimiento social (Altieri & Nicholls, 2000).

Sin embargo, el consumo de productos orgánicos en el mercado interno argentino tiene una baja participación en el volumen total de productos certificados, los cuales se producen mayormente para exportación a los Estados Unidos y la Unión Europea (SENASA, 2022). Así, los sujetos destinatarios del régimen jurídico de alimentos orgánicos son las medianas o grandes empresas que producen o comercializan los alimentos o bien empresas que certifican esa producción. La autoridad de aplicación del régimen es el SENASA.

También es importante mencionar en este sector el marco normativo de la agricultura familiar que se concentra en la Ley 27118 de 2014, que declaró de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena y creó un régimen de reparación histórica.⁸ Es una de las pocas normas

7 Este régimen cuenta con antecedentes normativos (de nivel administrativo) a inicios de la década de 1990 (Spano Tardivo, 2013). Para poder utilizar el término «orgánico» se requiere de timbrado oficial, que permita una «clara identificación de los productos ecológicos, biológicos u orgánicos para evitar perjuicios a los consumidores e impedir la competencia desleal» (art. 2, ley 25127/99). El uso de la denominación «orgánico» sin el cumplimiento de los requerimientos legalmente previstos está sujeto a sanciones. Para utilizar la denominación oficial se requiere contratar alguna de las certificadoras privadas admitidas y registradas que controlan las prácticas de producción (IICA, 2010; SENASA, 2019; Victoria, 1999).

8 Contiene disposiciones sobre «acceso a la tierra para la agricultura familiar, campesina e indígena, considerando la tierra como un bien social» (art. 15), creación de un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar (art. 16), y establecimiento de un programa para la regularización dominial de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena (art. 18).

nacionales en las que se encuentra una invocación, tanto en sus fundamentos y como en sus disposiciones, de la noción de seguridad alimentaria en forma articulada con la de soberanía alimentaria.

Inocuidad

Por último, se identifica una regulación para la elaboración, comercialización, industrialización, distribución y venta de alimentos. Este régimen se compone de un conjunto normativo centrado en el Código Alimentario argentino (en adelante, CAA) junto con una gran cantidad de resoluciones y normativas administrativas de menor jerarquía emanadas de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología médica (ANMAT).⁹ Este organismo, junto con el SENASA y las autoridades sanitarias de las distintas provincias y de la CABA, constituyen las autoridades de aplicación de la normativa alimentaria codificada y sus normas complementarias y relacionadas.

La regulación en esta área tiene por objetivo la seguridad alimentaria entendida como inocuidad alimentaria. Es decir, se trata de evitar que los productos alimenticios elaborados causen daños a los individuos consumidores. Sin embargo, una lectura de conjunto de la normativa con perspectiva histórica, revela que los bienes e intereses protegidos por este corpus normativo no solo se relacionan con la protección de la salud de los sujetos consumidores, sino también con la libertad de comercio y la lealtad comercial entre las empresas (Guajardo, 1998, Buschini, 2023; Greca, 1943; Marichal, 2016b). No se encuentra entre las definiciones centrales de las disposiciones generales del régimen codificado (capítulo

Según el decreto 292 de 2023 que reglamenta la ley, su autoridad de aplicación es el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), creado por decreto 729 de 2022.

⁹ El CAA fue puesto en vigencia en 1959 por medio del decreto-ley 18284, que estableció la aplicabilidad en todo el país del decreto 141 de 1953 (Reglamento Alimentario nacional) bajo la denominación de Código Alimentario que sería ordenado y reglamentado por el decreto 2126 de 1971.

I del CAA) referencia alguna a la noción de derechos. El sujeto obligado es el productor que opera en el mercado alimentario.¹⁰

El CAA es considerado el eje rector del Sistema Nacional de Control Alimentario (en adelante, SNCA) organismo administrativo creado por decreto 2494 en 1994, luego modificado por Decreto 815 en 1999 para actualizar la administración pública del control alimentario (Cantafio, 2003; Morón & Alderete, 2002) siguiendo lineamientos y recomendaciones internacionales (FAO, 2007; FAO & OMS, 2005). El SNCA es la autoridad de aplicación del CAA y estaba integrado por la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL),¹¹ disuelta en agosto de 2025 (Decreto PEN 538/25), el SENASA y la ANMAT. Las Autoridades Sanitarias de las provincias y de CABA son invitadas a integrarse al sistema (art. 4º, decreto 815). Este sector regulatorio logra mantener cierto diálogo entre las reparticiones ministeriales de salud y de agricultura, ya que cualquier modificación para mantener actualizado el CAA debe emitirse mediante resoluciones ministeriales conjuntas respetando un procedimiento que involucra funcionarios de ambas áreas, así como también la consulta y participación (de modo no vinculante) de representantes de sectores expertos, productivos y sociales (Marichal, 2016a).

Esta área regulatoria es la encargada de traducir e internalizar las disposiciones y lineamientos del *Codex Alimentarius*, organismo híbrido de regulación alimentaria globalizada (Kingsbury *et al.*, 2007) conformado entre la FAO y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos organismos son considerados los principales actores en el diseño y aplicación del derecho alimentario internacional (Alemanno, 2011). Este ámbito de la arena global de la regulación alimentaria (Meulen, 2010) que aborda la seguridad alimentaria como garantía de inocuidad de los alimentos se compone centralmente de reglas técnicas altamente complejas que, si

10 «Toda persona, firma comercial o establecimiento que elabore, fraccione, conserve, transporte, expendá, exponga, importe o exporte alimentos, condimentos, bebidas o primeras materias correspondientes a los mismos y aditivos alimentarios debe cumplir con las disposiciones del presente Código» (art. 1 CAA).

11 La CONAL se conformaba con representantes de la ANMAT, el SENASA y las autoridades de aplicación sanitaria-alimentarias de CABA y las provincias. Estaba encargada del asesoramiento, apoyo y seguimiento del SNCA (art. 5º, decreto 815/99) y sus resoluciones se basaban en dictámenes de grupos de trabajos ad hoc que podía conformar, convocando expertos en las diversas temáticas sometidas a estudio.

bien no son directamente vinculantes, tienden a la estandarización de la producción alimentaria (Boutrif, 2003; Veggeland & Borgen, 2005; Winickoff & Bushey, 2010) operando a través de otros requerimientos del comercio internacional de alimentos (Correa, 2010; Dawson, 1995; Larach, 2003).¹²

Fragmentación normativa y protección del derecho humano a la alimentación

El relevamiento conceptual arrojó que, aunque en forma sectorizada, la seguridad alimentaria resultaba objeto de profusa producción legislativa en la Argentina. Las materias primas de origen animal y vegetal, junto con los productos alimenticios elaborados y la preocupación por el fraude alimentario, constituyen uno de los más tempranos objetos de regulación del derecho argentino (Marichal, 2016b). También el área regulatoria vinculada al acceso y las políticas alimentarias asistenciales y de nutrición se desarrolló tempranamente (Abeyá Gilardon, 2016; Borrás & García, 2013; Britos *et al.*, 2003). Todas estas áreas contaron con organismos públicos propios desde comienzos de siglo xx (Abiusso, 1981; Buschini, 2016). Esta forma institucional y normativamente disgregada de abordar la complejidad de la problemática alimentaria se presenta como una característica constante a través del tiempo.¹³

Para denominar esta distribución de la regulación alimentaria se acuñó a la expresión «fragmentación normativa interna». Ella refiere a la construcción e implementación segmentada de la regulación de la seguridad alimentaria en el ordenamiento nacional y también, en forma refleja, en los ordenamientos subnacionales (provinciales y municipales).

12 Una de las razones por las cuales la OMC se conforma es la eliminación progresiva de las disparidades entre las regulaciones nacionales causadas por medidas que se consideren «obstáculos» o «barreras» no arancelarias del comercio internacional (Marichal, 2014; Mavroidis, 2016; Secretaría de la OMC, 2012).

13 Más allá de las denominaciones concretas que adquieren los organismos, y de algunos hitos normativos que pretenden modificar el rumbo de las políticas alimentaria, puede trazarse una genealogía institucional desde los primeros organismos de cada uno de los sectores de la regulación alimentaria identificados en el apartado anterior, con sus sucesores contemporáneos.

La fragmentación normativa es un fenómeno estudiado sobre todo en el ámbito del derecho internacional (Andenæs & Bjørge, 2015; Teubner, 2012; Teubner & Korth, 2012; Young, 2012), y adquiere caracteres propios para el caso de la regulación alimentaria (Lambek *et al.*, 2014).¹⁴

La normativa alimentaria se presenta no solo fragmentada sino también expandida (al interior de cada área) en una red de normas que tienden a multiplicarse a medida que se desciende en la jerarquía normativa. Administrativamente considerada, cada área resulta en una especie de mosaico normativo inestable en términos de su validez, debido a la permanente modificación, complementación, derogación (expresa o tácita) e incluso las prórrogas de la validez (en ocasiones múltiples y consecutivas). Este fenómeno de «inflación normativa» (Faría, 2001) genera incoherencias y contradicciones que dificultan la interpretación y aplicación de la legislación. Además, ocasiona una multiplicación de esfuerzos administrativos en su aplicación y control por la incidencia superpuesta de diferentes organismos estatales (horizontal y verticalmente) lo cual aumenta las probabilidades de discordancias interpretativas en la aplicación de la vasta y dispersa regulación sobre seguridad alimentaria, tanto en sede administrativa como judicial.

A partir de esta descripción y sistematización del panorama normativo de la seguridad alimentaria en Argentina, se pretendía analizar de qué modo esas formas regulatorias inciden en la protección del derecho humano a la alimentación. Es decir, se trataba de analizar cómo la articulación de las dos características centrales del ordenamiento de la seguridad alimentaria, su fragmentación normativa sectorial y la «inflación normativa» e inestabilidad interna, podían generar una disminución de la garantía del derecho humano a la alimentación.

En Argentina, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en documentos internacionales de derechos humanos que le otorgan jerarquía constitucional al estar incorporados al art. 75 inc. 22 de la Carta

14 La fragmentación de la regulación de la seguridad alimentaria al interior de la normativa y política nacional ha sido también identificada y analizada en Estados Unidos (Broad Leib & Linnekin, 2018), Inglaterra (Parsons *et al.*, 2018), y la Unión Europea (Alemanno & Gabbi, 2013; Bremmers & Purnhagen, 2018).

Magna.¹⁵ Los primeros reportes del primer relator de ONU para el derecho humano a la alimentación se dedicaron a la definición e historia de este derecho (Ziegler, 2001a, 2001b):

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (2001a:9)

Anteriormente, la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU había precisado la definición del derecho humano a la alimentación.¹⁶ Según este documento, los Estados parte se comprometen a hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. Están 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.

Existen paralelos en los contenidos de las consagraciones internacionales del derecho humano a la alimentación y la definición de seguridad alimentaria que brinda FAO. Sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria opera como una noción orientadora de políticas públicas que

15 El derecho humano a la alimentación se encuentra en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH) y en el art. 11 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PDESC), entre otros. El PDESC consagra el derecho a la alimentación como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

16 Se establece allí 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, 1999).

no genera obligaciones directas a los Estados (Rojas, 2009). El derecho humano a la alimentación, en cambio, sitúa al Estado como principal garante de las correspondientes obligaciones de respetarlo, protegerlo y garantizarlo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). Bajo este marco, los individuos son considerados sujetos titulares de un derecho humano y no solo beneficiarios de prestaciones alimentarias.

Si se acepta esta diferencia conceptual, puede considerarse que no toda legislación que invoca la expresión seguridad alimentaria entre sus objetivos o fundamentos aporta al desarrollo legislativo necesario para garantizar el derecho humano a la alimentación en cumplimiento de las obligaciones estatales internacionales asumidas. Es decir, aun contando con un amplio marco normativo destinado a implementar las dimensiones del concepto de seguridad alimentaria, esto no necesariamente significará que se está cumplimentando con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la alimentación.

Dada la forma en que cada sector regulatorio de la seguridad alimentaria obedece a lógicas propias, se diseña y aplica según intereses sectoriales diversos, algunos desarrollos en nombre de la seguridad alimentaria pueden incluso significar un obstáculo al cumplimiento de esas obligaciones estatales. Si bien el derecho humano a la alimentación es un derecho universal, los vacíos y superposiciones derivados de la inflación normativa de la seguridad alimentaria, que además se encuentra fragmentada, pueden tener como efecto una sobreprotección de algunos sujetos en paralelo a una insuficiente protección de otros, precisamente aquellos que se encuentran en las posiciones más desaventajadas.¹⁷

17 Así, por ejemplo, el régimen de la producción EBO (parte del sector de disponibilidad) que se compone de una serie de reglas que permiten identificar y garantizar la genuinidad de ese tipo de alimentos especiales, puede dejar por fuera a los emprendimientos de la agricultura familiar o pequeñas cooperativas por la dificultad administrativa y los costos de certificación para acceder a la protección del régimen. Los sujetos del ámbito de la agricultura familiar, campesina e indígena son más propensos de recibir asistencia estatal por su condición de vulnerabilidad mediante los mecanismos de la protección social del primer sector regulatorio presentado (comedores, tarjeta alimentar, asistencia en situación de riesgo). Incluso el programa Pro Huerta del INTA destinado a fomentar la auto producción, es un componente del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (ley 25724) en el cual se apoya también el PACH. El Pro Huerta se dirige a impulsar la implementación de huertas por medio de la entrega de insumos, herramientas, capacitaciones y asesoramiento, teniendo como destinataria a la población en situación de vulnerabilidad. Es decir, el apoyo

El Derecho como discurso y como práctica

A partir de los dos conceptos centrales indicados, las primeras etapas de relevamiento del mencionado proyecto de investigación permitieron modelizar criterios para reconstruir los grandes lineamientos internacionales y nacionales que los ordenaban. La mayoría de estudios relevados en el campo jurídico toman como unidad de análisis al estado nacional o los organismos internacionales. Como sucede también en relación a otras problemáticas sociales, es notable la ausencia de trabajos que aborden la unidad subnacional como espacio de análisis en la literatura jurídica. La detección de este vacío del conocimiento disponible, sumada a la necesidad de ir más allá del mapeo normativo, condujo a una segunda etapa de la investigación en la que el material normativo fuera sometido a una crítica que permitiera avanzar hacia la comprensión de la forma en que la fragmentación regulatoria de la seguridad alimentaria operaba en relación a la efectividad del derecho humano a la alimentación.

En este sentido, el proyecto se apoya en una concepción epistemológica crítica del derecho, en la línea de los abordajes que lo consideran como un discurso, una práctica estilizada que responde a un amplio conjunto de operadores, no limitados a los sujetos del derecho más obvios como pueden ser legisladores y tribunales (Aseff, 1998; Cárcova, 1998; Marí, 1986; Ruiz, 1986).¹⁸

Por todo ello, se continuó la investigación con la detección y análisis de pequeños estudios de caso que pudieran brindar indicios sobre el funcionamiento del derecho humano a la alimentación, incluyendo la perspectiva de otros operadores del discurso del derecho comúnmente

a la producción alimentaria de pequeña escala tiende a asimilarse a las políticas socio asistenciales de acceso (primer sector), que difícilmente llega a ser visibilizado como un sujeto productivo del mercado regulado por la normativa de producción (segundo sector). En relación al régimen de inocuidad (tercer sector) solo aparece como flexibilización de las reglas generales para adaptarlas a la pequeña escala, como sucede con los artículos 152 tris y 154 quater del CAA. Puede verse una explicación de estas modificaciones en: <https://www.argentina.gob.ar/senasa/programas-sanitarios/agricultura-familiar/normativa/normativa-del-codigo-alimentario-argentino-para-la-agricultura-familiar>

18 Además, esta concepción del derecho se adecua mejor que otras con el abordaje de la antropología alimentaria que había sido el otro punto de partida auxiliar para el acercamiento a la problemática alimentaria.

invisibilizados. Entre otras cuestiones, interesaba entender el modo en que traban sus relaciones con las instancias estatales, la forma en que incide la opacidad de las normativas oficiales (potenciada por la inflación y fragmentación analizadas) en las personas titulares del derecho humano a la alimentación. Observando las prácticas situadas se puede llegar a saber algo acerca de la forma en que las reglas y los programas de política pública afectan la vida, experiencia y subjetividades de los agentes territoriales concretos. Por la localización del equipo, esta observación situada podría ofrecer una ventaja adicional, al tratarse de una provincia y una ciudad del «interior» del país. Los escasos estudios empíricos y relevamientos de datos sobre la problemática alimentaria que se habían detectado tendían a concentrar su atención en provincia de Buenos de Aires o Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La mirada subnacional

A partir de interrogantes concretos y territorialmente situados en lo local, los trabajos aquí reunidos procuran indagar las diversas áreas de la fragmentación del derecho y las políticas públicas que implementan las dimensiones del concepto de seguridad alimentaria, el funcionamiento de las respectivas autoridades de aplicación y el modo en que se protegen (o no) los bienes e intereses normativamente tutelados en cada sector. De este modo, se pretende aportar al diagnóstico del cumplimiento del derecho humano a la alimentación, a partir de un área espacialmente delimitada.

Estos estudios de caso situados a nivel provincial abordan aspectos problemáticos puntuales de la regulación alimentaria. Combinando el análisis documental con otras fuentes primarias tales como entrevistas a agentes relevantes u observaciones no participantes, los trabajos reconstruyen el modo que se diseña, aplica e interpreta la normativa nacional e internacional que protege al derecho humano a la alimentación en la escala de una provincia o ciudad. Los casos analizan desde lo micro temáticas como el fomento de la producción agroecológica, su articulación con la perspectiva de género en la legislación, la gestión pública municipal de la seguridad alimentaria, la protección de la alimentación de poblaciones migrantes, de la salud nutricional de las infancias, o la aplicación de los estándares internacionales ambientales.

Se analiza la implementación local de dispositivos de políticas públicas alimentarias tales como la Tarjeta Alimentar, ferias y huertas o comedores comunitarios, y el funcionamiento de reparticiones públicas vinculadas a la aplicación de la legislación alimentaria (Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, Legislatura de la provincia de Santa Fe, y otros organismos administrativos provinciales).

Desde el estudio de la regulación, los instrumentos y las prácticas de diversos actores sociales y políticos en el ámbito de la provincia de Santa Fe se procura aportar al análisis crítico–reflexivo de las regulaciones socio–jurídicas sobre la producción, el control, la distribución, el acceso y el consumo de los alimentos en el nivel subnacional, un área que no ha recibido gran atención en la academia (Levín, 2021).¹⁹ Los indicadores internacionales para el cumplimiento del Derecho Humano a la alimentación se suelen construir en términos generales a partir de datos brindados por cada estado nacional (FAO, 2005). En países como Argentina, que tiene una estructura federal y una conformación geográfica, social y cultural heterogénea, los informes de los organismos internacionales pueden pasar por alto la riqueza de esa diversidad interna e inducir a la aplicación de recetas estandarizadas que no necesariamente se adecuan a las necesidades y características de los diversos territorios.

Algunos obstáculos en el camino de la investigación

La investigación de la regulación alimentaria presenta algunos obstáculos particulares. En relación al relevamiento de producción de conocimiento jurídico, la dificultad se presenta en la búsqueda y clasificación documental, pues el objeto de estudio (alimentación) no encaja en las tradicionales divisiones o «ramas» del cuerpo de saber conocido como doctrina o dogmática. A pesar de la cuantía de la normativa jurídica que tiene por objeto alguna dimensión de la seguridad alimentaria, los alimentos como

19 El Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación en América Latina y el Caribe ha producido valiosos informes y publicaciones (Pautassi & Carrasco, 2022; Restrepo Yepes & Molina–Saldarriaga, 2014, 2017; Terreros Calle, 2021) pero los casos recopilados analizan normativas, prácticas y experiencias a nivel nacional, o bien miden la eficacia de este derecho a partir de la jurisprudencia, indagando su aplicación por parte de las cortes nacionales.

tal y las problemáticas socio alimentarias en general, configuran áreas poco exploradas por la doctrina jurídica argentina.

La extensa, fragmentada e inestable regulación jurídica de los alimentos no puede ser abarcada por los mencionados recortes al interior de las disciplinas jurídicas, generalmente ordenadas a partir del gran criterio público–privado. Cabe reconocer que algunos de sus aspectos han sido tangencialmente abordados desde ciertas áreas como el derecho agrario, el derecho administrativo, el derecho comercial, el derecho del consumidor, derecho de familia, el derecho ambiental, o el derecho internacional de los derechos humanos. De este modo, el relevamiento normativo y bibliográfico se torna una tarea de recopilación y sistematización de piezas dispersas. Son pocos los trabajos jurídicos en Argentina que han tomado a los alimentos como objeto de estudio exclusivo.²⁰

Una segunda dificultad, referida a los estudios de caso locales, se presenta en el relevamiento de información y documentación oficial en los niveles provincial y municipal. No toda la información circulante en los organismos públicos pertinentes se encuentra disponible para acceso público. Un obstáculo común que enfrentaron casi todos los estudios de caso compilados en este libro fue la dificultad para dimensionar la efectividad del derecho humano a la alimentación en el plano local debido a la inexistencia u opacidad de la normativa administrativa que implementa la legislación o los programas alimentarios nacionales, la falta de evaluaciones de resultados de los programas implementados, la dificultad de acceso a datos sobre la gestión de los fondos de programas subnacionales, entre otros. La inexistencia o falta de acceso a datos y fuentes documentales oficiales pudo ser parcialmente subsanada por información obtenida mediante entrevistas a referentes territoriales o funcionarias y funcionarios estatales, o bien a partir de noticias periodísticas en la prensa local.

20 Si bien existe cierta producción vinculada al derecho a la alimentación como derecho humano, este abordaje gira en torno a la efectividad del derecho humano en términos de su justiciabilidad, es decir el acceso a la justicia en casos de violación del derecho. En el marco de la Unión Europea se cuenta con un conjunto de reglas y principios del derecho alimentario sistematizados en torno al Reglamento 178 de 2002 (Chalmers, 2003; Comisión Europea, 2000; Costato & Albisinni, 2016; MacMaoláin, 2007; Marichal, 2022a; Recuerda Girela, 2011). Sobre esta legislación y otras normas derivadas y complementarias, se ha conformado un conjunto de trabajos dedicados al estudio de la seguridad alimentaria, vinculado principalmente al derecho administrativo.

Presentación de los casos y aportes esperados

Luego de este capítulo introductorio, se explora la fragmentación interna de la regulación de la seguridad alimentaria a través de ocho casos de estudio.

En los capítulos 1 a 4 se analiza la producción y disponibilidad de los alimentos mediante políticas agrícolas y otros instrumentos de la economía social. Con perspectiva de género, en el capítulo 1 Gómez Iriondo indaga el lugar que ocupan las mujeres de la agricultura familiar en el discurso legislativo a través del análisis de proyectos de ley presentados en la Legislatura de la provincia de Santa Fe y de entrevistas en profundidad a agentes legislativos y a productoras locales del sector.

Ferrer, Spano Tardivo y Bailo analizan en el capítulo 2 la fragmentación de la regulación alimentaria a partir de un estudio realizado en dos ferias agroecológicas de la ciudad de Santa Fe. Examinan las relaciones de estas organizaciones con los distintos niveles del Estado y con la regulación agroecológica vigente en la provincia y en la ciudad. Los resultados subrayan la necesidad de una mayor coherencia regulatoria para fortalecer el desarrollo de modelos agroecológicos que integren la producción sostenible y el acceso equitativo a alimentos saludables en contextos urbanos y periurbanos.

En el tercer capítulo, Mansilla, Gomez Iriondo y Gottardi presentan acciones locales para en el sostenimiento de huertas comunitarias en un barrio de la ciudad de Santa Fe. Entendiendo al territorio como espacio donde se traman relaciones de apropiación y dominación, estudian el sostenimiento de las huertas comunitarias y otras formas de organización de los y las propias vecinas para eliminar basurales o asegurar el acceso al agua potable como formas de resistencia.

Moviendo el foco de análisis a los alrededores de la ciudad de Santa Fe, en el capítulo 4, Hilgert y Magdsick analizan las experiencias de los/as frutihorticultores/as de la comunidad de Arroyo Leyes frente a la implementación de dos ordenanzas que los obligan a transitar hacia la producción agroecológica de alimentos. Abordan las acciones intentadas por los frutihorticultores para cumplir con la normativa, las concepciones desde las que interpretan la transición agroecológica y las condiciones materiales bajo las cuales procuran dan respuesta a las exigencias estatales.

Luego, en los capítulos 5 a 7, se analizan casos vinculados al acceso a los alimentos mediante políticas asistenciales, ya sea desde la perspectiva de los sujetos titulares o del organismo estatal responsable. Como caso

fronterizo entre las dimensiones de producción y acceso, en el quinto capítulo Maiarota indaga el lugar que han ocupado las migraciones en las políticas alimentarias argentinas. A partir de una serie de entrevistas y reconstrucción de biografías y trayectorias laborales, presenta las experiencias de comunidades migrantes radicadas en el cordón frutihortícola santafesino en torno a la soberanía y la seguridad alimentaria, su acceso a programas sociales alimentarios y su rol y participación en el circuito productivo de provisión de alimentos en la ciudad.

En el capítulo 6 Scolnik analiza la actuación de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe y su deber como garante local del derecho humano a la alimentación y nutrición específicamente en la niñez. Analiza la articulación multinivel de las políticas alimentarias que desarrolla en relación a otras administraciones públicas y a organizaciones de la sociedad civil locales, identificando condicionantes de la eficacia de este derecho en la niñez, en tanto población vulnerable.

Luego, en el capítulo 7, Passegi y Dalla Costa indagan la implementación de las medidas de seguridad alimentaria y asistencia en situaciones críticas y/o de emergencia en los Centros de Acción Familiar de la ciudad de Santa Fe, señalando las articulaciones (existentes y ausentes) de las políticas alimentarias implementadas en los centros. Ponen de relieve las dificultades y limitaciones enfrentadas para llevar adelante esta asistencia en el marco de recursos escasos e inestables.

Finalmente, en el capítulo 8 Martínez presenta algunos desafíos para la implementación de las reglas del reglamento III15/2023 UE en la provincia de Santa Fe, particularmente sus efectos en relación a la producción agrícola ganadera y la conservación ambiental. Analiza hasta qué punto el reglamento puede cumplir su objeto de protección ambiental transfronteriza, pues no alcanza conceptualmente a cubrir las mayores problemáticas ambientales regionales.

La lectura de conjunto de los estudios de caso locales que se reconstruyen permite detectar algunas características comunes. Los casos ponen de relieve que, si bien el Estado en sus distintos niveles configura un actor central para la protección del derecho humano a la alimentación, su efectividad en las situaciones territoriales concretas viene determinada por su capacidad de detectar, establecer contacto y articularse con redes informales de asistencia y producción alimentaria preexistentes. Estas redes están compuestas por diversos agentes sociales tales como miembros de ONG, colegios profesionales, ciudadanía que se desempeña en volun-

tariados, referentes barriales de agencias o movimientos sociales, entre otros. Su participación se revela clave no solo para la implementación de las políticas públicas estatales, sino para colaborar en su diseño y evaluación. Los saberes y el conocimiento territorial circulante en esos espacios, las experiencias y prácticas individuales y colectivas, podrían ser un buen punto de partida para una aplicación más efectiva de los programas existentes, especialmente en contextos de escasez de recursos.

Una segunda regularidad observada entre los casos es la falta o insuficiencia de mediciones oficiales periódicas y sostenidas más allá de los intereses o criterios de las diversas gestiones políticas que van ocupando los gobiernos. Sin ese conocimiento empírico del estado de situación y sus cambios en el tiempo, las prácticas estatales continúan reproduciéndose según lógicas asistencialistas de emergencia, paliativas de las situaciones de precariedad más urgentes. Además, el repertorio de dispositivos de asistencia aparece estandarizado por encuadres normativo y programas nacionales, cuando las situaciones socio ambientales, las posibilidades y límites de producción agroalimentaria en cada provincia, región o ciudad son diversas a lo largo del país. Así, en Santa Fe, el entramado que resulta de la combinación de comunidades productoras situadas en un rico cordón frutihortícola periurbano, históricas problemáticas de riesgo hídrico, amenazas ambientales particulares en el delta, entre otros factores, presentan una plataforma de posibilidades y necesidades que precisa de un diseño y aplicación adaptadas.

La fragmentación horizontal (de niveles jurisdiccionales) y vertical (por división temática entre las reparticiones) en el desarrollo de los programas estatales, se suma como otra dificultad común que deben enfrentar tanto los sujetos obligados y como los protegidos en casi todos los casos.

En síntesis, desde este libro se espera realizar un aporte para el abordaje integral e interdisciplinario de la problemática alimentaria con perspectiva de derechos humanos, partiendo de una mirada conceptual amplia, situada en experiencias territoriales concretas. Se trata de una contribución académica para el estudio de la cuestión alimentaria desde el derecho y el trabajo social, en diálogo con otros saberes disciplinarios (ciencias de la nutrición, ciencias políticas, antropología, entre otros) y experienciales, con la aspiración de resultar de interés también para agentes del campo de las políticas públicas alimentarias, ya sea estatal (áreas ejecutiva, legislativa y judicial) u organizaciones de la sociedad civil.

Referencias bibliográficas

- 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>
- Abiusso, N.** (1981). Conferencia Bromatológica Nacional. En *Evolución de las Ciencias en la República Argentina 1923–1972*, vol. IX (pp. 87–88). Sociedad Científica Argentina.
- Aguirre, P.** (2005). *Contribución para el diseño de una política alimentaria* (El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario: Una Estrategia Nacional de desarrollo con equidad).
- Aguirre, P.** (2017). *Una historia social de la comida*. Lugar Editorial.
- Aguirre, P.** (2020). Una mirada a la alimentación en la pandemia desde el derecho humano a la alimentación. En Bohoslavsky, J. P. *Covid–19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad* (pp. 253–267). Editorial Biblos.
- Aguirre, P.** (2022). *Devorando el Planeta: Cambiar la alimentación para cambiar el mundo*. Capital Intelectual.
- Alemanno, A.** (2011). Derecho Alimentario Internacional. En Recuerda Girela, M. Á. *Tratado de Derecho Alimentario* (pp. 131–208). Aranzadi.
- Alemanno, A. & Gabbi, S.** (2013). *New Directions in Eu Food Law and Policy: Ten Years of European Food Safety Authority*. Ashgate Publishing, Limited.
- Altieri, M. Á. y Nicholls, C. I.** (2000). *Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. PNUMA Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe.
- Amin, S.** (2013). Prefacio. Soberanía alimentaria, justicia alimentaria y la cuestión agraria: Una lucha por la convergencia en la diversidad. En Holt–Giménez, E. (Ed.). *iMovimientos alimentarios uníos!: Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios* (pp. 21–30). ILSA.
- Andenæs, M. T. & Bjørge, E.** (2015). *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law*. Cambridge University Press.
- Anderson, F.** (2018). *iSoberanía Alimentaria YA! Una guía detallada*. Coordinadora Europea Vía Campesina. <https://viacampesina.org/es/soberania-alimentaria-ya-una-guia-detallada/>
- Arcidiácono, P.; Pautassi, L. y Zibecchi, C.** (2011). Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: Los casos de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina. *Boletín Científico Sapiens Research*, 1(2), 54–59.
- Arcidiácono, P. y Perelmiter, L.** (2024). *De bobo, nada: Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Siglo XXI Editores.
- Aseff, L. M.** (1998). La Teoría Crítica en la Argentina. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 21(II), 21–32.
- Azcuy Ameghino, E.** (2007). *La carne vacuna argentina. Historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional*. Imago Mundi.
- Barrionuevo de Villanueva, P.** (2007). En busca del vino genuino: Origen y consecuencias de la Ley Nacional de Vinos de 1904. *Mundo Agrario*, 8(15). [https://www.scielo.org/ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942007000200002&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942007000200002&lng=es&tlng=es)

- Bonet de Viola, A. M. y 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. <https://doi.org/10.24215/25251678e366>
- 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. [https://doi.org/10.1016/S0956-7135\(02\)00113-](https://doi.org/10.1016/S0956-7135(02)00113-)
- Bremmers, H. & Purnhagen, K.** (2018). *Regulating and Managing Food Safety in the EU: A Legal–Economic Perspective*. Springer.
- Britos, S.** (2008). Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente. *Publicación de la Asociación Civil Observatorio Social*, 19, 4–11.
- Britos, S.; O'Donnell, A. (...) Clacheo, R.** (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil. <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/35-programas.pdf>
- Broad Leib, E. & Linnekin, B. J.** (2018). Food Law and Policy: An Essential Part of Today's Legal Academy. *Journal of Food Law and Policy*, 13, 228.
- Buschini, J.** (2016). La alimentación como problema científico y objeto de políticas públicas en la Argentina: Pedro Escudero y el Instituto Nacional de la Nutrición, 1928–1946. *Apuntes*, 43(79), 129–156. <https://doi.org/10.21678/apuntes.79.868>
- Buschini, J.** (2023). Producción, comercio y consumo de alimentos como objeto de iniciativas estatales en la Argentina (1930–1943). *Estudios Sociales del Estado*, 8(16). <https://doi.org/10.35305/ese.v8i16.303>
- Cantafio, F.** (2003). Obligaciones que surgen del Código Alimentario Argentino (CAA) para los distintos partícipes de la cadena de elaboración y comercialización de alimentos. *DJ*, 2003–1, 363.
- Carballo, C.** (2018). *Soberanía alimentaria y desarrollo. Caminos y horizontes en Argentina*. MÓNADANOMADA y CaLiSa UBA. <https://www.calisafauba.com/publicaciones-soberania-alimentaria>
- Cárcova, C. M.** (1998). *La opacidad del Derecho*. Editorial Trotta.
- Carrasco, M. y Pautassi, L.** (2015). Diez años del «Plan Nacional de Seguridad Alimentaria» en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 4(5), 1–22. <https://doi.org/10.30972/dpd.45805>
- Cervio, A. L.** (2019). Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80. *Entramado*, 15(1), 62–77.
- Correa, C. M.** (Ed.) (2010). *Comercio internacional: Del GATT a la OMC*. EUDEBA.
- 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. [https://doi.org/10.1016/0956-7135\(95\)00033-N](https://doi.org/10.1016/0956-7135(95)00033-N)
- De Sena, A.** (2020). Pobreza y Programas Sociales en la Argentina de las últimas décadas. En De Sena, A. (Ed.). *Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales* (pp. 101–143). Ciccus.
- Demonte, F.** (2016). Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001–2008). *Población y Sociedad*, 23, 5–43.

- Etchichuri, H.** (2023). Soberanía alimentaria: los derechos como instrumentos en la Constitución argentina. *Polis*, 22(64), 305–336. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2023-n64-1832>
- Faría, J. E.** (2001). *El Derecho en la Economía Globalizada*. Trotta.
- Filardi, M.** y Frank, F. M. (2021). *Alimentación en Argentina: Entre los derechos y los negocios*. Fundación Rosa Luxemburgo. <https://rosalux-ba.org/wp-content/uploads/2022/04/La-alimentacion-en-Argentina.pdf>
- Flores, M.** (2013). *Iniciativas y planes sobre seguridad alimentaria y nutricional en los organismos de integración de América Latina y el Caribe* (No. VI Reunión del Grupo de Trabajo; Iniciativa América Latina sin Hambre 2025). FAO.
- Gibson, M.** (2016). *The Feeding of Nations: Redefining Food Security for the 21st Century*. CRC Press.
- Gorban, M.** (2015). *Hablemos de Soberanía Alimentaria. Seguimiento de alimentos para todos o ganancias para pocos*. MÓNADANOMADA y CaLiSa UBA.
- Gordillo, G.** (2013). *Seguridad y Soberanía Alimentarias (documento base para discusión)*. FAO. <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>
- Grassi, E.; Hintze, S. y 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.
- Graziano Da Silva, J.** (2017). El futuro de la Seguridad Alimentaria. *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, 214(Abril), I.
- Greca, A.** (1943). *Derecho y ciencia de la administración municipal. Antecedentes históricos de los poderes comunales de policía–sanidad–asistencia social: Vol. Tomo II (2o)*. Imprenta de la Universidad.
- Guajardo, C. A.** (1998). *Código alimentario argentino: su valoración jurídica*. Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Holt–Giménez y Altieri, M. Á.** (2013). Agroecología, soberanía alimentaria y la nueva revolución verde. *Agroecología*, 8(2), 65–72.
- Hospes, O. & Hadiprayitno, I.** (2010). *Governing Food Security: Law, Politics, and the Right to Food*. Wageningen Academic Pub.
- Kingsbury, B.; Krisch, N. y Richard, S.** (2007). El surgimiento del Derecho Administrativo Global. *Rev. Pública Argentina*, 3, 35 y ss.
- Lambek, N.; Claeys, P. (...) Brilmayer, L.** (2014). *Rethinking Food Systems: Structural Challenges, New Strategies and the Law*. Springer Science & Business Media.
- 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.
- Levín, S.** (2021). *Progresos y Desafíos II. Evaluación de avances de los derechos en la provincia de Santa Fe: Alimentación, trabajo y medio ambiente*. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.
- Marí, E.** (1986). Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 3. <https://doi.org/10.14198/DOXA1986.3.07>

- 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.** (2020). De la Junta Nacional a la Agencia de Inversiones. Un recorrido por la regulación argentina de la carne. En Campana Alabarce, M.; Brizuela, F.; Vinuesa, L. y Reñé, T. (Eds.). *Estado, gobierno y control social: Precariedad y resistencias en el capitalismo neoliberal* (pp. 256–282). Pegues. https://issuu.com/pegues/docs/pegues2020-debates_sobre_precariedad_y_resistencia
- Marichal, M. E.** (2022). Política alimentaria y derechos. En Soldano, D. *Hacia un nuevo contrato social: Propuestas para pensar la igualdad y construir lo común* (pp. 29–33). UNL. <https://hdl.handle.net/11185/6747>
- Marichal, M. E. & Bonet de Viola, A. M.** (2022). *El Plan Argentina contra el Hambre. Una descripción a partir del Derecho Humano a la Alimentación* (Documento de Trabajo No. 9; La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID–19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas). Proyecto PISAC–COVID–19–00021. <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/el-plan-argentina-contra-el-hambre-una-descripcion-a-partir-del-derecho-humano-a-la-alimentacion/>
- 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. <https://doi.org/10.553/ELR221026712010003004003>
- 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* (pp. 279–334). Traficantes de Sueños.
- Morón, P. y Alderete, J.** (2002). Control de alimentos. Cambios en el panorama. *Alimentos Argentinos*, 19, 7–8.
- O'Donnell, A. y Britos, S.** (2002). Reflexiones y propuestas en la emergencia alimentaria. *Pediatría sanitaria y social*, 100(5), 412–422.
- Parsons, K., Barling, D. & Lang, T.** (2018). UK Policymaking Institutions and Their Implications for Integrated Food Policy. En Barling, D. & Fanzo, J. (Eds.). *Advances in Food Security and Sustainability*, vol. 3 (pp. 211–251). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/bs.af2s.2018.09.005>
- Pastorino, L.** (2020). La seguridad alimentaria, un concepto pretencioso. *SAIJ*, 1 de septiembre. <http://www.saij.gob.ar/DACF200182>
- Pautassi, L. & Alegre, M.** (2022). *Entre la regulación y la política pública: El derecho a la alimentación adecuada en Argentina*. EUDEBA.
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y Straschnoy, M.** (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50, Article 50.
- Pautassi, L. y Carrasco, M.** (Eds.). (2022). *Derecho a la Alimentación Adecuada en América Latina y el Caribe*. EUDEBA.

- Pautassi, L.;** Zibecchi, C. (...) Royo, L. (2014). Alimentación y cuidado en la Argentina: Programas presentes y Derechos ausentes. En *Derecho a la alimentación: Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate* (pp. 137–173).
- Pengue, W. A.** (2008). *La apropiación y el saqueo de la naturaleza: conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del bicentenario*. Lugar Editorial.
- Restrepo Yepes, O. C.** y Molina–Saldarriaga, C. A. (Eds.) (2014). *Derecho a la alimentación: Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Universidad de Medellín.
- Restrepo Yepes, O. C.** & Molina–Saldarriaga, C. A. (Eds.). (2017). *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*. Sello Editorial Universidad de Medellín. <https://www.fao.org/3/I9720ES/I9720es.pdf>
- Rodríguez Font, M. R.** (2007). *Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Marcial Pons.
- Rojas, J.** (2009). Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria: un intento de comparación Josefa Rojas. *LEISA Revista de Agroecología*, 25(3), 5–7.
- Rosset, P. M.** (2016). La reforma agraria, la tierra y el territorio: evolución del pensamiento de La Vía Campesina. *Mundo Agrario*, 17(35).
- Ruiz, A. E.** (1986). La ilusión de lo jurídico. Una aproximación al tema del derecho como un lugar del mito en las sociedades modernas. *Crítica jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, 4, Article 4.
- Sanchez Moreno, M.** (2010). Marcos de acción en la lucha contra el hambre. *Revista de Fomento Social*, 260, 619–655. <https://doi.org/10.32418/rfs.2010.260.1890>
- Soldano, D.;** Villagrán, A. (...) Jurado, E. (2023). Las respuestas subnacionales en materia alimentaria y de apoyo a la economía social, solidaria y popular. Una propuesta analítica en clave de RIGs. En Di Virgilio, M. (Ed.). *Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales*, vol. 1 (en prensa). UNL. <https://hdl.handle.net/11185/7125>
- Soldano, D.;** Villagrán, A. (...) Navallo, L. (2023). Políticas de protección social y alimentaria durante la pandemia de COVID19. Una reconstrucción panorámica desde el nivel nacional. En Di Virgilio, M. (Ed.). *Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales*, vol. 1 (en prensa). UNL. <https://hdl.handle.net/11185/7125>
- 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.
- Svampa, M. y Viale, E.** (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Terreros Calle, F. C.** (Ed.) (2021). *Derecho a la alimentación: reflexiones teóricas y análisis de situaciones en Latinoamérica*. Diké.

- 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*. La Colmena.
- Teubner, G.** (2012). *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford University Press.
- Teubner, G. & Korth, P.** (2012). Two Kinds of Legal Pluralism: Collision of Laws in the Double Fragmentation of World Society. En Young, M. A. (Ed.). *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation* (pp. 23–54). Cambridge University Press.
- Tuñón, I. y Poy, S.** (2020). Indicadores de pobreza y riesgos alimentarios antes de la pandemia. En Salvia, A.; Britos, S. & Díaz Bonilla, E. (Eds.). *Reflexiones sobre las políticas alimentarias nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19* (pp. 22–31). IFPRI.
- Tuñón, I.; Poy, S. y 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.
- 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.
- Victoria, A.** (1999). *Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial, aspectos técnicos y jurídicos*. Impresiones CARO.
- Weidmann, R.** (1957). *Industria y el comercio de las carnes en la República Argentina. Nacionalización de los grandes frigoríficos y las cooperativas de productores*. Colmegna.
- Windfhr, M. y Jonsén, J.** (2005). *Soberanía alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. FIAN Internacional. FIAN Internacional. <http://www.oda-alc.org/documentos/1341800313.pdf>
- 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.
- Young, M. A.** (2012). *Regime Interaction in International Law: Facing Fragmentation*. Cambridge University Press.
- Ziegler, J.** (2001a). *El derecho a la alimentación* (No. E/CN.4/2001/53). ONU.
- Ziegler, J.** (2001b). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación* (Ante la Asamblea General No. A/56/210). ONU.

Fuentes

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999).** *Observación General 12* (Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PDESC No. 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>
- Dirección General de Información Social Estratégica (2021).** *La Tarjeta Alimentar: Principales resultados a un año de su implementación*. Ministerio de Desarrollo Social

argentino. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/la_tarjeta_alimentar_-_principales_resultados_a_un_ano_de_su_implementacion.pdf

Dirección Nacional de Química (1951). El problema del vino. *Anales de la Dirección Nacional de Química*, 7, 5–7.

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* (No. 127o período de sesiones). Consejo de la FAO. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

FAO (2006). *Directrices en materia de legislación alimentaria (nuevo modelo de ley de alimentos para países de tradición jurídica romano-germánica)* (No. 91; Estudio legislativo). FAO.

FAO (2007). *Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad*. <http://www.fao.org/3/a-a0601s.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.

FAO & OMS (2005). *Sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en las Américas y El Caribe: Análisis de la situación*. Conferencia Regional FAOOMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe.

Fundación Heinrich Böll (2018). *Atlas del Agronegocio. Datos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos*. Oficina Regional de la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

GANESAN (2020). *Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: Elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición*. Documento temático del Grupo de expertos de alto nivel. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/71a65f24-146b-4df1-966b-cc667c8561d4/content>

IICA (2010). *Sistemas de garantía para productos orgánicos en mercados locales y nacionales*. IICA.

LANCET (2019). *Nuestros alimentos en el Antropoceno: Dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles*. Lancet Commission. https://eatforum.org/content/uploads/2019/07/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_Spanish.pdf

Red CALISAS. (2022). *Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina*. Fundación Heinrich Böll – Cono Sur. <https://cl.boell.org/sites/default/files/2022-11/informe-anual-de-la-situacion-de-soberania-alimentaria-en-argentina.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

SENASA (2022). *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2021*. Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/09/1_situacion_de_la_po_en_la_argentina_ano_2021.pdf

Vía Campesina (2017, 26 de octubre). *Las administraciones gubernamentales no brindan seguridad alimentaria a las comunidades marginales. La desnutrición a causa de la pobreza va en aumento*. <https://viacampesina.org/es/seguridad-soberania-alimentaria/>

Capítulo 1

¿Dónde están las mujeres rurales de la Agricultura Familiar? Ecos y silencios en la agenda legislativa santafesina

PILAR GÓMEZ IRIONDO

Introducción¹

La Agricultura Familiar (AF) es un modelo de producción alternativo a la empresa agraria típicamente capitalista (Álvaro, 2019) que engloba una gran variedad de sectores (agrícola, pecuario, forestal, pesquero y acuícola). Se caracteriza por la presencia de lazos de solidaridad, reforzados por la consanguinidad y afinidad familiar, y por la reproducción de saberes y costumbres tradicionales campesinas (Galafassi, 2008; Arach *et al.*, 2011; Holt–Giménez y Altieri, 2013).

Normativamente, la AF está definida en la ley 27118/2014 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina. Según su artículo 5, presenta las siguientes características:

1 Este capítulo presenta resultados parciales del trabajo de investigación «Agricultura familiar y enfoque de género: el rol de las mujeres en el discurso de los agentes legislativos y los movimientos sociales campesinos». Este se realizó en el marco de una Beca Estímulo a las Vocaciones Científicas del Consejo Interuniversitario Nacional (EVC, CIN), otorgada por Resolución CE UNL 1540/20, bajo la dirección de la Dra. Ma. Eugenia Marichal.

a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) [La trabajadora o trabajador] es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e). (ley 27118/2014)

En particular, las mujeres rurales contribuyen económica y socialmente a la AF a través de su trabajo productivo y reproductivo, que se presenta de forma tanto explícita como implícita. El trabajo productivo puede ser: remunerado o no remunerado; formal o informal;² en explotaciones familiares o en explotaciones o empresas agrícolas de terceros; en la producción de alimentos y cultivos o gestionando la administración de las explotaciones (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2011). Consta del cuidado de animales de corral —destinados tanto a su comercialización como al consumo familiar—, del trabajo en huertas y explotaciones frutihortícolas, de la producción de productos artesanales, entre otros (Bocero y Di Bona, 2013; FAO, 2011). Por su parte, el trabajo reproductivo implica el cuidado propio (autocuidado), el cuidado directo de otras personas, la provisión de condiciones previas al cuidado (preparación y cocina de alimentos, limpieza del hogar, recogida de agua y leña), y la gestión de ese cuidado (coordinación de horarios, traslados, supervisión de tareas, entre otros) (FAO, 2011; Pautassi, 2016; Silipirandi, 2010).

De este modo, las experiencias de las mujeres están atravesadas por el territorio y el tipo de actividad productiva: no es lo mismo habitar, cuidar y trabajar en ámbitos urbanos que en rurales, ni desempeñarse en la

2 En Argentina, las mujeres representan el 45 % de las personas registradas en los núcleos de la AF (Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, 2023).

agricultura empresarial que en la agricultura familiar.³ Aunque el trabajo de las mujeres es invisibilizado en la agricultura en general, en la AF se configura una doble vulneración: por desempeñarse en un sector productivo no hegemónico y por su condición de mujeres.

Esta situación se inscribe en un entramado de dificultades estructurales propias de la AF, tales como el acceso diferenciado a recursos naturales (tierra, agua y semillas), la disparidad en la modernización agrícola, desigualdad en los procesos de comercialización, y la concentración de la riqueza y la desigualdad en los ingresos (González y Manzanal, 2021). A ello se agregan otras dificultades en razón de su género, en la que destacan una mayor dificultad en el acceso a la tierra;⁴ una profundización de la desigualdad en los ingresos, feminización de la pobreza y precarización laboral;⁵ el aislamiento y las grandes distancias, que dificultan el acceso a la justicia en situaciones de violencia de género; la invisibilización del trabajo productivo; una sobrecarga en el uso del tiempo de trabajos de cuidado y la dificultad para fusionar ambas labores.⁶

En la Legislatura de la Provincia de Santa Fe se ha podido reconocer una proliferación de proyectos de ley vinculados a la cuestión alimentaria (Marichal *et al.*, 2021), lo que invita a preguntarse cuál es el lugar de las mujeres rurales de la AF en dicha agenda. Por ello, el presente trabajo pretende analizar una serie de proyectos que tuvieron curso en la Legis-

3 Esta diferenciación entre «agricultura empresarial» y «agricultura familiar» fue utilizada en la Carta de Montevideo de 2003 (Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR [COPROFAM], 2003).

4 Según el Censo Nacional Agropecuario del año 2018 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2021), del total de explotaciones agropecuarias de tipo jurídico «persona humana» y «sociedad de hecho no registrada» —que representa el 87 % del total de las explotaciones, y que posee el 59 % de las hectáreas destinadas a producción agropecuaria (91 338 977,8)—, solo el 21 % son mujeres. Además, la participación de las mujeres en la posesión de la tierra se concentra principalmente en las explotaciones agropecuarias de menor tamaño; solo 0,5 % de las explotaciones de más de 10 000 hectáreas son manejadas por mujeres (INDEC, 2022).

5 La feminización de la pobreza en ámbitos rurales se vincula estrechamente con las limitaciones en el acceso a derechos de las mujeres; principalmente, en lo referido al acceso al empleo y a la tierra (Biaggi, Canevari y Taso, 2007); y se ve exacerbada en los hogares con jefatura femenina (Paz y Arévalo, 2020).

6 Las mujeres dedican el doble de tiempo en el trabajo de cuidado, lo que influye directamente en su acceso al empleo (INDEC, 2024).

latura provincial entre octubre de 2014 y septiembre de 2021. Se busca identificar las contribuciones —ecos— y vacancias —silencios— de estas medidas para atender a las necesidades de las mujeres rurales en el sector de la AF y superar las desigualdades de género.

Metodología

Partiendo de reconocer un aumento en la producción legislativa de estrategias públicas vinculadas a la temática alimentaria (Marichal *et al.*, 2021), este trabajo se enmarca en un estudio de caso que analiza las estrategias legislativas y las medidas específicas diseñadas para superar los obstáculos que enfrentan las mujeres rurales de la AF en la provincia de Santa Fe. Las técnicas de producción de datos fueron el análisis documental de proyectos legislativos y la realización de entrevistas semiestructuradas que fueron analizadas mediante la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2012).

Los proyectos se estudiaron tomando la metodología propuesta por Alda Facio (2009) para el análisis de género en el fenómeno legal. A través de seis sencillos pasos, la autora sugiere una metodología feminista que comienza y culmina en un proceso de concientización.

En primer lugar la metodología exige tomar conciencia del status de subordinación del sexo femenino al masculino en la experiencia personal. Ello aplica tanto a las mujeres (quienes deben identificar las situaciones y circunstancias en que son subordinadas, discriminadas y oprimidas) como a los varones (quienes deben tomar conciencia de sus privilegios).

En segundo lugar, requiere identificar y cuestionar las distintas expresiones del sexismo. A saber, el androcentrismo, el dicotomismo sexual, la sobregeneralización, la sobreespecificidad, la insensibilidad al género, el familismo, el doble parámetro, entre otras. Siguiendo a la autora, todas esas manifestaciones excluyen, invisibilizan y subordinan a las mujeres en la doctrina jurídica, y en los principios y fundamentos legales.

En tercer lugar, se debe identificar cuál es la mujer que está invisibilizada o identificada como «lo otro», y sus efectos en las mujeres de diferentes clases, razas, orientaciones sexuales, etc. Así, este enfoque permite reconocer el modelo de varón o mujer que se tiene en los textos legales y principios, para contraponerlo a la variedad de mujeres y varones que existen en realidad.

En cuarto lugar, la autora propone reconocer el estereotipo o concepción de mujer que fundamenta el texto; es decir, si toma como modelo el estereotipo de mujer–madre, mujer–familia, mujer–reproductora, mujer–objeto sexual, mujer–sexo opuesto al varón, entre otros.

En quinto lugar, demanda un análisis del texto en su contexto, junto a los demás componentes del fenómeno legal. La autora concibe al fenómeno legal como compuesto de tres componentes: el formal–normativo (la ley formalmente promulgada), el estructural (el contenido que la administración de justicia hace de las leyes) y el político–cultural (la doctrina jurídica). De esta forma, al entender que estos componentes se desenvuelven en una relación estrecha, sostiene que, por ejemplo, en caso de analizar una ley (componente formal–normativo), se deberá considerar el contenido y los efectos que tendrá en el componente estructural y político–cultural.

Por último, plantea que todo este análisis debe ser colectivizado para enriquecer el texto con la visión de diferentes grupos y, a su vez, continuar el proceso de concientización. Facio (2009) considera que con la colectivización del proceso habrá menos posibilidades de exclusión de grupos y clases de mujeres.

Respecto a la muestra seleccionada para el estudio, se relevaron proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe entre diciembre de 2014 y septiembre de 2021, a través de una búsqueda de once palabras clave en el Sistema Integral de Expedientes Legislativos (SIEL).⁷ A saber: agricultura, agricultura familiar, campesino, agroecología, agroecológica, alimentación, rural, agrícola, género, mujer, mujer rural.

El corte temporal fue marcado por la sanción de la «Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina» (27118/2014). Esta importó un hito significativo que dio notoriedad al sector de la AF. Por su parte, dado que se buscó lograr un análisis actual, el punto de cierre fue indicado por el comienzo de esta investigación, en septiembre de 2021. Luego, se realizaron entrevistas a las autoras de los proyectos para conocer las motivaciones que las llevaron a incorporarlos a la agenda legislativa.

7 La web de acceso al SIEL es <http://186.153.176.242:8095/index.php>

Resultados

Previo a todo, es necesario destacar las limitaciones metodológicas de la búsqueda por palabras clave en el SIEL. En primer lugar, la plataforma rastrea solo según los títulos, dejando de lado el contenido de los proyectos. En consecuencia, pueden haber sido excluidos proyectos relevantes que trataban demandas y problemáticas de las mujeres rurales en su articulado y/o fundamentos, pero su título no lo indicaba. Y, en segundo lugar, no permite el rastreo de palabras conjuntas. De la búsqueda en el SIEL resultaron 351 proyectos, pero dada la imposibilidad de abordarlos en su totalidad, este trabajo se centró únicamente en los resultados arrojados por la búsqueda de las palabras clave «mujer» (y) «rural». Esta última búsqueda brindó una muestra final de cinco proyectos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Proyectos analizados.

Proyecto	Fecha	Número de expediente	Título	Estado	Legisladora	Partido / Bloque
P1	27/9/2018	35529	Adhesión de la Provincia de Santa Fe a la Ley Nacional 25431. 15 de octubre «Día de la mujer rural»	½ sanción	AYALA, María Cecilia del Huerto	Bloque Socialista, Frente Progresista Cívico y Social
P2	30/3/2021	42675	Creación del programa provincial mujeres emprendedoras rurales	En comisión	ARCANDO, Cesira	FE – Juntos por el Cambio
P3	9/8/2021	44673	Régimen de visibilización del trabajo y promoción de derechos laborales para las mujeres rurales	En comisión	DE PONTI, Lucila María	Partido Justicialista
P4	17/9/2021	45101	Creación del programa provincial de financiamiento crediticio para la mujer rural de la Provincia de Santa Fe	En comisión	ARCANDO, Cesira	FE – Juntos por el Cambio
P5	25/9/2021	45228	Adhesión de la Provincia de Santa Fe a la ley nacional 25.431. 15 de octubre «Día de la mujer rural»	En comisión	ARCANDO, Cesira	FE – Juntos por el Cambio

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Tabla 1, los proyectos analizados fueron presentados por tres diputadas que pertenecían o habían pertenecido a tres espacios político-partidarios diferentes de la Legislatura provincial: Cesira Arcando (FE–Juntos por el Cambio), Lucila María De Ponti (Partido Justicialista) y María Cecilia del Huerto Ayala (Partido Socialista–Frente Progresista Cívico y Social). Esta última, tenía mandato cumplido al

tiempo de esta investigación. De las tres diputadas, solo Cesira Arcando no pudo ser entrevistada.

Preliminarmente, cabe realizar dos observaciones. Primero, que ninguno de los proyectos se encuentra dirigido puntualmente a mujeres de la AF. Sí se puede destacar que el P₃ menciona en sus fundamentos que existe: «Una diferencia significativa en la participación de mujeres según la actividad productiva: mientras que en la agricultura extensiva no se aprecia asistencia femenina, en la horticultura las mujeres intervienen activamente junto a los hombres» (P₃, Fundamentos). A su vez, la Diputada Ayala destacó que las desigualdades de género se tornan más visibles en la pequeña agricultura (Ayala, comunicación personal, 11/03/2022).

Segundo, que al analizar los proyectos en base a la metodología propuesta por Alda Facio (2009), puede deducirse que los cinco proyectos incorporan la perspectiva de género. Asimismo, todos los proyectos parten de reconocer la subordinación estructural de las mujeres rurales y pretenden abarcar problemáticas reales del sector (Paso 1). Así, por ejemplo, la Dip. De Ponti destacó que existe «una vulnerabilidad muy grave para las mujeres trabajadoras rurales» (De Ponti, comunicación personal, 25/03/2022). Algunos de estos problemas son: la invisibilización del trabajo productivo y reproductivo (P₁, P₃ y P₅), la precariedad e informalidad laboral (P₁, P₃ y P₅), y la dificultad en el acceso al crédito, a insumos, a maquinaria y a capacitaciones (P₁, P₂, P₃ y P₄).

Además, los proyectos incorporan un lenguaje no sexista o sensible al género (Paso 2), tanto en sus articulados como en sus fundamentos. Ello se evidencia en la referencia puntual a las destinatarias de los programas o medidas. Por ejemplo, se habla de «mujeres rurales», especificando el sexo que se utilizó como modelo al estudiar la ley (Facio, 2009) y sin caer en términos generalizantes como «trabajadores rurales», «productores», «emprendedores», entre otros.

Con todo, la metodología adoptada permite visualizar una serie de problemas que podrían fortalecerse para, en el futuro, asegurar la adopción del enfoque de género.

En primer lugar, aunque se tienen en cuenta algunas características de las mujeres destinatarias de las políticas —como su situación laboral informal (P₃) y las dificultades propias de habitar contextos rurales (P₁, P₂, P₃, P₄ y P₅)— en los proyectos no aparece de manera explícita un enfoque interseccional que considere las distintas categorías de opresión

(Crenshaw, 1989, 1991; Lugones, 2008, 2022). Ello se condice también con una consideración de las mujeres rurales como grupo homogéneo —sobregeneralización— (Paso 2), sin abordar las distintas experiencias posibles (Facio, 2009) y en el sostenimiento de algunos estereotipos de género (Paso 4) —como aquellos que refieren a la mujer como «compañera del hombre» (P1), como contribuyente a la cohesión social, al bienestar local y al arraigo rural (P1, P2 y P5).

En segundo lugar, y seguido de lo anterior, algunos proyectos parecen privilegiar a ciertas mujeres rurales y ello podría producir la exclusión de otras (Paso 3). Por ejemplo, al privilegiar a mujeres rurales emprendedoras y asociadas en organizaciones civiles, se podría relegar a aquellas que no cuentan con las herramientas materiales y/o simbólicas para emprender (P2 y P4); y, al anteponer la visibilización y promoción de derechos laborales de mujeres que trabajan en relación de dependencia en explotaciones agrarias con fines comerciales, se dejaría de lado a aquellas que trabajan en economías informales o de subsistencia (P3).⁸

En tercer lugar, en algunos proyectos no se abordan de manera suficiente las necesidades específicas de las diferentes mujeres; lo que puede considerarse una consecuencia de la ausencia de un enfoque interseccional. Un ejemplo de ello es la falta de explicitación de medidas particulares para superar las barreras en la implementación de la Libreta de Trabajo Rural —como el aislamiento de las mujeres, el transporte y la alfabetización—(P3), o en el acceso a los beneficios del Programa «Mujeres Emprendedoras Rurales» (P2). Otro, es la exclusión de disposiciones que redundarían en beneficios de las propias destinatarias, como es el caso de la imposibilidad de financiación de «el pago de deudas, los recursos humanos propios, la adquisición de acciones y/o participación en el capital social y la compra de tierras»⁹ (P4, art. 2). Y otro es, también, la no proposición de medidas concretas que garanticen el acceso a recursos y

8 Es pertinente mencionar que esta diferencia fue subsanada en el tratamiento de las comisiones internas, ampliando el alcance de la norma más allá de aquellas que trabajaban en relación de dependencia. El objetivo principal de dicha modificación fue abordar aquellas situaciones de relación de dependencia encubierta (De Ponti, comunicación personal, 25/03/2022).

9 En particular, es pertinente cuestionar la prohibición de financiación de la compra de tierras, ya que las mujeres enfrentan una gran dificultad para poseer las tierras que trabajan (FAO, 2011; INDEC, 2011; INDEC, 2022).

derechos fundamentales para las mujeres rurales más allá de su visibilización y difusión (P1 y P5).

En cuarto lugar, en lo que respecta a la colectivización del análisis (Paso 6), se vuelve relevante destacar que las diputadas mencionaron haber realizado entrevistas a mujeres de distintas zonas rurales y haber contactado personas que trabajan estos temas. Además, al consultarles sobre el origen de la inquietud que llevó a presentar este proyecto, comentaron que no se había tratado de demandas impulsadas por actrices específicas, sino que son temas propios de su agenda, vinculados a sus orígenes políticos y a su trayectoria en problemáticas referidas a derechos de las mujeres, ello podría dificultar la sedimentación de las políticas. Sin embargo, ninguno de los proyectos ha previsto mecanismos de consulta y participación de las mujeres destinatarias en el diseño, implementación y revisión de las medidas (Abramovich y Pautassi, 2009; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Por último, Alda Facio (2009) sostiene que, para iniciar un verdadero cuestionamiento al sistema legal desde una perspectiva de género, el proceso de concientización debe ser hecho tanto por mujeres como por varones. En ese sentido, las entrevistadas sostienen que estos proyectos no son prioritarios para la agenda legislativa, que se encuentra principalmente marcada por las coyunturas políticas. No obstante ello, señalan que el avance de este tipo de iniciativas requiere «un trabajo un poco de hormiga... de ir empujándolo en cada una de las comisiones y logrando que llegue a recinto» (De Ponti, comunicación personal, 25/03/2022). Además, coincidieron en que, si bien los proyectos suelen verse enriquecidos durante su tratamiento en las Comisiones Internas de la Cámara de Diputados, el principal obstáculo para alcanzar el consenso necesario para su sanción se presenta en el Senado. En particular, destacaron la escasa presencia de mujeres en la Cámara Alta y la consecuente incompreensión e invisibilización de las cuestiones de género que atraviesan estos proyectos.

En conjunto, estos testimonios permiten advertir que las dificultades para el avance de proyectos con perspectiva de género en el ámbito legislativo no responden únicamente a cuestiones procedimentales o coyunturales, sino que se inscriben en estructuras de poder que condicionan la definición de prioridades en la agenda legislativa. Más aún, la persistente subrepresentación de mujeres en los espacios de decisión —particularmente en la Cámara Alta—, contribuye a la reproducción de un imagi-

nario legislativo androcéntrico que tiende a minimizar, invisibilizar o postergar las problemáticas que atraviesan a las mujeres rurales. De esta forma, el derrotero de estos proyectos da cuenta de los límites estructurales que el propio funcionamiento del proceso legislativo impone a la incorporación efectiva de la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas.

Discusión y conclusiones

El objetivo de este estudio fue analizar una serie de proyectos que se trataron en la Legislatura de la Provincia de Santa Fe entre octubre de 2014 y septiembre de 2021 para identificar las contribuciones y vacancias de estas medidas en miras a la superación de las barreras que enfrentan las mujeres rurales en el sector de la AF.

Tal como se mencionó, ninguno de los proyectos analizados aborda de manera específica las necesidades y dificultades de las mujeres del sector de la AF. En su lugar, estos proyectos se dirigen de forma general a las mujeres rurales, sin diferenciar entre sectores particulares. Esta generalización resulta problemática, ya que puede contribuir a la invisibilización de las mujeres de la AF. En ese sentido, la diputada De Ponti destacó críticamente:

Vivimos en una provincia donde la idea hegemónica del desarrollo agropecuario, por supuesto, está vinculada a la agricultura extensiva, a la exportación de *commodities* y a todo lo que surge vinculado a esto (...) pero nos parece que tiene que haber un plan de desarrollo que incorpore las dos dimensiones de la ruralidad argentina y que también vaya siendo más equitativo. (comunicación personal, 25/03/2022)

En ese marco, se presenta a continuación una síntesis de los hallazgos principales, organizada según los seis pasos de la metodología propuesta por Alda Facio (2009) (ver Tabla 2). Este análisis permite reflexionar sobre cómo los proyectos estudiados han contribuido a visibilizar las problemáticas de las mujeres rurales y qué aspectos podrían fortalecerse en el futuro.

Tabla 2. Hallazgos principales.

Proyecto	Paso 1 (Reconocimiento de problemáticas de género)	Paso 2 (Identificación de formas de sexismo en el lenguaje)	Paso 3 (Mujer presente e invisibilizada)	Paso 4 (Estereotipos)	Paso 5 (Efectos en los distintos componentes legales)	Paso 6 (Colectivización)
P1	Reconoce la necesidad de visibilizar y difundir del trabajo de las mujeres rurales.	Utiliza lenguaje no sexista y visibiliza a las mujeres rurales.	Podría incorporar un enfoque interseccional explícito.	Refuerza un estereotipo de la mujer como contribuyente a la cohesión social, al bienestar local y al arraigo rural	Podrían especificar medidas concretas más allá de visibilización y difusión.	Se basó en entrevistas y encuentros con mujeres rurales.
P2	Reconoce barreras para emprendedoras rurales.	Utiliza lenguaje no sexista y visibiliza a las mujeres emprendedoras rurales.	Podría ampliarse para incluir a mujeres rurales no organizadas.	Refuerza un estereotipo de la mujer como contribuyente a la cohesión social, al bienestar local y al arraigo rural	Podría especificar medidas para superar barreras prácticas (transporte, alfabetización).	S/D
P3	Reconoce la precariedad laboral de las mujeres en el ámbito rural.	Usa lenguaje no sexista y visibiliza a las mujeres trabajadoras rurales.	Se enfoca en mujeres de explotaciones comerciales, podría contemplar economías informales.	—	Podría especificar medidas para implementar la Libreta de Trabajo Rural.	Se basó en su contacto con mujeres de ámbitos rurales y con personas que trabajan estos temas.
P4	Reconoce las dificultades de acceso al crédito para mujeres rurales y sus organizaciones.	Usa lenguaje no sexista y visibiliza a las mujeres rurales.	Podría incluir a mujeres rurales no organizadas o con menos recursos materiales y simbólicos.	Refuerza un estereotipo de la mujer como contribuyente a la cohesión social, al bienestar local y al arraigo rural	Podría ampliarse el objeto del crédito y excluir las prohibiciones del Art. 2.	S/D
P5	Reconoce la importancia de visibilizar las contribuciones de las mujeres rurales al desarrollo local.	Usa lenguaje no sexista y visibiliza a las mujeres rurales.	Podría incorporar un enfoque interseccional explícito.	Refuerza un estereotipo de la mujer como contribuyente a la cohesión social, al bienestar local y al arraigo rural	Podría proponer medidas concretas que trasciendan la visibilización y la difusión.	S/D

Fuente: propia.

Como se observa, los proyectos analizados representan un esfuerzo significativo por incorporar la perspectiva de género en la agenda legislativa, visibilizando problemáticas específicas de las mujeres rurales, más no de las mujeres de la AF en particular. De esta forma, logran igualmente un cuestionamiento a la neutralidad de las instituciones y de las políticas ya existentes, al poner en evidencia que hay desigualdades que afectan a todas las personas de diferentes formas (Facio, 2009).

También evidencian desafíos importantes, como la necesidad de adoptar enfoques interseccionales que tengan en cuenta otras categorías de opresión como la clase, etnia, raza, discapacidad, nacionalidad, condición migratoria, orientación sexual e identidad de género; y de enfatizar en los estereotipos que subyacen en las mujeres modelo de estos proyectos.

Por otro lado, se torna necesario profundizar en las medidas específicas que podrían ser llevadas a cabo para superar barreras que las mujeres rurales en particular afrontan (en el acceso al transporte, a la educación, al crédito, a la posesión de la tierra, entre otros). Para ello, podrían incluir mecanismos de participación directa de las destinatarias en el diseño y la implementación de las políticas. Esto permitiría conocer en mayor profundidad cuáles son las demandas y necesidades de las mujeres del sector.

Además, debemos considerar lo mencionado sobre no permeabilidad y la reticencia respecto a las problemáticas de género en el Senado —que las diputadas asignan, por lo menos en parte, a la ausencia de mujeres en la Cámara Alta—. Tal como sostuvo la Dip. De Ponti «Hay que mejorar un poco la articulación o tratar de construir otro nivel de consenso político con los senadores que permita interpelar algunas cosas» (comunicación personal, 25/03/2022). Sin ese consenso, se vuelve difícil lograr una verdadera concientización y problematización de las necesidades y realidad de las mujeres, en general, y de las mujeres rurales de la AF en particular.

En síntesis, el análisis de estos proyectos evidencia ecos importantes en la incorporación de una perspectiva de género en la agenda legislativa santafesina, pero también pone de relieve algunos silencios significativos que limitan el impacto de estas medidas en las mujeres rurales de la AF. Abordar estas brechas desde un enfoque interseccional y participativo se presenta como un desafío clave para avanzar hacia una legislación sensible a las necesidades de las mujeres de este sector.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y Pautassi, L. C.** (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp. 279–340). Editores del Puerto.
- Álvarez, M. B.** (2019). Reflexiones sobre la Agricultura Familiar desde una política de localización. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 51, 2do. semestre de 2019, 63–77.
- Arach, O.; Chifarelli, D. (...) Villagra, C.** (2011). Agricultura Familiar. Notas teóricas y metodológicas para una investigación participativa desde una institución de desarrollo rural. En López Castro, N. y Prividera, G. (Comps.). *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp. 17–32). Ediciones CICCUS.
- Biaggi, C.; Canevari, C. y Taso, A.** (2007). *Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, DDA y PROINDER.
- Bocero, S. L. y Di Bona, A.** (2013). Mujeres asalariadas en el cinturón frutihortícola marplatense. Trabajo, trabajadoras y hogares. *Huellas* (pp. 233–258).
- Crenshaw, K.** (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, issue 1, article 8, 139–167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>
- Crenshaw, K.** (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6).
- Facio, A.** (2009). Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. En Ávila, S.; Ramiro; Salgado, J. y Valladares, L. (Comps.). *El género en el Derecho. Ensayos críticos* (pp. 181–224). Serie justicia y derechos humanos, Neoconstitucionalismo y sociedad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador, Organización de las Naciones Unidas, UNIFEM.
- Galafassi, G.** (2008). Contradicciones sociales y procesos de movilización en espacios rurales de Argentina en las últimas décadas. En Balsa, J. J.; Mateo, G. y Ospital, M. S. (Dirs.). *Pasado y presente en el agro argentino*. Editorial Lumiere.
- González, F. y Manzanal, M.** (2021). Desigualdad, territorio y agricultura familiar. Discusiones teórico-metodológicas. *Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural* (1), núm. esp. 21. <http://portal.america.org/ameri/journal/181/1811731011/html/>
- Holt-Giménez, E. y Altieri, M. A.** (2013). Agroecología, soberanía alimentaria y la nueva revolución verde. *Agroecología* 8(2), 65–72.
- Lugones, M.** (2008). Colonialidad y género. *Tabula rasa*, 9, julio–diciembre 2008, 73–101. Bogotá, Colombia. <https://www.revistatabularasa.org/numero-9/05lugones.pdf>
- Lugones, M.** (2022). De intersecciones y coaliciones políticas en el feminismo decolonial. En Bidaseca, K. A. y Sierra, M. *El amor como una poética de la relación: discusiones feministas y activismos descoloniales* (pp. 31–38). CLACSO, El mismo mar.

Marichal, M. E.; Bonet, A. M. (...) Scolnik, N. (2021). La irrupción de la cuestión agroalimentaria en la agenda pública. Un análisis de proyectos legislativos durante 2020 en la provincia de Santa Fe. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 6(12), julio–diciembre 2021, 363–386.

Pautassi, L. C. (2016). La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado. *Salud Colectiva*, 12(4), 621–634. Universidad Nacional de Lanús.

Paz, J. y Arévalo, C. (2020). Pobreza en hogares con jefatura femenina. Una comparación entre el norte grande y el resto del país. *Revista científica Visión de futuro* (25), núm. esp. 1, 1–30.

Siliprandi, E. (2010). Mujeres y agroecología. Nuevos sujetos políticos en la agricultura familiar, *Investigaciones Feministas* (1), 125–137.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Contus, Universidad de Antioquia.

Fuentes

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 191/2018. Organización de Estados Americanos.

Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM) (2003). *Propuesta de la Coprofam al Consejo del Mercosur. Carta de Montevideo*. 15 de diciembre de 2003. <https://coprofam.org/2003/12/15/carta-de-montevideo/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2021). *Censo Nacional Agropecuario. Resultados definitivos*. Abril de 2021. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2022). *Mujeres agropecuarias argentinas. Dossier temático*. Octubre de 2022. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier_mujeres_agropecuarias_2022.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2024). *8M Día Internacional de la Mujer. Dossier estadístico*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier_estadistico_8M_2024.pdf

Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades (2023). *Programa Sembrar Igualdad. Lineamientos generales*. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/249623/1/Programa-sembrar-igualdad.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2011). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha de género en aras al desarrollo*. FAO.

Capítulo 2

Las ferias y huertas agroecológicas. Un estudio de dos organizaciones en la ciudad de Santa Fe

GABRIELA FERRER, LUCENA SPANO TARDIVO Y GONZALO BAILO

Introducción. Las ferias y huertas agroecológicas de la ciudad de Santa Fe en un escenario de fragmentación de la regulación alimentaria

Durante los últimos años tanto la provincia como la ciudad de Santa Fe sancionaron normas referidas a la protección y fomento de la agroecología. La ciudad sancionó en 2021 la ordenanza 12790 de promoción de la agroecología y la provincia sancionó en 2022 la ley 14140 de desarrollo de huertas urbanas y periurbanas. Estas normas contienen distintas disposiciones dirigidas a proteger, desarrollar y fomentar la actividad de las ferias y huertas agroecológicas que encuentran fundamento en distintos artículos de la Constitución provincial (ver Tabla 1).

Tabla 1. Principales normas relacionadas con las ferias y huertas agroecológicas en Santa Fe

Eje	Instrumento	Artículo	Contenido	Detalle
Nivel constitucional provincial	Constitución de la Provincia de Santa Fe (2025)	Art. 22 (último párrafo)	Alimentación saludable	Obligaciones a cargo del Estado provincial
		Art. 24	Derecho a la alimentación	
		Art. 50	Explotación racional de la tierra. Promoción de la comercialización con sentido de solidaridad social	
Nivel legislativo provincial	Ley 14140 (2022) Desarrollo de Huertas Urbanas y Periurbanas	Art. 1	Producción autónoma, sustentable y agroecológica de alimentos saludables	Autoridad de aplicación: Ministerio de Producción
		Art. 5	Apoyo a las huertas familiares y comunitarias	
			Prioridad para las ferias de la economía social y solidaria	
Nivel municipal (ciudad de Santa Fe)	Ordenanza 12790 (2021). Promoción de la agroecología	Art. 6 inc. (a)	Apoyo logístico y difusión para las ferias agroecológicas	Obligaciones a cargo del Departamento Ejecutivo Municipal
		Art. 6 inc. (e)	Acceso a la producción agroecológica, abastecimiento interno y emplazamiento de mercados de cercanía o ferias agroecológicas	
		Art. 6 inc. (f)	Acceso a procesos formativos y de sensibilización sobre la temática, actualizaciones de conocimiento y diversas técnicas de producción agroecológicas	

Problema de investigación y marco de análisis

En este contexto normativo, es posible preguntarse por el grado de adecuación o de impacto efectivo de estas disposiciones en las organizaciones vinculadas a la agroecología en la ciudad de Santa Fe.¹ Para abordar ese interrogante este capítulo propone un estudio realizado en el año 2024 sobre dos organizaciones santafesinas vinculadas a la agroecología. Para ello se tomó como referencia la experiencia registrada en la «Asociación de Pequeños y Pequeñas Productores y Productoras Hortícolas La Verdecita» (en adelante LV) y la «Feria Agroecológica Candiotti Sur» (en adelante CS) (ver Tabla 2 y Figura 1).

El marco seleccionado para conducir ese análisis es la noción de «fragmentación de la regulación alimentaria» que propone esta obra colectiva y que ha tenido desarrollo en distintos trabajos (Bonet y Marichal, 2020; Marichal *et al.*, 2021a; 2021b; Marichal, 2022; Bonet *et al.*, 2022:15). Esta noción plantea que las normas y políticas alimentarias, ya sea por falta

1 Un estudio de estas organizaciones a nivel regional en Grosso *et al.*, 2023 y un estudio de los espacios periurbanos en Marichal *et al.*, 2021.

de articulación entre niveles o por discontinuidades temporales, pueden afectar las distintas dimensiones que comprende el derecho a la alimentación (sobre estas dimensiones cfr. Filardi, 2011). El análisis presupone que las ferias y huertas agroecológicas, al operar en un marco regulatorio fragmentado, pueden enfrentar mayores dificultades para expandirse y consolidar su sostenibilidad a largo plazo.

Tabla 2. Aspectos generales de las organizaciones bajo estudio

Eje	Asociación La Verdecita	Feria Agroecológica Candiotti Sur
Año de creación	2007	2017-2018
Forma de organización	Asociación civil sin fines de lucro	Colectivo autogestivo, asociación de hecho
Objetivos	Promover la soberanía alimentaria y visibilizar el cordón hortícola periurbano	Promover el comercio agroecológico de cercanía y fortalecer el enfoque comunitario
Estructura general	Reuniones asamblearias. Predomina la participación femenina	Coordinación no formal con participación activa de feriantes y apoyo de la vecinal
Local propio	Estanislao Zeballos 2770	No
Puntos de venta	Plaza Pueyrredón Barrio Las Flores Explanada Ministerio de la Producción Explanada Ministerio de Desarrollo Social	Plaza Emilio Zola



Figura 1. Ubicación geográfica de las organizaciones bajo estudio

Metodología empleada

En el trabajo se aplicó un enfoque metodológico cualitativo. Se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a actores claves para obtener información sobre el funcionamiento de las organizaciones seleccionadas. Se aplicaron dos criterios de selección: que la organización estuviese vinculada a la producción agroecológica y que comercializara los productos en el ejido de la ciudad de Santa Fe.

Se diseñó un protocolo de entrevistas que incluyó preguntas sobre los siguientes ejes: antecedentes y estructura de la organización; gestión y visiones sobre la agroecología; relaciones con el gobierno nacional, provincial y municipal; interacción con otros actores institucionales; comercialización y estrategias adoptadas por la organización frente a los principales desafíos que detectan.

Las entrevistas se realizaron durante el año 2024 de manera presencial a Virginia Liponezky, integrante y referente de LV, y a Matías Galíndez, coordinador y referente de CS. Se aplicó un enfoque de análisis de contenido centrado en identificar patrones y conceptos que vincularan la actividad de las ferias y huertas con la regulación provincial y municipal y con otros actores sociales e institucionales. Los resultados obtenidos se contrastaron con fuentes documentales obrantes en sitios oficiales del Estado provincial y municipal y con noticias y testimonios disponibles en medios de comunicación locales y en plataformas de contenidos.

La metodología del estudio se diseñó para obtener información contextualizada sobre las dinámicas que operan en las ferias y huertas agroecológicas de la ciudad, tanto en lo que refiere a su funcionamiento interno como a su articulación con otros feriantes y productores y con el sector público local.

Los problemas y demandas de LV y CS

En este apartado se presentan los resultados obtenidos del estudio cualitativo conducido sobre LV y CS. Se presenta organizado en siete subsecciones que abordan sucesivamente una reseña de las trayectorias de las organizaciones; los imaginarios agroecológicos que despliegan; los requisitos exigidos para vender en la feria; las relaciones con el Estado en sus distintos niveles; la participación que tuvieron en la ordenanza 12790; las

deudas y desafíos con la legislación vigente; y un resumen de sus principales similitudes y diferencias.

Historias de vida, trayectorias de organizaciones

Liponezky reconstruyó su rol en LV entretejiendo sus experiencias de militancia con distintos momentos críticos de la historia argentina. Recordó sus orígenes en la militancia del feminismo urbano y explicó que en 2001, a partir de su relación con el Grupo de Reflexión Rural,² logró entender tanto «la recesión y la crisis económica» como la «transformación que se había dado en el campo argentino con el proceso de sojización a partir de habilitar las sojas RR transgénicas, de la mano de quien fuera el ministro de agricultura de Menem, Felipe Solá». Relató que «empezamos a ver que las mujeres no tenían qué comer en este país donde la comida es abundante, otro tipo de pobreza, no el de la falta de comida» y que por ello decidieron llevar su experiencia barrial (ollas populares, Multisectorial de Mujeres, Multibarrial de Mujeres) al —cada vez más reducido— cinturón hortícola de la ciudad.

Explicó que en el año 2003 se adquirió un predio en Aristóbulo del Valle al 9800 (que se extiende hasta el 10 000), al límite con Monte Vera, en el cinturón hortícola de la ciudad. El predio se adquirió con un subsidio de una organización española de mujeres: «estábamos en una red internacional de mujeres y mi madre, junto con otras compañeras, viajaron a Europa en 2001 dando charlas y activando en varios países donde las alojaba esta red internacional de mujeres».

Galíndez, por otra parte, reconstruyó su rol en CS recordando las inquietudes por la agroecología que compartía con un grupo de personas con las que integraba un espacio político y reconociendo a LV como «mentora y principal inspiración». Relató que en el año 2012 «empecé a conocer la agroecología. Conocí a dos o tres productores que estaban

2 El GRR se organiza a mediados de los años 90, como grupo de afinidad y como espacio de diálogos y debates multidisciplinarios sobre los impactos del capitalismo global. Llevaron adelante, durante más de una década, una campaña nacional contra el uso de agrotóxicos en poblaciones urbanas en pos de asegurar la salud de las personas y el cuidado del ambiente, y fomentando la repoblación del campo y la soberanía alimentaria.

trabajando de esa manera, pero me parecía que se requería un paso más: informar mejor al consumidor y establecer claramente qué era agroecológico y qué no, porque en ese momento era una mezcla de todo».

Explicó que, por esa época, se separó en sentido organizacional de LV, empezó a trabajar con productores agroecológicos que utilizaban sus propios insumos para cultivar y comenzó a contactar a productores de alimentos que trabajaban de manera consciente con panificados, tartas, postres y alimentos sin TACC. Destacó que, desde 2018, la cuestión económica y los aumentos de los precios fueron problemas recurrentes para CS y que «la forma de llegar de manera directa al consumidor abarata un poco el acceso al alimento».

Galíndez definió a CS como una feria agroecológica en sentido amplio, no sólo como un lugar donde se venden frutas y verduras que tengan un tratamiento agroecológico y orgánico, sin uso de agrotóxicos, con una visión del cuidado de la tierra a largo plazo, sino también como una forma de emprendimiento familiar, artesanal, donde se fomenta un trato más humano.

Los relatos de Liponesky y Galíndez permiten reconstruir una historia de la cuestión alimentaria desde distintos escenarios. Liponesky explica la expansión de la frontera del monocultivo (sojización) y el achicamiento del cinturón hortícola periurbano desde una perspectiva que articula a la agroecología con la soberanía alimentaria y con el ecofeminismo (cfr. Agosto, 2017; Papuccio de Vidal, 2020a; 2020b). Galíndez explica el aumento progresivo de los precios de los alimentos y la recurrencia de las crisis alimentarias desde una perspectiva que articula a la agroecología con el comercio de cercanía y con el trato directo entre productores y consumidores. Ambos casos muestran a las ferias y huertas agroecológicas como mecanismos que buscan dar respuestas situadas a los problemas de acceso a los alimentos que generan las recurrentes crisis alimentarias y la desarticulación de los vínculos entre los espacios rurales y urbanos santafesinos.

Imaginarios de la agroecología en LV y CS

En LV los imaginarios de la agroecología parecen recorrer aspectos conceptuales que están estrechamente ligados a alcanzar ciertos horizontes políticos. En lo conceptual, Liponesky explicó que en LV «manejamos

un concepto de agroecología muy respetuoso con el concepto que se forjó a través de todas estas grandes organizaciones campesinas indígenas, como respuesta al concepto de seguridad alimentaria de la FAO». Planteó que «la soberanía alimentaria es el acceso a la alimentación de acuerdo a tus costumbres, que podamos decidir», un concepto «que nos da la posibilidad como sujetos, como pueblo, de decidir las políticas, de participar». En lo político, Liponezky argumentó que la defensa de la seguridad alimentaria se traduce en la defensa del cordón hortícola, en oficiar «como un grupo de presión para que se gestionen políticas públicas que mejoren la situación de las pequeñas familias productoras y que puedan dejar de ser arrendatarios». De allí que emplazó el concepto de ordenamiento de lo urbano, de la organización territorial, «dentro del marco de la soberanía alimentaria y de la agroecología».

En la entrevista Liponezky mencionó dos aspectos relevantes para su concepción de la agroecología: la tierra y la biodiversidad como pilares (la tierra entendida como un ser vivo que necesita alimentarse) y que el concepto, por su dinámica, no se agota en las características de un producto, no se limita a una sustitución de prácticas, es construcción de comunidad.

En los imaginarios de la agroecología parecen recorrer aspectos conceptuales que están ligados a lograr un encuadre más ambiental e informado de la cuestión alimentaria. Galíndez explicó el aspecto conceptual de manera amplia e incluyó tres elementos: la venta de frutas y verduras con tratamiento agroecológico; una visión a largo plazo del cuidado de la tierra; y los emprendimientos familiares y artesanales que tienen llegada directa al consumidor y acortan la cadena de comercialización en un contexto económico complejo. Argumentó que ampliaron el concepto de agroecología:

no sólo a la producción sin agrotóxicos, sino también a una forma de vincularse con las personas, una relación directa, una forma diferente de comercio. Aunque obviamente es un intercambio más humano, volviendo un poco a las viejas ferias donde conocemos con quién estamos tratando.

Consideró que las políticas ministeriales toman a la agroecología desde una mirada solamente productiva, cuando debería abordarse también desde una mirada ambiental, ya que la agroecología y la economía circu-

lar, tiene su apartado en las capacitaciones que la Provincia ofrece en el marco de la «Ley Yolanda» (ley 27592 de 2020).³

Requisitos para vender en las ferias y sistemas de comercialización

Las concepciones agroecológicas que circulan por LV y CS tienen correlato en los requisitos que se exigen para vender en la feria y en los canales de comercialización utilizados. LV ha diversificado sus canales de comercialización, incorporando la venta a través de redes sociales y de otras plataformas digitales. CS, por su parte, permite, además de productores de verduras y hortalizas, la venta de productos artesanales, pero su sistema de comercialización es más tradicional, basado principalmente en la venta directa y presencial durante los días de feria. CS implementó la venta a través de redes sociales y la entrega domiciliaria excepcionalmente durante la pandemia de Covid-19.

LV produce en forma estrictamente agroecológica en un terreno de seis hectáreas que consiguió a través de un comodato que se firmó en el año 2016 con el Ministerio de la Producción de la Provincia. Estos productos se venden con la debida identificación en la explanada del Ministerio de Producción los jueves, en el Barrio las Flores los viernes, en la feria de Plaza Pueyrredón los días sábados y a través de redes sociales para retirar en el local de Estanislao Zeballos 2770 los días miércoles. Asimismo, producen y comercializan en las ferias de Plaza Pueyrredón y de Barrio las Flores verduras y hortalizas de forma convencional en las otras hectá-

3 La «Ley Yolanda» establece la capacitación obligatoria en materia ambiental para las personas que se desempeñen en la función pública. Su objetivo es garantizar la formación integral en materia ambiental, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático. En su art. 5 establece que los lineamientos generales deberán contemplar como mínimo información referida al cambio climático, a la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, a la eficiencia energética y a las energías renovables, a la economía circular y al desarrollo sostenible, así como también deberán contemplar información relativa a la normativa ambiental vigente (el resaltado nos pertenece). La correspondiente adhesión de la Provincia de Santa Fe fue en el año 2022, a través de la ley provincial 14178, a partir de la cual se comenzaron a dictar las «capacitaciones» que menciona el entrevistado, y que incluye un módulo sobre «Producción de alimentos y soberanía alimentaria: Agroecología».

reas que componen su predio, pero respetando las buenas prácticas: «es un concepto controversial, pero dentro de ese concepto hay límites, hay períodos de carencia para la cosecha, hay formas de uso de las aplicaciones». La referente de LV destacó «lo maravilloso es que la feria no es solamente un hecho económico, la feria es un hecho cultural y es un hecho político, porque ocupamos el espacio público, porque allí circula conocimiento».

En LV todos los productores que venden verduras tienen que ser parte de la organización. Si no lo son, solamente pueden incorporarse a la feria con autorización previa. Liponezky relató que «no queremos que haya productores de verduras que no sean de La Verdecita, porque nos costó un montón, nos costó tiempo, nos costó mucha acción. Nos costó un montón y lo ganamos». Explicó que tuvieron varios conflictos cuando se les ha querido imponer desde afuera el ingreso de revendedores de alimentos a la feria y que a los productores que venden otras cosas los invita la propia asociación.

A su vez, relató que algunos de los requisitos de LV para incorporarse a la asociación debieron modificarse debido a la crisis económica. Previamente se exigía como primer requisito que todo candidato fuese presentado por un miembro y como segundo requisito que fuese productor agrícola, es decir, que no fuese revendedor. Debido a la crisis, LV comenzó a admitir asociados que no tienen voto pero que apoyan la causa, abonando una cuota para colaborar con el financiamiento y afrontar los gastos mínimos. Actualmente estos asociados son pocos y se trata de personas que «siempre manifestaron su apoyo a la organización».

En cuanto a la existencia de certificaciones, la integrante de LV manifestó su preferencia por un sistema participativo de garantías, argumentando que así como la soberanía alimentaria es la contracara de la seguridad alimentaria, el sistema mencionado es la contracara de las certificaciones. Explicó que «es importantísimo, porque no es solamente una forma de que el Estado y los consumidores controlen la trazabilidad ambiental del producto, sino que es un puente de ida y vuelta de confianza y de conocimiento entre productores y consumidores». En cuanto a la identificación de LV, contó que «tenemos nuestra propia bandera, nuestros pasacalles y gazebos. Tenemos que venir con nuestra propia producción».

Para participar en la feria de CS de los días miércoles, en la plaza Emilio Zola del barrio Candiotti Sur, se debe cumplir con tres requisitos. El primero es que si se trata de un productor de verduras y frutas, sea agro-

ecológico. Esos productores suelen provenir de lugares como Desvío Arrión, Arroyo Leyes, Monte Vera y Santa Rosa de Calchines. En caso de que el productor traiga verduras que no son agroecológicas lo debe informar (cartel). El segundo es que si no son productores (pero venden alimentos), al menos el 80 % de los insumos deben ser agroecológicos o naturales, entendiendo que algunos emprendedores están en transición y ciertos productos no se consiguen todo el tiempo. Si se quiere vender otro tipo de productos, como cerámicas, textiles y artesanías en general, se exige que sea un emprendimiento familiar, porque es trabajo propio a la venta. El tercer requisito es que los feriantes traigan su propia mesa y paguen un monto en cada feria para el seguro, el uso de la vecinal y la colaboración para cualquier otro gasto.

Galíndez relató que «hay gente que vende huevos de sus propias gallinas, limones y naranjas cuando es temporada. Van mutando en base a la temporada y lo que hay. No son grandes productores de tierra como los de Monte Vera que tienen hectáreas de cultivos, son emprendimientos pequeños, pero de muy buena calidad».

En cuando a las certificaciones, Galíndez explicó que no existe certificación para la feria en general o para los productores en particular y que desde cs han discutido con diversas gestiones «la idea de tener productos de cercanía o algún tipo de etiqueta que nos permita participar incluso con escuelas, por el tema de la prohibición de alimentos etiquetados en las cantinas escolares».⁴ Entendió que de esta manera «un productor que hace alfajores de algarroba con su propia harina y azúcar podría tener un sello y venderse en escuelas. No es 100 % saludable, pero es un buen alimento. Se podrían establecer etiquetas de azúcar, pero no se puede comparar un producto local, artesanal, con un producto empaquetado. Se pueden hacer pequeños cambios y son posibles».

4 La ley 27642 sancionada en 2021 de Promoción de la Alimentación Saludable (PAS), también conocida como «Ley de Etiquetado Frontal», establece la obligación de colocar sellos de advertencia indeleble en la cara frontal de los alimentos envasados y bebidas analcohólicas por cada nutriente crítico y su valor energético que exceda los valores establecidos en la presente ley según corresponda. En su art. 12 prevé que los alimentos y bebidas analcohólicas que contengan al menos un (1) sello de advertencia o leyendas precautorias no pueden ser ofrecidos, comercializados, publicitados, promocionados o patrocinados en los establecimientos educativos que conforman el nivel inicial, primario y secundario del Sistema Educativo Nacional.



Fotografía 1. Punto de venta de LV (explanada del Ministerio de la Producción).
Fotografía: Gabriel Martínez.

Relaciones con el Estado a nivel nacional, provincial y municipal

Tanto LV como CS han tenido una relación compleja con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

LV explicitó una relación más tensa y politizada con los distintos niveles de gobierno. Al presentarse como un grupo de presión que aboga por el acceso a la tierra y la defensa del cordón hortícola periurbano, ha tenido desencuentros con el gobierno provincial y municipal debido al avance del monocultivo y del negocio inmobiliario. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en conflictos con el municipio por el uso de la Plaza de la Legislatura y en reclamos de una mayor protección del cordón periurbano y de los parques agrarios. Los apoyos estatales para LV han sido limitados y bastante discontinuos (ver Tabla 3). Liponezky recordó que

fuimos una de las cinco organizaciones en todo el país que ganaron un subsidio del área social de nación, del gobierno de Alberto Fernández. Pero nos dieron la plata dos años después. Imaginate que había presupuestado hasta para un auto, para movilidad, una utilitaria. Nos dieron el dinero dos años después, así que sólo alcanzó para los gazebos.

A nivel nacional, Liponezky valoró positivamente la gestión de Carlos Casamiquela al frente del Ministerio de Agricultura de la Nación (2013–2015) y manifestó su preocupación frente al desmantelamiento que lleva adelante el gobierno de Javier Milei (2023 en adelante) de iniciativas como el programa ProHuerta del INTA.⁵ La referente indicó que tanto la crisis económica como el retiro del Estado implican un desincentivo considerable para la producción agroecológica.

Liponezky profundizó en dos estrategias empleadas para transitar esa relación compleja con los gobiernos y las políticas públicas: la lucha organizada por el espacio y el desarrollo de aptitudes de negociación en los productores. Relató que cuando el municipio intentó desplazar a LV hacia la periferia de la ciudad «juntamos firmas e hicimos toda una movida en los medios» y agregó que «no porque sea una economía comunitaria tiene que ser empobrecida. Queremos que sea bella, que tenga estética, que sea visible, y por eso no queríamos que nos escondieran». Valoró el carácter nivelador y emancipador de la práctica asamblearia, especialmente para las mujeres: «al principio, las mujeres apenas hablaban en las reuniones, pero ahora son ellas quienes más participan. En la feria, la mayoría son mujeres». Consideró que estas habilidades resultan cruciales para entablar reclamos o negociaciones con los funcionarios públicos dado que «cada gobierno que viene, tenemos que negociar. Como decimos siempre, somos una organización chiquita local, pero los gobiernos pasaron y nosotros seguimos de pie. Siempre nos vienen a presionar, pero siempre tenemos bastante reconocimiento en la ciudad».

cs explicitó una relación un poco menos conflictiva con el Estado en sus distintos niveles, pero con un nivel bastante más bajo de apoyo (ver Tabla 3). La feria mantiene un cierto nivel de comunicación con el municipio en términos de trámites y gestión de espacios, pero ello no se traduce en apoyos económicos o logísticos —se limitan a darle difusión en sus redes— (Ferias de Santa Fe Capital, s/f). Los apoyos provinciales han sido esporádicos y han surgido del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

5 El Programa ProHuerta fue creado en 1990 durante el primer gobierno de C. Menem y fue gestionado en conjunto con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Apoyaba la producción agroecológica y el acceso a productos saludables para una alimentación adecuada. Estaba dirigido a familias y organizaciones de productores y productoras en situación de vulnerabilidad social. Desde abril de 2024 su funcionamiento se encuentra suspendido.

Tabla 3. Apoyos específicos de los distintos niveles estatales para las ferias bajo estudio

Nivel	La Verdecita	Feria Candiotti Sur
Nación	Programa ProHuerta (INTA): Semillas y capacitación. Programa de Producción de Alimentos Sustentables: Subsidio	No se registra
Provincia	Ministerio de la Producción: Comodato de tierras y espacio en la explanada. Ministerio de Desarrollo Social: Espacio en la explanada.	Ministerio de la Producción: Asesoramiento. Ministerio de Desarrollo Social: Espacio para la feria durante 2023.
Municipio	Difusión en sitios oficiales. Espacios para la feria	Difusión en sitios oficiales. Simplificación de trámites.

Se puede observar que LV ha presentado una relación más tensa y politizada con el Estado, orientada a la defensa del cordón hortícola periurbano y la promoción de la soberanía alimentaria. Esta organización ha tenido que adoptar una postura de presión política para defender sus espacios y mantener su independencia. CS ha manifestado una relación más pragmática, con un enfoque centrado en el comercio de proximidad y la construcción de redes con productores locales. Sin embargo, ambas organizaciones comparten desafíos vinculados a la falta de apoyo técnico, logístico y económico, lo que dificulta su capacidad para ampliarse y su proyección a largo plazo.

Participación en la ordenanza 12790 de promoción de la agroecología en la ciudad de Santa Fe

Ambos testimonios resultaron coincidentes en lo que refiere a la participación de las organizaciones en el proceso de sanción de la ordenanza 12790 de la ciudad. Cabe mencionar que en distintos artículos se ha declarado que LV y CS formaron parte de un grupo de organizaciones y actores de la agroecología que fueron consultados durante la elaboración del texto —información que sugiere una participación activa y/o un apreciable grado de consulta a dichas organizaciones (v.g. Guerrero, 2021; Imhoff et al., 2023, p. 90).

Liponezky relató que la participación de LV en la ordenanza «fue ínfima», apenas «una charla». Explicó que «nos convocaron después de que nos molestó mucho no ser convocados» y alegó no recordar demasiado el contenido de esa «charla». Galíndez explicó que CS no tuvo

ningún rol en la discusión de esta ordenanza, salvo por la convocatoria a «un encuentro, una charla».

Dada la información disponible en distintos medios y artículos, allí se introdujo una repregunta. El referente de cs entendió que la mención en los medios se trató más bien de un «aprovechamiento político» y explicó que

en ese sentido, nos cuidamos mucho. Cada uno tiene su línea política, pero siempre mantuvimos una neutralidad en las ferias. No hemos tomado ninguna posición partidaria. Hemos recibido la visita de todos: concejales, intendentes de todos los colores políticos. Pero nunca hemos tomado una posición partidaria, aunque lógicamente tenemos una posición política.

Durante la entrevista se marcó a Liponezky la coincidencia de su respuesta con la de Galíndez. Ante ello, la referente amplió que «por eso fallan estas políticas, porque son desde el escritorio; es como el ordenamiento territorial, tiene que nacer desde el territorio».

De esta manera, los referentes entendieron que no fueron suficientemente consultados para lograr un adecuado diseño de los instrumentos normativos que contemplara las necesidades del sector y la resolución de sus problemáticas más urgentes.

En lo que refiere a la eficacia y a los efectos de la norma para la actividad, ambos testimonios también fueron coincidentes. Liponezky entendió que las facilidades o beneficios para su actividad fueron «ninguno, cero, nada». Galíndez también expresó que la ordenanza no trajo facilidades o beneficios para la feria. Agregó que «desde hace tiempo se pide un reconocimiento de la importancia de la feria en el Concejo Municipal, pero ello todavía no se logró».

Deudas y desafíos de la legislación vigente

Al profundizar en los aspectos no regulados o insuficientemente desarrollados en la legislación vigente, las personas entrevistadas marcaron distintos tipos de desafíos. Liponezky se concentró principalmente en dos aspectos a mejorar. En primer lugar, reseñó la falta de protección del cordón hortícola periurbano frente al avance desmedido del negocio inmobiliario. Argumentó que proteger ese espacio es clave para la economía local porque genera liquidez circulante, empleo y cultura, pero

también porque limita los efectos negativos de la producción intensiva y ayuda a controlar el aumento de la temperatura. Propuso como respuesta el desarrollo de legislaciones de protección de los parques agrarios y del espacio periurbano santafesino (ver a este respecto Marengo et al., 2020). En segundo lugar, subrayó el carácter indispensable del apoyo técnico financiado por el Estado, explicando que, aunque se disponga de la tierra, no se puede producir en forma agroecológica sin capacitación y seguimiento. En este sentido, Liponezky relató que

con el cambio de gobierno dejaron de pagar a los técnicos. No había quien diera seguimiento constante y empezaron los problemas. Muchas de estas experiencias agroecológicas retrocedieron porque las impulsaban las mujeres o las hijas, y al retirarse el apoyo técnico, los hombres decidieron volver a los métodos convencionales. Entonces, la producción agroecológica retrocedió a las seis hectáreas originarias, una familia por hectárea y media aproximadamente.

Galíndez observó que la falta de articulación y/o la contradicción entre las políticas públicas suele ser uno de los mayores obstáculos para la agroecología, especialmente cuando estas políticas son de corto plazo o están atadas a cambios de gestión. El referente de cs ejemplificó estos impactos negativos a través del programa «Billetera Santa Fe» (programa de compras con beneficios mediante una app). Como los feriantes no estaban preparados para adoptar ese sistema, muchos consumidores, para acceder a los descuentos, optaron por comprar los alimentos en supermercados o en otros comercios adheridos. Subrayó las dificultades que tuvieron los feriantes para adoptar, aproximadamente desde 2022, los pagos por transferencia. También remarcó que otro de los grandes obstáculos para el comercio de cercanía y la formación de las ferias agroecológicas está relacionado con la logística y con el costo del combustible, cuestión que hizo que cs perdiera algunos feriantes que se trasladaban en colectivo o que no tenían otro medio de transporte para acercar sus productos.

Por otra parte, los referentes coincidieron en la necesidad de profundizar en materia de educación y prácticas alimentarias. Liponezky destacó que «la escuela es muy importante en este proceso. El otro día vino una mamá y me contó que su hijo aprendió sobre esto en la escuela. Tratamos en todos los espacios educativos que el consumidor o el coproductor

tengan curiosidad por el proceso de producción. Eso ayuda a un cambio más profundo, no solamente de cuidar tu cuerpo y tu familia, sino de cuidar la comunidad. Pensemos en clave comunitaria». Del mismo modo, Galíndez advirtió que «muy poca gente sabe qué es una mirada agroecológica, una mirada ambiental, o cómo se relaciona esto con la economía circular. Creo que estamos dentro de todo eso y no se le da la importancia debida».

Puede observarse que ambas organizaciones entienden a las ferias y huertas agroecológicas no sólo como un mecanismo de acceso a la alimentación adecuada en términos de seguridad alimentaria sino también como un espacio cultural y político desde el cual disputan distintos aspectos de la soberanía alimentaria, como las demandas de acceso a la tierra, la información adecuada, la economía circular, los mercados de cercanía, la revalorización de los saberes, la construcción de redes con productores locales, el intercambio directo y más humano entre productor y consumidor, la perspectiva de género, y la producción más amigable con el ambiente.

Similitudes y diferencias entre LV y CS

El análisis de la información permite apreciar similitudes y diferencias entre las organizaciones bajo estudio (ver figura 2 y Tabla 4). Ambas se aproximan en lo que respecta a temáticas como la relación intermitente con el Estado, la búsqueda de autonomía financiera, el apoyo a los productores locales, las exigencias agroecológicas y la apertura a la participación comunitaria.

Se diferencian en lo que respecta a temáticas como el tipo de organización, la flexibilidad para la inclusión de feriantes, el grado de vinculación con otros actores y la forma de comercialización. LV es una Asociación Civil sin fines de lucro, tiene un mayor grado de vinculación con otras organizaciones e instituciones y comercializa tanto en ferias como por redes sociales. CS es un grupo autogestionado de feriantes, más flexible para la inclusión de otros feriantes, con menor grado de vinculación con otras organizaciones e instituciones y que comercializa sus productos en una feria presencial.

Tabla 4. Parámetros considerados para la construcción de la Figura 2

Ejes temáticos	La Verdecita	Feria Candiotti Sur
Relación con el Estado	Relación más tensa, con apoyos aislados	Relación menos tensa, con poco apoyo
Autonomía financiera	Ingresos de la feria. Aporte de los miembros para gastos fijos	Aportes de feriantes para seguro y manutención del espacio. Apoyo de la vecinal
Exigencia agroecológica	Adopta prácticas agroecológicas y admite otras prácticas convencionales	Promueve productores agroecológicos pero admite otras prácticas comunitarias sostenibles
Participación comunitaria	Participación asamblearia. Arraigo en la ciudad	Participación vecinal. Arraigo barrial
Flexibilidad en la inclusión de feriantes	Criterios más restrictivos. Solamente productores de La Verdecita e invitados cuando venden otro tipo de productos	Admite productores de hortalizas agroecológicas. Admite productores intermitentes. Admite otros tipo de productos (v.g. alimentos ya elaborados y otras artesanías)
Apoyo a productores locales	Propiedad de la tierra. Defensa del cordón periurbano. Capacitaciones	Espacio de feria (plaza pública y vecinal). Apoyo al comercio de cercanía
Vinculación con otros actores	UTT, movimientos ecofeministas, universidades, otras ferias	Vecinal Candiotti Sur, UTT, Desvío a la Raíz, otras ferias, productores locales

Comparación entre ferias

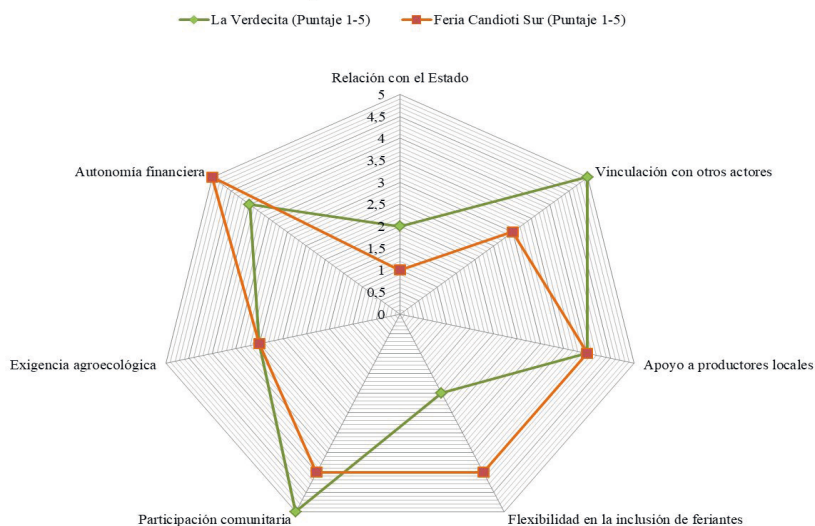


Figura 2. Gráfico radial comparativo. Se asignaron puntajes sobre las respuestas para detectar similitudes y diferencias entre las organizaciones consultadas

Algunas observaciones finales. Los desafíos del derecho alimentario en escenarios de fragmentación regulatoria

Del análisis de la información se advierte que la ordenanza municipal 12790 y la ley provincial 14140 han tenido poco impacto en la actividad de las dos organizaciones consultadas. De la comparación entre la Tabla 1 y la Tabla 3 se advierte que los objetivos plasmados en dichas normas están muy lejos de alcanzarse, e incluso alguno de ellos, como el abastecimiento de semillas y la formación técnica, fueron cubiertos parcialmente por el Estado Nacional gracias a los requerimientos efectuados por parte de la organización La Verdecita.

La fragmentación regulatoria vinculada a la agroecología ha afectado la capacidad de LV y CS para actuar como mecanismos de acceso a alimentos saludables en los espacios urbanos y periurbanos santafesinos. Algunas de las manifestaciones de la fragmentación recopiladas durante el trabajo se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- Falta de articulación entre las políticas nacionales, provinciales y municipales (v.g. desmantelamiento de iniciativas como el programa Pro-Huerta del INTA).
- Tensión entre políticas que priorizan el modelo agroindustrial y el negocio inmobiliario por sobre las necesidades de acceso a la tierra de pequeños productores y protección de espacios periurbanos (v.g. necesidad de contar con parques agrarios, disputas de terrenos en LV).
- Falta de diálogo entre los decisores y los destinatarios de las normas (v.g. relevamiento de necesidades, participación en la elaboración de las normas).
- Inversiones en políticas segmentadas de corto plazo que pueden afectar la construcción de políticas integrales de largo plazo (v.g. Billetera Santa Fe en relación con feriantes y economía informal).
- Discontinuidades temporales en la implementación de políticas públicas y programas alimentarios (v.g. apoyo técnico y entrega de semillas e insumos a productores agroecológicos).
- Falta de presupuesto para asegurar la eficacia de las normas vigentes y el cumplimiento de sus objetivos (v.g. ínfimo impacto de la ordenanza 12790 y la Ley provincial 14140 en las organizaciones vinculadas a la agroecología).

En este escenario de fragmentación regulatoria, las perspectivas de subsistencia y expansión de las ferias y huertas agroecológicas de la ciudad de Santa Fe son bajas. No obstante ello, para profundizar en ese sentido, podría ser útil ampliar el estudio a otras organizaciones vinculadas a la agroecología en la ciudad de Santa Fe y zonas de influencia.

Referencias bibliográficas

- Agosto, P.** (2017). Mujeres hacia la soberanía alimentaria. La experiencia de la granja agroecológica La Verdecita. *Ecología Política*, 54, 103–106.
- Bonet de Viola, A. M. y Marichal, M. E.** (2020). Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Derechos en Acción*, 14(14), 366.
- Bonet, A. M.; Nessier, M. C. (...) Alé, M. C.** (2022). *Aportes para un abordaje integral de la política pública alimentaria argentina. Recomendaciones para tomadores de decisiones.* Heinrich Böll Stiftung.
- Filardi, M. E.** (2011). El Estado como garante del derecho humano a la alimentación adecuada. En De Gorban, M. K. *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (pp. 65–82). Colección Cuadernos.
- Grosso, S.; Sánchez Deicas, L. (...) Canesini, M. C.** (2023). Soy un/a productor/a agroecológico/a: diversidad de sujetos sociales en el centro de Santa Fe. *Pampa* (27).
- Guerrero, M.** (2021, 18 de octubre). El Concejo Municipal sancionó una ordenanza de promoción de la agroecología. *Periódico Pausa*. <https://www.pausa.com.ar/2021/10/el-concejo-municipal-sanciono-una-ordenanza-de-promocion-de-la-agroecologia/>
- Imhoff, X.; Paviotti, C. (...) Berros, M. V.** (2023). Estado actual del derecho ambiental santafesino en materia de cambio climático, biodiversidad y agroecología. *Pensamiento Jurídico*, 6, 57–96.
- Marengo, A. et al.** (2020). *Parque Agrario Santa Fe Metropolitana: una propuesta de gobernanza territorial para la agricultura periurbana.* Ediciones UNL.
- Marichal, M. E.** (2022). Etiquetado frontal de alimentos. Una sutura en el fragmentado ordenamiento de la seguridad alimentaria. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 12(2), 47–68.
- Marichal, M. E.; Bonet de Viola, A. M. (...) Scolnik, N.** (2021a). Derecho humano a la alimentación y cuestión periurbana: una reflexión desde la soberanía alimentaria. *Papeles del Centro*, 12(23).
- Marichal, M. E.; Bonet, A. M. (...) Scolnik, N.** (2021b). La irrupción de la cuestión agroalimentaria en la agenda pública: un análisis de proyectos legislativos durante 2020 en la provincia de Santa Fe. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 6(12), 363–386.

Papuccio de Vidal, S. (2020a). Feminismo y agroecología en primera persona: acerca de la vida y el legado de Chabela Zanutigh de la Granja La Verdecita en Argentina. *Cuadernos de Agroecología*, 15(3), 1–10.

Papuccio de Vidal, S. (2020b). La experiencia del Colectivo de Mujeres de La Verdecita en Argentina. *LEISA. Revista de Agroecología*, 36(1), 39–40.

Entrevistas

Galíndez, M. (2024, octubre). Realizada por los autores del capítulo.

Liponezky, V. (2024, octubre). Realizada por los autores del capítulo.

Fuentes

Santa Fe Capital. Ferias. <https://santafeciudad.gov.ar/direccion-de-derechos-y-vinculacion-ciudadana-e-institucional/ferias/>

Capítulo 3

El sostenimiento de huertas comunitarias. Acciones locales en el Barrio Playa Norte

MARA MANSILLA, PILAR GÓMEZ IRIONDO, LUCIANA GOTTARDI

Introducción

La transformación del espacio en el barrio Playa Norte puede enmarcarse en lo que Porto–Gonçalves (2002) denomina territorialización, entendida como la apropiación del territorio. El autor propone pensar el territorio desde la tríada *territorio–territorialidad–territorialización* (Porto–Gonçalves, 2002). Sostiene que

El territorio es una categoría espesa que presupone un espacio geográfico determinado que es apropiado y ese proceso de apropiación —territorialización— da origen a identidades —territorialidades— que están inscriptas en procesos y son, por lo tanto, dinámicas y mutables, materializando en cada momento un orden determinado, una configuración geográfica determinada, una topología social. (230)

Lejos de asignar al territorio un papel pasivo y entenderlo meramente como una delimitación geográfica, Porto–Gonçalves (2002) explica que se trata de un concepto dinámico y estrechamente vinculado con las luchas sociales que en él se enmarcan. El territorio presenta, al mismo tiempo, una dimensión material y una simbólica, en la que los sujetos atribuyen significaciones y se apropian de aquello a lo que le otorgan sentido (Porto–Gonçalves, 2002). En consecuencia, si los territorios son condición y producto de la existencia de grupos sociales con identidades dinámicas y cambiantes, cada territorio materializará en cada momento un determinado orden o configuración territorial en función de esas identidades.

Dicho proceso de apropiación del espacio puede reforzar o modificar el significado del territorio para quienes lo habitan (Arzeno, 2018).

Surge así la coexistencia de una multiplicidad de sujetos involucrados en las relaciones de espacio–poder que se dan en los territorios (Arzeno, 2018). Rogério Haesbaert (2013) enfatiza en el ejercicio del poder en el territorio, lo que permite visibilizar que este es objeto de apropiación y, en paralelo, de dominación por parte de distintos grupos. En estos casos de convivencia y conflicto, Haesbaert (2013) propone el concepto de «multiterritorialidad», definiéndolo como «La posibilidad de tener la experiencia simultánea y/o sucesiva de diferentes territorios, reconstruyendo constantemente el propio» (Haesbaert, 2013:34).

A decir de Brasca (2020) entendemos por territorio a aquel espacio geográfico atravesado por relaciones de poder que es indispensable para la existencia de los grupos sociales. Estos grupos sociales se territorializan por medio de relaciones de apropiación y/o de dominación del espacio en las que se encuentran implicadas distintas territorialidades (distintas identidades, formas de ser y estar en el territorio, formas de apropiarse del territorio). Así, encontramos que en un mismo espacio geográfico pueden coexistir distintos territorios, distintas territorialidades y distintas formas de territorialización.

En el barrio Playa Norte, la apropiación del espacio se ha visto reflejada en el surgimiento de huertas comunitarias que se sostienen desde el año 2003. Por ello, el presente trabajo pretende identificar aquellas acciones que ayudaron al mantenimiento de las huertas, y los diálogos y tensiones que coexisten en el territorio donde ellas se desarrollan.

Caracterización del barrio Playa Norte

Calle Riobamba divide dos mundos opuestos: hacia el sur, el barrio residencial de Guadalupe Este; hacia el norte, Playa Norte. Se trata de un «barrio popular»¹ ubicado en la periferia urbana del noreste de la Ciudad de Santa Fe, donde habitan 164 familias (República Argentina, s.f. a).

1 Se entiende por «barrio popular» al agrupamiento de viviendas donde las y los habitantes no poseen título de propiedad y carecen del acceso a dos de los tres servicios básicos (agua de red, cloacas y red de energía eléctrica) (Guevara, Marigo y Wallace, 2018).

Originariamente, en el barrio existían tierras vacantes (parcelas suburbanas de titularidad registral privada) que los vecinos convirtieron en suelo urbano. En la actualidad, se compone de parcelas que constituyen unidades catastrales periurbanas, de transición hacia características rurales. Sus niveles de cota² varían, ya que fueron modificados a partir del relleno realizado por las propias familias a fin de mejorar las condiciones de habitabilidad. Se trata de un barrio que se ha consolidado en convivencia con el equilibrio ecológico del sector, y que se encuentra favorecido por su cercanía a la Laguna Setúbal y a un reservorio que funciona como drenaje natural en casos de inundación.³

Por su proximidad a la laguna y a los parajes playeros, Playa Norte se encuentra ubicado en una zona de gran interés inmobiliario que empujó a los vecinos a un proceso histórico de disputa por la permanencia en el barrio (Periódico Pausa, 26/10/2010). Esa lucha se reflejó en el Anteproyecto de Urbanización (2014)^{4, 5}, que fue presentado ante el Concejo Municipal por las y los vecinos junto a tres organizaciones sociales con fuerte presencia en el barrio: Manzanas Solidarias,⁶ Canoa-Hábitat Popular⁷ y Tramas-Derecho en Movimiento (Periódico Pausa, 4/07/2014). Fue elaborado en el marco de una propuesta que parte del reconocimiento de la producción social del hábitat y prevé no solo la regularización de la titularidad dominial, sino también la planificación y urbanización del barrio. Allí pueden encontrarse aspectos construidos desde diferentes disciplinas —como la arquitectura, el trabajo social, la abogacía y la ingeniería hídrica— en un trabajo en conjunto con las y los vecinos del

2 La cota topográfica es la distancia que hay entre un punto del terreno y el plano de referencia. En general, se toma de referencia el nivel del mar y la cota se denomina «altura sobre el nivel del mar» (a.s.n.m.).

3 Hoy, las y los vecinos, junto a las organizaciones que acompañan en el territorio, buscan que se categorice a este reservorio como Reserva Natural para lograr así una mejor protección de su biodiversidad.

4 El Anteproyecto de Urbanización se encuentra disponible en <https://asociacion-manzanas-solidarias.blogspot.com/>

5 Este fue elaborado en el marco de una propuesta que parte del reconocimiento de la producción social del hábitat para la planificación y urbanización del barrio, pensado desde los y las vecinas junto con las organizaciones sociales Manzanas Solidarias, Canoa Hábitat Popular, Tramas- Derecho en Movimiento y Movimiento de Ocupantes e Inquilinos.

6 <https://asociacion-manzanas-solidarias.blogspot.com/>

7 <https://www.instagram.com/canoa.habitatpopular/>

barrio que brindan pautas de las diferentes confrontaciones y tensiones que se producen en el territorio. A su vez, da cuenta de las características geográficas del territorio del barrio, que propician el sostenimiento de las huertas comunitarias, como el suelo, la biodiversidad y su cercanía al humedal de la Setúbal.

Procesos de apropiación del territorio

Si bien muchas de las acciones ejecutadas en Playa Norte han recibido apoyo estatal, su rol ha sido complementario a las iniciativas provenientes de la organización barrial y social. En el caso de las huertas, han sido los propios vecinos y vecinas quienes, junto a las organizaciones sociales (especialmente Manzanas Solidarias⁸) y en articulación —aunque siempre en tensión— con los distintos niveles del Estado, han diligenciado mejoras para el barrio y han recuperado y generado espacios comunes. Se pueden identificar dos acciones que permitieron la creación de las huertas comunitarias. Primero, una serie de diligencias que pretendían garantizar el acceso a servicios esenciales, principalmente, al agua potable. Segundo, la organización para erradicar basurales a cielo abierto.

En lo que respecta al acceso al agua potable, los y las vecinas comenzaron a reclamar su acceso en 2012. Para ello, iniciaron trámites y gestio-

8 Su nombre deviene de la organización del barrio en manzanas, este término es utilizado en sentido urbanístico y refiere al espacio urbano que se encuentra delimitado por cuatro calles y que conforma una unidad separada de otras.

La organización Manzanas Solidarias nace en el contexto de crisis socioeconómica profunda argentina de fines de 2001, cuando un grupo de vecinas organizadas buscó atender las necesidades urgentes de los vecinos de los barrios Playa Norte, Dorrego, Bajo Judiciales y General Paz, a través de la ayuda directa a las familias en situación de vulnerabilidad. Paralelamente, surgieron propuestas con objetivos a largo plazo: talleres de ayuda escolar, atención a los animales domésticos, actividades recreativas, entre otras. Cada una de las manzanas del barrio buscaba cubrir las necesidades de una familia en situación de vulnerabilidad y contaba con una coordinadora que establecía la relación directa y recibía los aportes de los vecinos de su manzana. Se llegaron a conformar más de 60 manzanas.

Actualmente, Manzanas Solidarias cuenta con propuestas de alfabetización, informática, huertas, manualidades, murga, deportes, etc. Su labor se caracteriza por la promoción de los derechos humanos; especialmente, apoya luchas por el derecho a la ciudad, a la educación, a la recreación y a la vida digna.

nes ante la empresa Aguas Santafesinas SA (ASSA), los Ministerios de Aguas y de Gobierno de la provincia, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). En ellas solicitaron no solo el acceso al servicio de agua por red, sino también el mejoramiento del servicio en cantidad y en calidad. De esta manera, en 2014 se logró el dictado la Resolución N° 080 de la Defensoría del Pueblo donde se determinó que el Ministerio de Aguas debía proveer al barrio un mejor servicio.

Además, en 2018, consiguieron la instalación de un tanque cisterna por parte de ASSA que, aunque no resolvía completamente la falta de infraestructura, implicó una solución que permitió el acceso al agua. «Lo que hace falta es primero urbanizar y después realizar las conexiones de agua potable a cada domicilio. Esto es solamente un parche, pero un parche que, aunque parezca poco, en verano es muy desesperante cuando no tenés agua» (Liliana Berraz en *Diario UNO*, 27/02/2018).

Por otro lado, los basurales a cielo abierto han sido un gran problema a lo largo de la historia del barrio. Estos eran muchas veces generados por empresas que vertían residuos en espacios considerados baldíos, otras por los propios vecinos y vecinas con los desechos que restaban del «cirujeo»,⁹ y otras tantas por la falta de diligencia municipal en el cumplimiento del servicio de recolección de basura (El Litoral, 16/04/2011). Sin embargo, las y los vecinos lograron erradicar algunos de estos basurales y transformarlos en nuevos espacios comunes, a la par que promovieron la concientización sobre el cuidado e higiene de los espacios recuperados. Así, dieron lugar a una plaza, una huerta comunitaria y al terreno donde hoy se ubica un salón de usos múltiples.¹⁰

9 «Cirujear» significa «Recoger residuos en las calles o en basurales para subsistir comercializando aquellos que sean recuperables o reciclables» (Asociación de Academias de la Lengua Española, s.f.).

10 Esta obra se enmarcó en el programa nacional «Argentina Unida por los Barrios Populares» dependiente de la Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación.

Las huertas comunitarias como materialización de la territorialidad

En este sentido, la producción de las huertas comunitarias del barrio da cuenta de un proceso que prefigura el sostenimiento de los espacios comunes, y que se expresa también en la construcción de una plaza, el cuidado del humedal y la limpieza de microbasurales. El trabajo en las huertas se encuentra, mayormente, protagonizado por mujeres y niñas, niños y adolescentes, y sostenidas por Manzanas Solidarias. Esta feminización no refiere únicamente a la mayor participación de mujeres en las luchas políticas, sino sobre todo al modo bajo el cual lo que antes era considerado doméstico, privado y minoritario (la alimentación) pasa ahora a ocupar el centro de la escena pública, cuestionando así la propia distinción entre público y privado (Quiroga Díaz y Gago, 2017).

Ese cuestionamiento al binarismo público *versus* privado abre el terreno a la noción misma de bienes comunes urbanos que definimos como la creación de espacios, tiempos e infraestructuras en las ciudades capaces de resolver necesidades y producir bienestar colectivo sin una mediación necesaria y exclusiva del mercado y del Estado. (Quiroga Díaz y Gago, 2017:89)

Las particularidades del proceso de sostenimiento de huertas comunitarias en el barrio ha sido un espacio de aprendizaje para la propia producción como forma de autoabastecimiento y para el acompañamiento de los grupos de vecinos y vecinas de experiencias que en el intercambio generan vínculos que fortalecen la identidad colectiva. En este sentido, interesa revelar cómo la experiencia de autogestión, que tiene como protagonista la asunción de dinámicas reproductivas tanto como inmediatamente productivas, habilita la cuestión de lo común como horizonte (Quiroga Díaz y Gago, 2017).

En sus inicios, las huertas surgieron como forma de autoabastecimiento y de promoción de un mayor consumo de verduras; y fueron motivadas por el interés en generar una actividad de aprendizaje cooperativo y ecológico (Liliana Berraz, comunicación personal, 27/10/2021). Las primeras huertas surgieron en 2003 como parte de las acciones llevadas a cabo por Manzanas Solidarias en el contexto de crisis. «Algunos y algunas de ellas [los vecinos y vecinas que participaban en Manzanas] se organizaron para ayudar a vecinos y vecinas de Playa Norte y General Paz a hacer sus

huertas en sus patios» (Liliana Berraz, comunicación personal, 27/10/2021). Así pues, en algunas viviendas del barrio se hicieron jardines y huertas, e, incluso, algunas familias comenzaron a criar animales de corral.

Las huertas comunitarias comenzaron a consolidarse una vez que cesaron las amenazas de erradicación de las y los vecinos del barrio:

En aquellos sitios donde fueron derrumbadas las casitas de familias que aceptaron trasladarse, o fueron presionadas a dejar su vivienda, grupos de niñas y niños, adolescentes y jóvenes, junto con las organizaciones y programas gubernamentales como el Nueva Oportunidad, construyeron huertas y lugares de uso comunitario que hoy es una placita consolidada. (Liliana Berraz, comunicación personal, 27/10/2021)

En dicha consolidación, se destaca el préstamo de un terreno desocupado en el barrio Guadalupe, donde hace más de 20 años se desarrollan actividades de huerta con los niños, niñas y adolescentes no solo de Playa Norte, sino también de los barrios Coronel Dorrego y Bajo Judiciales.¹¹ Allí se busca aprender y profundizar conceptos y técnicas, y, a su vez, se promueve el respeto y cuidado de la flora y la fauna en un ambiente ocio y colaboración.

Acciones que coadyuvaron al sostenimiento de las huertas comunitarias

Para el sostenimiento de las huertas comunitarias en Playa Norte fue crucial la implementación de determinadas acciones que permitieron la capacitación de las y los vecinos, y el acceso a materiales y recursos para su cultivo. Pudimos identificar dos acciones puntuales: el Programa INTA-Pro Huerta y el Programa de Extensión de Interés Social de la Universidad Nacional del Litoral (Edición 2022).

En primer lugar, el Programa Pro Huerta es una política pública gestionada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que promueve la seguridad y soberanía alimentaria. Busca fomentar la pro-

11 Los barrios Dorrego y Bajo Judiciales presentan características socioeconómicas similares a Playa Norte.

ducción y comercialización agroecológica, y el acceso a alimentos saludables de poblaciones en situación de vulnerabilidad social (Gobierno de la República Argentina, s.f. b). A ello lo persigue a través de la entrega de insumos y herramientas, y de la capacitación y asesoramiento de las familias y productores y productoras. Se pretende así impulsar a las huertas como fuente de alimento y de ingresos (Gobierno de la República Argentina, s.f. b). Esta política es uno de los componentes del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) en el cual se apoya también el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH).

Desde el barrio Playa Norte destacan el apoyo del INTA a través de este Programa, no solo a través de los insumos sino también de la capacitación (Liliana Berraz, entrevistada por INTA Santa Fe, 27/09/2019). «El Pro Huerta a nosotros nos ha sostenido toda esta actividad, que nosotros la consideramos muy positiva» (Liliana Berraz, entrevistada por INTA Santa Fe, 27/09/2019). Este apoyo, junto a la iniciativa de las y los vecinos del barrio, permitió el sostenimiento de las huertas desde el 2002 hasta la actualidad. Dicha permanencia en el tiempo se refleja en la participación en las huertas de distintas generaciones familiares (Lelli, 2017).

Resaltan la distribución de las semillas de temporada, que son no solo utilizadas por las y los propios huerteros, sino que también son llevadas por los niños y niñas a sus hogares luego de los talleres (Lelli, 2017). Además, las huerteras conservan y multiplican las semillas, lo que permite preservar la diversidad de las especies vegetales, adaptándose al entorno y respetando el ecosistema, al mismo tiempo que garantiza cierta independencia económica de las trabajadoras.

Por su parte, los y las técnicas del INTA han brindado continuamente su asesoramiento a las y los vecinos. Ello ha generado intercambios genuinos de saberes técnicos y populares, y ha posibilitado el encuentro de quienes habitan el barrio y trabajan la tierra de forma comunitaria. Desde Manzanas Solidarias remarcan la calidez de los trabajadores del INTA y la dedicación con que transmiten sus conocimientos y apoyan a la comunidad (Lelli, 2017).

El apoyo del INTA es indispensable y se ha mantenido desde los comienzos. Este tipo de huertas podrían constituirse en una política de estado en los diferentes barrios, dando uso comunitario a terrenos baldíos, proveyendo del recurso humano y material para que trasciendan las gestiones de gobierno (Liliana Berraz, comunicación personal, 27/10/2021).

En segundo lugar, el Proyecto de Extensión de Interés Social «Potenciando redes para el acceso a derechos fundamentales en Playa Norte» fue una acción que formó parte de la política extensionista de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Desde hace más de veinte años, a través de estos proyectos, la UNL busca promover el bienestar social y la integración de la Universidad con la sociedad. Estos se enmarcan en las líneas estratégicas definidas por la UNL, y toman como base la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible y el Programa XXI de Naciones Unidas, las agendas de los Programas de la Secretaría de Extensión y las demandas emergentes de los propios actores y actoras sociales (Universidad Nacional del Litoral, s.f.).

El Proyecto PEIS «Potenciando redes para el acceso a derechos fundamentales en Playa Norte» fue aprobado por la Resolución 321/2022 del Consejo Superior de la UNL, y se ejecutó entre agosto de 2022 y diciembre de 2023.¹² Este pretendió profundizar sobre la interconexión del derecho humano a la alimentación con los demás derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el barrio Playa Norte. De esta forma, buscó integrar y fortalecer acciones ya emprendidas por las y los vecinos del barrio, junto al trabajo previo sostenido por Manzanas Solidarias, Tramas–Derecho en Movimiento y Canoa–Hábitat Popular.

El proyecto fue planificado y diseñado a partir de las necesidades concretas de las huerteras y vecinas del barrio. Se centró en tres objetivos: 1) potenciar y apoyar el trabajo en torno a las huertas comunitarias con capacitación y acompañamiento técnico; 2) posibilitar que las infancias tomen contacto con nuevos espacios culturales vinculados a la protección de la fauna y flora nativa, y también reconocer, mapear e inventariar de la mano de expertos la riqueza del entorno natural del barrio; y, 3) contribuir a promover el debate sobre una regulación ambiental protectora de la zona que sirva asimismo como herramienta jurídica de protección para resistir la presión de la especulación inmobiliaria.

En torno a dichos objetivos, se realizaron talleres teóricos y prácticos, y visitas guiadas a museos y reservas naturales para los niños, niñas y adolescentes. En el desarrollo de estas actividades se destacó nuevamente la presencia de técnicos y técnicas del INTA, y también de la ex Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Junto a los y las vecinas,

12 Las autoras de este capítulo formaron parte del equipo extensionista de dicho PEIS.

se desarrollaron talleres de biopreparados, de preparación de lombricompuesto y repelentes caseros, de conservación y multiplicación de semillas, y sobre enfermedades zoonóticas. Asimismo, las visitas permitieron identificar la flora y fauna que habita el barrio y los distintos espacios de la ciudad.

Esta experiencia puso de manifiesto no solo la interconexión e interdependencia de los derechos humanos (Pautassi, 2010) —en especial del derecho humano a la alimentación con el derecho al hábitat, a un ambiente sano, al agua, a la vivienda digna, al acceso a la tierra y a la protección de la salud— sino que también permitió profundizar en las acciones, sujetos, relaciones de poder y tensiones que coexisten en el territorio de Playa Norte.

Conclusión

Las huertas comunitarias se configuran parte de ese territorio como «categoría espesa» (Porto–Gonçalves, 2002), donde las dimensiones materiales del espacio (suelo fértil lindante a la laguna y al humedal, cercanía al reservorio, tierra vacante) se articulan directamente con las dimensiones inmateriales (ideas, pensamientos, teorías, métodos, ideologías, historia), generando sentido y resignificándolo (Mançano–Fernandes, 2017).

Para comprender la posibilidad material de la inserción de las huertas comunitarias es fundamental comprender que la apropiación por parte de los y las vecinas del barrio estuvo inscripto en un proceso de disputa por la permanencia en sus propias viviendas familiares y por la resistencia colectiva que se concretó en la apropiación del territorio como espacio común (en particular, a través de las huertas y los espacios recreativos). De este modo, las huertas han promovido el aprendizaje en torno a la producción como forma de autoabastecimiento y han fortalecido la identidad colectiva de Playa Norte. Han promovido además una consciencia del cuidado del ambiente desde las prácticas en el territorio.

Resulta positivo el diálogo con las organizaciones sociales Manzanas Solidarias, Canoa–Hábitat Popular y Tramas–Derecho en Movimiento, con el Programa Pro Huerta y con la el PEIS «Potenciando redes para el acceso a derechos fundamentales en Playa Norte» para el sostenimiento de las huertas comunitarias. Ello demuestra las múltiples territorializaciones que se expresan en el territorio, la diversidad de actores que con-

fluyen desde sus diversos sentidos y finalidades institucionales que han colaborado con el sostenimiento de las huertas comunitarias. Surge así que el elemento constante en este recorrido ha sido la participación de las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el trabajo cotidiano en las huertas, como actores centrales a lo largo de los veinte años en la creación y sostenimiento de estos espacios comunes.

Referencias bibliográficas

- Arzeno, M.** (2018). Extensión en el territorio y territorio en la extensión. Aportes a la discusión desde el campo de la Geografía. *Revista +E* 8(8), enero–junio, 3–11. Universidad Nacional del Litoral.
- Brasca, M.** (2020). Territorios indígenas. Proceso de territorialización mocoví en Campo San José (Santa Fe) a través de las formas de participación de las mujeres (tesina de grado). Licenciatura en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias Universidad Nacional del Litoral.
- Quiroga Díaz, N. y Gago, V.** (2017). Una mirada feminista de la economía urbana y los comunes en la reinención de la ciudad (pp. 87–120). En Carrasco Bengoa, Cristina y Díaz Corral, Carmen (Eds.). *Economía Feminista Desafío Propuestas y Alianzas*. Entrepueblos/Entrepobles/Entrepobos/Herriarte.
- Guevara, T.; Marigo, P. y Wallace, J.** (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina: Decreto 358/2017. *Oculum Ensaíos*, 15(3), 455–473. Pontificia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias: Campinas, Brasil.
- Haesbert, R.** (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), septiembre, 9–42. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lelli, M. L.** (2017, 20 de mayo). La vigencia de Manzanas Solidarias. *Periódico Pausa*. <https://www.pausa.com.ar/2017/05/la-vigencia-de-manzanas-solidarias/>
- Mançano-Fernandes, B.** (2017). Territorios y soberanía alimentaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 2(3), 22–38.
- Nieva, E.** (2010, 26 de octubre). ¿Qué pasa en Playa Norte? II. *Periódico Pausa*. <https://www.pausa.com.ar/2010/10/que-pasa-en-playa-norte-ii/>
- Pautassi, L. C.** (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, Victor y Pautassi, Laura Cecilia (Comps.). *La medición de derechos en las políticas sociales* (pp. 1–87). Ediciones del Puerto.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter.** (2002). Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. En *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial* (pp. 217–256). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Fuentes

Asociación de Academias de la Lengua Española (s.f.). Diccionario de americanismos. <https://www.asale.org/damer/cirujear>

Diario Uno (2018, 27 de febrero). Acceso al agua: «Estamos festejando algo que parece de la prehistoria». <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/acceso-al-agua-estamos-festejando-algo-que-parece-la-prehistoria-n2118191.html>

INTA Santa Fe (2019, 27 de septiembre). De basural a huerta: La historia de Manzanas Solidarias en Playa Norte (video). Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=756578868128650>

República Argentina. Registro Nacional de Barrios Populares. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap/mapa#3032>

República Argentina. Programa ProHuerta. <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/seguridad-y-soberania-alimentaria/programa-prohuerta>

Capítulo 4

Ordenanzas de Transición Agroecológica en Arroyo Leyes. Experiencias de fruticultores/as

ARIANA CAMILA HILGERT; SILVIA MAGDSICK

Introducción

La problemática del uso de agroquímicos en la producción de alimentos se presenta en diversos sectores del país, en todo tipo de producción, y con la presencia de diferentes conflictos ambientales y reclamos (Fundación Heinrich Böll, 2018; Red CALISAS, 2022; Schmidt et al., 2021; Aguirre, 2022). El territorio es construido socialmente por los diferentes actores desde sus propias perspectivas, sentidos e historias, por lo cual se dan pujas de poder en relación a las actividades que se desarrollan en él. De este modo se presentan conflictos por el uso del suelo.

Este escenario se repite a lo largo de la provincia de Santa Fe, tanto con la producción de frutas y hortalizas como de oleaginosas y cereales.

En respuesta a ello, los gobiernos ponen a prueba sus capacidades de regulación y ordenamiento territorial, planificación de la distribución y uso del suelo y establecimiento de criterios y objetivos que permitan a la comunidad habitar pueblos y ciudades donde se garanticen derechos y cumplan obligaciones (Rausch et al., 2019).

Nuestro estudio¹ se sitúa en Arroyo Leyes, localidad que pertenece al departamento La Capital de la Provincia de Santa Fe y a su vez conforma

1 El presente capítulo se desprende de un trabajo de investigación desarrollado para la Tesina de la carrera en Lic. en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, llevada a cabo por Ariana C. Hilgert y dirigida por la Lic. en Trabajo Social Silvia Magdsick, la cual se titula: «Las Experiencias de Frutihorti-

el cinturón verde del Gran Santa Fe. En la misma se practica la producción de frutillas, verduras y hortalizas.

Diferentes fuentes coinciden en advertir que la localidad ha tenido un crecimiento demográfico elevado en los últimos años,² el cual es causado principalmente por el proceso de migración de habitantes de la ciudad de Santa Fe, quienes residen tanto de forma permanente como temporal en la zona (Carné, 2022; Soijet et al., 2017). La inexistencia de planificación territorial a lo largo de la historia llevó a que los campos o chacras se localicen a lo largo y ancho del pueblo, sobre la ruta, en zonas alejadas a los cursos de agua, en zonas cercanas a escuelas, instituciones, hogares, cabañas, casas de fin de semana, comercios, comedores. Hemos constatado que esta situación, se ha profundizado en la última década, donde la producción frutihortícola ha quedado situada en zona periurbana³ y lindando con viviendas. En algunos casos es posible observar que las unidades domésticas y la producción se encuentran separadas por una calle.

En este contexto se dan conflictos ambientales por el uso de agroquímicos en la producción frutihortícola. Debido a esto, la comuna de la localidad decidió sancionar dos ordenanzas: la primera (02/19) realiza una zonificación del territorio y hace una primera determinación de usos del suelo permitidos en cada zona; la segunda (06/21) especifica en mayor profundidad estos últimos usos. De esta forma, se prohíbe la utilización de productos de síntesis química en el periurbano de la comuna, y se brinda un plazo para la realización de una transición de producción

cultores/as del Periurbano de Arroyo Leyes en la Transición Agroecológica Obligatoria entre 2019–2022».

2 Entre 2010 y 2022 se dio un crecimiento del 70,2 % (Crecimiento/ Población) de acuerdo un cálculo realizado en base a las cifras informadas por los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2010 y 2022. https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/el_dinamismo_poblacional_y_metropolizaci%C3%B3n_en_santa_fe

3 La zona periurbana se identifica como tal ya que no coincide con las características de la zona rural, ni urbana, sino que se configura como una interfase entre los espacios mencionados en las cuales conviven los usos del suelo: residencia, educación, sanidad, actividades recreativas/turísticas, administración, gastronomía, comercio, sanidad, actividades productivas (Barsky, 2013). Siguiendo a Feito (2018) en los periurbanos se desarrolla la agricultura urbana y periurbana, la cual compete por el uso del suelo con la urbanización y las otras actividades mencionadas, por lo cual las redes sociales en torno a ellas son heterogéneas y complejas, presentándose conflictos ambientales.

convencional a agroecológica, el cual se estipulaba que vencía el 30 de abril de 2022.

Este acontecimiento regulatorio podría ser abordado desde diferentes perspectivas, enfatizando la acción estatal, los reclamos de vecinos y vecinas agrupados/as por afectaciones ambientales, el propio proceso normativo, entre otras. En este capítulo optamos por abordar un estudio acerca de las experiencias vivenciadas por los/as frutihorticultores/as del periurbano de Arroyo Leyes, uno de los sujetos territoriales más afectados por la normativa que obliga a modificar las prácticas productivas de alimentos imponiendo un tránsito compulsivo hacia un modelo agroecológico.

Nos interesa destacar qué acciones fueron capaces de implementar dichos actores para dar cumplimiento a lo impuesto por las ordenanzas, indagando cuáles son sus concepciones sobre la noción de transición agroecológica, y finalmente nos proponemos analizar qué condiciones materiales posibilitan o condicionan dicha transición agroecológica en el caso concreto.

Pretendemos de esta manera reflexionar acerca del diseño e implementación de normativas jurídicas que en su proceso de elaboración omiten la participación, o incluso mera consulta, a los sujetos que luego deben implementarlas. A partir de esta experiencia, intentamos conocer cómo es percibida en la práctica esta operatoria institucional que consiste en establecer cambios socioproductivos desde la obligatoriedad legal sin un debate previo y consensuado para lograr un camino posible hacia la producción agroecológica de alimentos.

La investigación de la cual partimos para el abordaje del presente capítulo se realizó en el período 2021–2023 y tuvo un diseño cualitativo y flexible. Utilizamos técnicas de análisis documental de fuentes secundarias, entrevistas semiestructuradas a frutihorticultores/as, registros de observaciones, conversaciones informales durante el trabajo de campo, y finalmente, análisis de entrevistas.

Las entrevistas las llevamos a cabo atravesando diferentes dificultades, dadas las características del contexto. La presencia de conflictos ambientales en la zona a lo largo de los años, así como los diferentes controles que realizan diversos organismos públicos nacionales en los establecimientos frutihortícolas, ha llevado a nuestro sujeto de investigación a desconfiar de quienes nos acercamos haciendo preguntas, y a tener cierta resistencia a brindar entrevistas formales. A partir de un trabajo minucioso y organizado previo a cada encuentro, priorizamos las conversacio-

nes informales sin grabación, y el posterior registro de esa información fuera del campo, lo que nos facilitó la recolección de información. En los diferentes encuentros con los/as frutihorticultores/as observamos que, transcurrido el tiempo, el diálogo se producía con fluidez ante cada pregunta, demostrando intención de ser escuchados/as.

Para el desarrollo de este capítulo hemos optado por organizar la información a partir de diferentes interrogantes a los que respondemos a partir de la información y reflexiones que se fueron construyendo con los sujetos de la investigación y diferentes autores/as que reflexionan sobre estos temas. De este modo, partimos de la pregunta inicial sobre el surgimiento de las ordenanzas y su contenido, para luego considerar los aspectos más relevantes referidos a la transición agroecológica como práctica productiva. Luego describiremos cómo es transitar hacia un proceso productivo agroecológico siendo frutihorticultor en Arroyo Leyes y situando la actividad frutihortícola en el periurbano de dicha localidad. Finalmente abordaremos las acciones que han implementado los frutihorticultores para cumplir con la normativa, las concepciones desde las que interpretan la transición agroecológica como modo de producción agroalimentaria y las condiciones materiales bajo las cuales dan respuesta a estas transformaciones exigidas.

¿Cómo surgen y qué expresan las ordenanzas establecidas por la Comuna de Arroyo Leyes?

Nos interesa tomar como punto de partida la respuesta a estos interrogantes, dado que la sanción y el contenido de estas normativas locales fueron los motivos que despertaron en nosotras el interés por conocer cómo experimentaron la obligatoriedad de las mismas los sujetos de la investigación.

Las ordenanzas surgen como respuestas a un conflicto socio ambiental producido en el territorio de Arroyo Leyes. Se origina en la problematización efectuada por parte de algunos habitantes de la comunidad acerca de la insalubridad de habitar, transitar, o realizar actividades institucionales y de la vida cotidiana junto a unidades productivas donde se utili-

zan agroquímicos.⁴ Esta movilización apuntó a la búsqueda de la intervención del Estado en sus diferentes niveles, principalmente a nivel local.

A partir de ello la Comuna de Arroyo Leyes sanciona dos ordenanzas. La primera, promulgada en 2019, ordenanza 02 denominada «Ordenamiento Urbano: zonificación y uso del suelo», establece las zonas del pueblo (periurbana, urbana y rural). Expresamente se reconoce en el texto de la misma que esta normativa viene a dar respuesta a una demanda de intervención estatal, aclarando que busca «maximizar el consenso entre los sectores y minimizar los conflictos ambientales por el uso del territorio» (considerando ordenanza 02/2019).

En su redacción observamos que el crecimiento demográfico ha operado sin ordenamiento territorial, lo que ha generado a lo largo de los años diversos conflictos ambientales, los cuales deben ser atendidos. El periurbano en sí es definido en el texto como interface rural–urbana.

Posteriormente se sanciona la ordenanza 06/2021 denominada «Ordenamiento de actividades productivas primarias y creación de periurbanos», cuyo objetivo principal es regular los usos permitidos en cada una de las tres zonas. De esta forma se establece que la producción de alimentos en la zona periurbana debe ser agroecológica: «se define un plazo que se extenderá hasta el día 30 de abril del año 2022, sin excepción, para su reconversión hacia un modelo productivo de orientación agroecológica» (art. 3). En el glosario que acompaña este documento se define:

La Agroecología es la disciplina que provee los principios ecológicos básicos para diseñar y manejar agroecosistemas que sean económicamente productivos conservando los ecosistemas naturales y que sean culturalmente sensi-

4 Ejemplos de artículos periodísticos que reflejan el conflicto, disponibles en: https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/arroyo-leyes-ordenanza-salir-conflicto-frutillas_0_I3Ei2Y0Xpz.html; <https://www.unosantafe.com.ar/arroyo-leyes-chicos-una-escuela-les-dan-agua-bidones-temor-los-agrotoxicos-n2039748.html>. Ejemplos de opiniones en Facebook: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=10156681838842096&set=a.10150198789722096>; <https://www.facebook.com/atodacostaok/photos/t.100064791004223/931366103635137/?type=3>. Información en Blog disponible en: <https://laretaguardia.com.ar/2019/08/arroyo-leyes.html>

bles, socialmente justos y económicamente viables (Sevilla Guzmán, 2000) [...] Sus pilares fundamentales son: el diseño predial, promoviendo la fertilidad natural del suelo, la preservación de la biodiversidad y el uso responsable de los bienes comunes. No utiliza productos de síntesis química ni organismos genéticamente modificados. Se vale del uso de productos biológicos elaborados con elementos de origen vegetal, animal o mineral. (Anexo 1 de la Ordenanza 6/2021).

Siguiendo parámetros consensuados en la disciplina (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2021; Pengue, 2017) consideramos como principios para el manejo sustentable de la producción agroecológica, la sustentabilidad, soberanía y seguridad alimentaria, sanidad, competitividad, manejo sostenible de la tierra, precaución, prevención, equidad.

De acuerdo a esta última ordenanza, la transición hacia la agroecología no debe abarcar sólo la sustitución de insumos, sino también la aplicación de técnicas que mejoren la biodiversidad, como, por ejemplo, la rotación de cultivos con abonos verdes. Asimismo, se especifica que se requieren cambios en las «actitudes y valores de los agentes sociales con respecto al manejo y conservación de los bienes comunes y de las relaciones sociales entre los implicados en el plano político, económico y socio-cultural» (Anexo 1, Glosario, ordenanza 6/2021).

También se establece que la comuna es la autoridad de aplicación, contando con profesional de agronomía especializado/a en agroecología que se encarga de hacer cumplir la ordenanza, realizando registros obligatorios, capacitaciones, y supervisiones de cumplimiento (mediante visitas frecuentes, y confección de actas).

Las tareas exigidas incluyen capacitación y control de la forma en que se ordenan los predios, de cómo se almacenan los envases de productos (llenos y vacíos), de cómo se higienizan los depósitos, transportes y elementos de protección, y en qué condiciones se encuentran estos últimos, entre otros aspectos. Asimismo, según la ordenanza, los/as frutihorticultores/as podrán utilizar insumos de acuerdo a lo permitido en cada zona, mediante recomendación profesional y receta agronómica de aplicación de profesionales matriculados. Estos profesionales deberán estar especializados en agroecología en el caso del periurbano, y presentarán las recetas en la comuna para su autorización y control en forma previa, que-

dando prohibida la aplicación de cualquier tipo de producto los días sábados, domingos y feriados.

En la norma se exige el cumplimiento de la Ley Provincial de Fitosanitarios 11273, en relación con los sistemas productivos tradicionales y de orientación agroecológicas, y también la existencia de barreras forestales, sobre todo en las zonas periurbanas cercanas a los cursos de agua.

Respecto a los incumplimientos de las disposiciones comunales mencionadas, en el art. 20 de la ordenanza se establecen las siguientes sanciones: llamados de atención, apercibimientos, multas entre 50 y 2000 UF.⁵ Así también se menciona la posibilidad de realizar:

Interdicción de predios y/o decomiso de los productos y/o mercaderías contaminadas y/o de los elementos utilizados para cometer la infracción, e) Suspensión y/o baja del registro correspondiente; f) Inhabilitación temporal o permanente; g) Secuestro de equipos de aplicación y/o vehículos utilizados para cometer la infracción. (art. 20, ordenanza 06/2021)

Estas sanciones locales son acumulativas con las infracciones a otras normativas provinciales o nacionales aplicables. En caso de detectar infracciones, desde la comuna se las elevaría a las respectivas autoridades de aplicación, de acuerdo a la norma incumplida.

También se especifican en las ordenanzas cuatro «mecanismos de promoción de las producciones sustentables». En consonancia con recomendaciones nacionales sobre la regulación agroecológica en municipios, el primero de estos mecanismos es la promoción y asistencia técnica a partir de programas que sean gestionados. En segundo lugar, se proponen herramientas de comercialización, a través de la organización de ferias, agregado de valor a los productos, venta en mercados locales. Además, se propone priorizar en las compras estatales (comedores escolares, hospitales) a quienes lleven a cabo producción agroecológica. Por último, se manifiesta la posibilidad de promover los productos a través de sellos diferenciadores o certificaciones de calidad.

5 Unidades Fijas, las cuales equivalen al menor precio de venta al público de un litro de nafta especial, valor informado por la Agencia Provincial de Seguridad Vial, de acuerdo al artículo 26 de la Ley Provincial 13169 (www.santafe.gov.ar).

¿Por qué la transición agroecológica como opción en los modos de producir?

En este apartado desarrollamos una descripción de los modos de producir y sus implicancias en la sustentabilidad agroalimentaria. Para facilitar su comprensión, compartimos la Tabla 1 que expone una breve definición comparativa de los modelos de producción que inciden en las prácticas de quienes producen en el periurbano de Arroyo Leyes: agroecológico, convencional, orgánico y sustitución de insumos.

Tabla 1. Modelos de producción

Modelos de producción			
Convencional	Sustitución de insumos	Orgánico	Agroecológico
<ul style="list-style-type: none"> -Se basa en el monocultivo, uso de agroquímicos, semillas genéticamente modificadas -Depende en gran medida de las industrias transnacionales y el monocultivo - Puede afectar negativamente la salud de personas y del ambiente -Uso de agroquímicos de clases toxicológicas: roja (Ia y Ib) y amarilla (II), azul (III) y verde (IV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reemplazo de insumos de síntesis química por productos de origen biológico -Los insumos no perjudican la salud y el ambiente -Depende de las industrias transnacionales y monocultivo -Puede ser considerado como uno de los pasos a realizar en un proceso de transición 	<ul style="list-style-type: none"> - Sustentable, brinda alimentos sanos -Insumos de origen biológico -Puede continuar con el monocultivo y dependencia de las industrias transnacional -Requiere certificación de Entidades Certificadoras de Productos Ecológicos para comercializar los alimentos con el sello de «orgánico», lo cual eleva el costo, y complejiza el sistema de producción. -El mercado consumidor es «de élite». 	<ul style="list-style-type: none"> - Considerado una forma de producir, y una disciplina científica que incluye ciertos aspectos: sociales, económicos, culturales, ético - políticos. -Requiere la creación de sistemas agrícolas complejos que reemplacen a los insumos. -Deja de lado el monocultivo y la dependencia de insumos industriales. -Pueden utilizarse biopreparados. - Propicia la utilización de Sistemas Participativos de Garantías

Elaboración propia en base a Sarandón y Flores (2014), Rosset (1997), Nicholls y Altieri (2012), y los contenidos de la Ley Nacional 25127 sancionada en 1999.

Autores como Sarandón (2014), Rosset (1997), Nicholls y Altieri (2012), entre otros, plantean que ante la crisis que atraviesa la agricultura se requieren estrategias de transición hacia la agroecología, lo cual abarca aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales, y ético-políticos (Ortega, 2009).

Si bien existen diferentes definiciones de agroecología, éstas reconocen la naturaleza transdisciplinaria de un enfoque agroecológico que incluye la ciencia, un conjunto de prácticas y al movimiento social, cuya aplicación como concepto es utilizado para reflexionar acerca de los sistemas productivos complejos que abarcan desde la producción de alimentos hasta su consumo y lo que sucede en ese trayecto (FAO, 2018).

Para Alteri la base de la agroecología es la creación de:

sistemas agrícolas complejos, en los que las interacciones ecológicas y la sinergia entre los componentes biológicos reemplazan a los insumos para proporcionar los mecanismos necesarios para el mantenimiento de la fertilidad del suelo, la productividad y la protección de los cultivos. (Altieri 1995, en Nicholls et al., 2012)

Este modelo también va en busca de una forma de producir alimentos que sea socialmente justa (Nicholls et al., 2012) y económicamente viable (Sarandón, 2014). Como explica Souza Casadinho (2015), consiste en una propuesta integral que involucra tanto la cuestión económica, ambiental, como social y comunitaria, ya que no se trata de eliminar o sustituir insumos, sino que requiere una transformación del sistema basada en la noción de soberanía alimentaria.

Para la implementación de este modelo se requiere cierto grado de organización social, que involucra acciones coordinadas de los diversos agentes involucrados, tanto de campesinado como las familias agricultoras, con apoyo estatal y comunitario. Acerca de la cuestión técnica, desde esta propuesta se plantea que es necesario retomar las prácticas anteriores a la denominada «Revolución Verde» (Moore, 2020). Estas prácticas están basadas en el policultivo, en la convivencia de especies vegetales, animales, y de microorganismos para el fortalecimiento del ecosistema.

Los aspectos que mencionamos anteriormente no son simples de implementar debido a una complejidad de factores biológicos de la tierra, semillas, plantas, insectos, y también a aspectos sociales, culturales, eco-

nómicos, políticos. Esta superposición de factores complejos resulta en un proceso que requiere tiempo, en el cual interfieren diversos efectos no previstos (Sarandón et al., 2014). Por tal motivo, para la implementación de este paradigma es necesario que se produzca mediante una «transición agroecológica».

Sobre este proceso, también conocido como conversión o reconversión, Altieri y Nicholls (2007) explican que es vital llevar a cabo, entre otras estrategias, el re-diseño predial, un aumento de biodiversidad, la superación del monocultivo, y la combinación de plantas y animales, ya que la sustitución de insumos es solo una de las fases de la transición.

Ante la necesidad de diferenciar los alimentos producidos de manera convencional de los agroecológicos se desarrolló un Sistema Participativo de Garantías, el cual dista de las certificaciones orgánicas⁶ ya que no consiste en la idea de control y fiscalización. De acuerdo a Carballo Gonzales (2018), se configura como una construcción colectiva de participación territorial, con capacitación, involucramiento de los actores, entre ellos los agricultores familiares, organizaciones públicas, instituciones y/o asociaciones en territorio, universidades, entre otros. Los procesos de certificación participativa en red se llevan a cabo en procesos de comercialización cortos (Boza Martínez, 2013).

¿Cómo transitar hacia la agroecología siendo frutihorticultor en Arroyo Leyes?

El interés por conocer las experiencias de los/as frutihorticultores/as se desprende de la ausencia de registros (investigaciones, noticias, artículos, testimonios en redes sociales) que recuperen las perspectivas de los sujetos frutihorticultores de Arroyo Leyes, centrales para la implementación de los objetivos normativos.

⁶ En Argentina está establecido que la Entidades Certificadoras de Productos Ecológicos serán las que determinen la condición y calidad de los productos, siendo estas empresas privadas, por lo cual es poco accesible para agricultores familiares su adquisición, así como también la distribución y comercialización de productos orgánicos, biológicos o ecológicos (Rosset, 1997).

Las experiencias son consideradas en nuestro trabajo como una categoría que refiere a procesos sociohistóricos constituidos por una trama compleja de dimensiones (Jara, 2018). No se trata de hechos que suceden en sí mismos, sino que, al ser creados por personas que viven, sienten y piensan, están marcados por ellas y se envuelven en una dinámica de movimiento permanente. No son procesos solo individuales, sino también colectivos.

Sus dimensiones constitutivas abarcan: el contexto, tanto geográfico —temporal, como socio— cultural; las situaciones particulares, que pueden ser institucionales, organizacionales, grupales o personales; las percepciones, emociones e interpretaciones de los sujetos protagonistas de las experiencias; los efectos y reacciones en las personas vinculadas; las relaciones de poder, en cualquiera de sus formas; y las acciones.

Como se ha mencionado, se estudian las experiencias de los sujetos frutihorticultores del periurbano de Arroyo Leyes, por lo cual es pertinente efectuar una caracterización de los mismos.

La mayoría de quienes desarrollan la actividad de la frutihorticultura en la zona estudiada, la practican desde hace muchos años. Suele ser una habilidad aprendida y transmitida de generación en generación. En general, entrando a la juventud se independizan de la familia cambiando de pueblo, ciudad o incluso provincia.

En nuestra investigación nos encontramos con productores/as de entre 30 y 76 años de edad. Algunos de procedencia argentina (Jujuy, Corrientes, otras localidades de Santa Fe) y otros oriundos de Bolivia, residentes en Argentina desde la niñez o adolescencia.⁷ En todos los casos de entrevistados/as no provenientes de la localidad de Arroyo Leyes, se advierte una residencia allí de entre 3 y 35 años. Se observa arraigo al pueblo, un vínculo con las instituciones educativas, y deseos de permanencia.

Tanto las personas migrantes como las argentinas nativas, en sus comienzos fueron empleados o medieros.⁸ Algunos con el tiempo logra-

7 Para profundizar información sobre migración y agricultura familiar, consultar: Novick, S.; Feito, M. C. (2015). Migraciones y agricultura familiar: un vínculo perdurable.

8 Mediería: relación laboral mayormente informal, «de palabra», entre patrones/as y medieros/as en la cual el primero aporta la tierra (propia o alquilada), los insumos, y se encarga de la comercialización, mientras que el segundo aporta la mano de obra propia, la de su familia, y subcontrata en momentos de gran demanda, recibiendo por lo general un 40 % de las ganancias (Barsky, 2015).

ron independizarse, alquilar parcelas, comprar insumos, y adquirir algunas herramientas para tener su propio sistema de producción.

Entre las mujeres entrevistadas observamos que ocupan diferentes roles al interior del establecimiento productivo. Una de ellas se desempeña como empleada de su padre y encargada de tareas administrativas. Otras dos, se desempeñan como encargadas de la actividad frutihortícola que sustenta a la familia económicamente.⁹

Consideramos conceptualmente a los/as frutihorticultores/as del periurbano como agricultores familiares,¹⁰ principalmente porque la unidad de producción se articula con la unidad doméstica y, por lo tanto, la actividad económica es parte del proyecto de vida de la familia (Urcola, 2019). Sus miembros se desempeñan en diferentes roles dentro de un sistema familiar y laboral.

De esta forma, en cada unidad familiar se establece una organización del trabajo dependiendo de las posibilidades, necesidades, y costumbres. En su mayoría, quienes toman las decisiones productivas prediales son

9 Para más profundidad sobre las cuestiones de género en horticultura, consultar: Ambort M. E. (2022) *Vivir y trabajar en la agricultura familiar: una aproximación etnográfica a los roles de género en la horticultura platense* (Buenos Aires, Argentina).

10 El art. 5 de la Ley Nacional 27118 de Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, donde se menciona al sujeto de esta ley: Se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos:

- a. La gestión del emprendimiento productivo es ejercida por el productor y/o algún miembro de su familia;
- b. Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción;
- c. Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados;
- d. La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él;
- e. Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento;
- f. Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e). En: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

varones, los cuales trabajan principalmente junto a los demás miembros del grupo familiar, ya sean parejas, hijos, o hermanos. En temporada de cosechas contratan informalmente a otras personas para colaboración como «changarines».

Quienes se desempeñan como patrones/as de cada predio son quienes toman las decisiones en relación a los insumos a utilizar, y las acciones a seguir a partir de la transición agroecológica obligatoria.

Prácticamente la totalidad de quienes producen agroalimentos en la zona de Arroyo Leyes alquilan las tierras donde trabajan y también viven. No obstante, destacamos que tan solo una minoría de las personas entrevistadas es propietaria de viviendas consolidadas de material. Estas viviendas se encuentran construidas en terrenos propios, ya sea situados en el mismo lugar de producción o en otras zonas del pueblo.

Por otro lado, se presentan mayormente escenarios en los cuales la familia productora habita en el campo donde produce, en condiciones de habitabilidad deficientes. Se trata de casos en que se han construido módulos de materiales precarios, con maderas, lonas, techos de paja, etc. Además de las escasas posibilidades económicas del rubro productivo, cobra relevancia el hecho de que no disponen de la propiedad del terreno, sino solo de su uso mediante alquiler. Esta posesión temporal impide o dificulta la decisión de invertir en construcción consolidada.

En suma, este sector frutihorticultor de la agricultura familiar se distingue del sector agroindustrial por las dimensiones de producción, las posibilidades de inversión, y las ganancias que se obtienen. Particularmente para el cultivo de frutillas se requiere una inversión alta y dolarizada, la cual, según mencionan los/as entrevistados, no es fácil recuperar o superar debido a la complejidad de la fruta, y las amplias posibilidades de perder la producción por condiciones climáticas, pestes, insectos, entre otros factores.

Además, se requiere la compra de plantines de diferentes variedades a viveros de provincias del sur, lo cual tiene un alto costo. Asimismo, requiere la compra de insumos a las empresas proveedoras, como fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas, y de los nilones sobre los cuales se planta, y con los cuales se cubre la producción, entre otros materiales requeridos para los riegos, alambrados, etcétera.

En este apartado abordamos las experiencias de los frutihorticultores de Arroyo Leyes considerando tres puntos relevantes: las acciones que desarrollaron para cumplir con la normativa de las Ordenanzas comuna-

les, las concepciones acerca de la transición agroecológica de las que parten para desarrollar cambios en sus modos prácticos, y las condiciones materiales de producción frutihortícola que caracterizan al sujeto en estudio.

Frente a la obligatoriedad, lo posible

Frente a la obligatoriedad de una normativa legal y atento a las condiciones de producción y reproducción que caracterizan al tipo de agricultura familiar de las personas estudiadas, nos hemos propuesto indagar acerca de qué acciones lograron llevar a cabo entre 2019 (año de sanción de la primera Ordenanza) y 2022, plazo límite para cumplir con lo dispuesto por las normas locales.

A continuación, presentamos un análisis de estas acciones, identificadas y organizadas según las distintas exigencias establecidas por las ordenanzas: Buenas Prácticas Agrícolas (incluye capacitaciones, contratación de profesiones de ingeniería agrónoma, respeto de las normas de aplicación), reemplazo de insumos, creación de un sistema agrícola agroecológico (inclusión de árboles, plantas y animales en el predio, etcétera).

Las «Buenas Prácticas» (Agrícolas/Agropecuarias), han sido mencionadas mediante esta expresión por la mayoría de quienes fueron entrevistados. Explican que se trata de la realización de capacitaciones con la ingeniera agrónoma contratada por la comuna. Dichas capacitaciones versan sobre diferentes temas, tales como el orden y la limpieza del predio, las formas adecuadas de guardar, usar, y desechar los insumos (de cualquier tipo), y la necesidad de contar con depósitos adecuados para tales fines.

Es de sumo interés para el grupo de entrevistados/as la obtención de los certificados que den cuenta de la asistencia a las capacitaciones y cursos, los cuales avalan su cumplimiento con las normas comunales. Por otro lado, sobre la contratación de profesionales de agronomía, muchas de estas personas mencionan que ya venían realizando este tipo de acciones en años previos a la promulgación de las ordenanzas.

Como resultado del ejercicio de la transición agroecológica se destacan sólo dos casos en los cuales han contratado profesionales especializados en producción agroecológica, y producción orgánica. En relación a las normas de aplicación, en una minoría de casos dejan en claro que cumplen con lo dispuesto.

Si tenemos en cuenta que la primera normativa se implementa a partir del año 2019, consideramos que el reemplazo de fitosanitarios no ha sido del todo subsanado. Las experiencias que relatan los/as frutihorticultores al respecto indican que no se han realizado pruebas ni cambios en los insumos que se utilizaban. De este modo, observamos que un productor expresa haber experimentado con productos orgánicos, por su propia voluntad, y con el asesoramiento del profesional especializado en ese modelo productivo. Durante el 2020 identificamos tres experiencias de pruebas en un número reducido de lomos,¹¹ en las cuales se usaron productos orgánicos (en dos casos) y bioinsumos (en uno) aunque con diferencias en relación al acompañamiento profesional. En estos casos, las personas contaban con asesoramiento de profesionales para la realización de las recetas de agroquímicos, pero, como se deja entrever, no estaban especializados en transición agroecológica.

Sobre los resultados de estas pruebas no expresaron conformidad, debido a las dificultades que se les presentaron. Estas estaban principalmente vinculadas a la presencia de insectos. Se menciona en específico la imposibilidad de «combatir la arañuela», que llevó a que pierdan la producción de prueba en la cual utilizaron bioinsumos.

Destacamos que quienes realizaron pruebas no exitosas con los insumos orgánicos, no volvieron a intentarlo en 2021, continuando con el uso de fitosanitarios de síntesis química, muchas veces intercalada entre las diferentes clases toxicológicas (verde, azul, amarilla, roja). Asimismo, no encontramos entre los/as entrevistados/as intentos de reemplazar insumos en ese año.

Los frutihorticultores consideran la relevancia de contar con el aprendizaje de los nuevos sistemas, ya que no se trata únicamente de cambiar el contenido de las mochilas y seguir las aplicaciones de la misma forma y con la misma frecuencia. Sobresalen las dificultades que se presentan para dejar atrás una forma de trabajo implementada durante décadas y aprender un nuevo sistema, sobre todo para quienes tienen más edad.

En el año 2022 registramos mayores intentos de modificación del uso de agroquímicos. En parte esto se debe a que, aunque se presentan diferentes interpretaciones, en la ordenanza 06/2021 se establece el año 2022 como el límite para reconvertir la producción.

11. Franjas de tierra elevadas del suelo en las cuales se planta o siembra.

En este mismo año, de las seis experiencias consultadas, observamos que tres optaron por la utilización de insumos orgánicos, junto con agroquímicos banda verde como apoyo. En dos casos se optó por el abandono de agroquímicos banda roja y amarilla, y el uso exclusivo de banda verde. En un caso, la entrevistada decidió no brindar información sobre el tipo de producción o el tipo de insumos que utiliza, limitándose a especificar que los agroquímicos no son peligrosos, y que lo orgánico y agroecológico no eran una opción realista y posible.

A lo largo del trabajo de campo, no registramos experiencias en las cuales se haya re-diseñado el predio, diversificado la siembra de vegetales, o introducido otro tipo de producción como cría de animales, tal como lo propone el modelo de producción agroecológica. Al respecto, han planteado la dificultad de llevar a cabo estas acciones por el hecho de que las tierras son alquiladas. En esta situación jurídica con el terreno productivo no les resulta conveniente económicamente introducir vegetación de manera fija y estable (para repeler insectos, por ejemplo). Ello representaría una inversión que no se justifica cuando posteriormente deben mudarse de predio si no renuevan el contrato de alquiler.

En este sentido, también explican que incorporar animales requiere planificación, cercos, alimento (por ende, dinero), y también atención especial, todo lo cual les demanda más tiempo y mano de obra. En suma, como hemos venido planteando acerca de las acciones, observamos que no se han utilizado bioinsumos o productos caseros a partir de 2021. No les resulta conveniente dedicar la escasa mano de obra disponible en el grupo familiar para su elaboración, y no consideran que sean efectivos.

En relación al acompañamiento recibido, identifican la intervención del Estado local a partir de las capacitaciones, y esporádicas visitas a los predios, las cuales se vieron perjudicadas por la pandemia. Además, reconocen que durante 2018 y 2019 el Estado provincial se hizo presente en el campo a través del programa al que refieren como «biofábrica», llamado formalmente Programa provincial Producciones Sustentables de Alimentos en Periurbanos,¹² el cual ha tenido sus críticas y elogios.

12 El programa fue creado en el año 2017 se presentó el Programa Provincial de Producción Sustentable de Alimentos Periurbanos (PSAP) y mediante Expediente 00701-0107208-6 se tramita su reconocimiento mediante Resolución del Ministerio de la Producción. En: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/21-02-2018avisos.html>

Transición agroecológica desde la concepción de los/as frutihorticultores

Como en todo proceso de comprensión, advertimos que intervienen diferentes factores de orden simbólico a partir de los cuales logramos establecer una idea de las cosas. En este caso, frente a la incorporación normativa del concepto «transición agroecológica» aparecen diferentes interpretaciones por parte de los/as frutihorticultores. De este modo, nos interesa recuperar aquellas concepciones sobre los modelos productivos y la transición agroecológica, desde la mirada de los sujetos estudiados en esta investigación.

En términos generales, parten de considerar (como posición mayoritaria), que el uso de agroquímicos no es perjudicial para la salud de las personas o el ambiente. El primer argumento que utilizan para sostener esta concepción se basa en que el uso de agroquímicos está autorizado por aquellas instituciones que los/as frutihorticultores/as identifican como más pertinentes y adecuadas en la toma de esas decisiones. Estas serían el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Ministerio de la Producción de Santa Fe.¹³

Respecto a ello, los sujetos reconocen al SENASA como el organismo nacional que ha identificado como peligrosos algunos agroquímicos «de antes»¹⁴ por la alta toxicidad. Esos agroquímicos son diferentes a los «de ahora».¹⁵

Es pertinente resaltar en relación a las intervenciones de los diferentes niveles estatales, que se configura como una dificultad que el proceso obligatorio sea impulsado por parte del Estado local únicamente, ya que no se presenta en consonancia con otras normas provinciales, nacionales, o regulaciones del SENASA que determinen la peligrosidad de todos los agroquímicos, y prohíban su uso.

El segundo argumento tiene que ver con las historias personales en la actividad frutihortícola, en las cuales no han atravesado o reconocido corporalmente procesos de salud–enfermedad que puedan atribuir a los agroquímicos. En los casos minoritarios que conciben como peligrosos

13 A partir de 2024, pasó a denominarse Ministerio de Desarrollo Productivo.

14 Expresión nativa.

15 Expresión nativa.

a los agroquímicos observamos que no han arribado a esa conclusión a partir de lo establecido por las ordenanzas. Esta concepción resulta de lo aprendido en capacitaciones estatales previas a su sanción, al cuestionamiento propio, a la búsqueda de información de manera particular, o por la contratación de profesionales de agronomía especializados/as en producción orgánico y/o agroecológica.

En relación a los términos «producción orgánica» y «producción agroecológica», son reconocidos como si se trataran del mismo tipo de producción, utilizados como sinónimos para referirse al modelo exigido por las ordenanzas. Ambos son caracterizados como «más naturales y más sanos» (a pesar de no considerar insanos los de síntesis química), pero a la vez como ineficaces para el trabajo. Asimismo, reconocen a los insumos orgánicos como más costosos que los insumos convencionales.

Puntualmente sobre agroecología, algunos sujetos la vinculan con el uso de biopreparados, los cuales tampoco reconocen como eficaces. El hecho de que no reconozcan otras características de esta forma de producción, pone de relieve su desconocimiento de las bases y los principios que involucra, sus escasas o nulas experiencias trabajando con éste, y también la falta de conocimiento sobre lo que en definitiva proponen las ordenanzas.

Interrogados acerca de la transición agroecológica obligatoria, los/as frutihorticultores/as consideran que se trata de una estrategia para expulsarlos/as a ellos/as de la localidad, ya que no podrían cumplir con lo requerido, dado los costos elevados y el escaso periodo brindado para el proceso de transición. Consideran que la expulsión interesa al gobierno local porque de esta manera se ampliaría la disponibilidad de terrenos para futuros loteos, lo cual satisfaría la demanda habitacional y permitiría mayor recaudación de impuestos.

Asimismo, observamos que a pesar de que la mayoría de los sujetos no está de acuerdo con la obligatoriedad de la transición, y a su vez no la considera necesaria por no concebir como peligrosos a los agroquímicos, esto no ha provocado una negación total a realizar las acciones.

Cabe mencionar que se presentan excepciones a los posicionamientos comentados en los párrafos anteriores, en los cuales los sujetos frutihorticultores comparten la necesidad de que en la localidad se avance hacia el abandono de agroquímicos y realizan acciones en consonancia con esto.

Condiciones materiales relacionadas a la actividad productiva

En las acciones que emprenden los sujetos también intervienen otros factores tales como las condiciones laborales y, por tanto, económicas, la tenencia de la tierra, las trayectorias laborales en la cuales han aprendido el manejo de un determinado sistema de producción que utilizaron toda su vida. Cabe recordar que las condiciones del contexto son una de las dimensiones de las experiencias en general, por lo cual, las experiencias en la transición agroecológica se ven también determinadas por las mismas, que pueden ser económicas, geográficas, sociales, y políticas (Jara H., 2018).

De este modo, se presentan dificultades en relación a las condiciones de producción en las que se encuentran al ser parte del sector de la agricultura familiar. Uno de los principales obstáculos es que los sujetos no son propietarios de la tierra en la cual producen, sino que la alquilan. También afecta la escasa capacidad de inversión, o de capacidad económica para invertir en cuestiones cuyos resultados no pueden asegurarse, ni tampoco mayores ganancias para compensar la compra de insumos de costo más elevado.

Se destaca principalmente el riesgo económico que les significa realizar el reemplazo de insumos. Los sujetos no sienten que haya seguridad en los resultados, sobre todo debido a sus concepciones sobre los modelos productivos, adquiridas a lo largo de sus vidas. Esto se acentúa en los últimos años, cuando observaron, por experiencia propia o ajena, que ciertas pruebas no tuvieron efectos positivos y hubo pérdida de la producción, principalmente en el cultivo de frutillas.

Otro obstáculo que observamos se presenta al momento de comercializar de manera diferenciada la producción agroecológica. Si bien, al momento no existe una modalidad de venta diferencial, sería un incentivo importante para realizar la transición agroecológica, pues les permitiría obtener mejores ganancias y llegar a un tipo de consumidor formado e interesado en adquirir estos alimentos. Esta debilidad podría afrontarse de manera positiva si se trabajara en el territorio local, y cinturón verde en general, en la construcción de sistemas participativos de garantías.

Otro aspecto que debilita este tipo de abordajes productivos orientados hacia la agroecología en la zona de Arroyo Leyes, es que las acciones tendientes a producir de esta forma se intentaron llevar a cabo de manera individual. A diferencia de lo que sucedió en otras zonas de la región

(Mudrik et al., 2020), no se dieron procesos de socialización y generación de consensos entre productores/as, lo cual hubiera favorecido la construcción colectiva de conocimiento e intercambio de experiencias.

En este sentido, Jara H. (2018) considera que otra de las dimensiones de las experiencias es el trazado de un tejido de relaciones sociales de diferentes tipos. En la experiencia estudiada, no se observan lazos de solidaridad entre los/as trabajadores/as del sector, por lo cual cada uno/a experimenta las dificultades de la transición agroecológica obligatoria por su cuenta.

Por último, destacamos que, en el año 2020, debido a las complicaciones relacionadas con las medidas de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) y Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) derivadas por la pandemia por Covid-19, se redujo el contacto con la asesora comunal, y se vieron afectadas también las capacitaciones, reuniones, y visitas de la mencionada profesional a los predios.

Reflexiones finales

Si bien la primera ordenanza que impulsa la transición agroecológica se dicta en 2019, y fija un plazo hasta 2021, y posteriormente la segunda establece como fecha límite para el proceso abril del año 2022, las experiencias de transición hacia la agroecología operadas por los sujetos entrevistados en el periurbano de Arroyo Leyes no lograron configurarse como tales. Hasta entonces, se continuó trabajando bajo la lógica del modelo convencional que habían aprendido y venían aplicando, es decir, un sistema de producción basado en el monocultivo y en el uso de insumos químicos comprados a las empresas proveedoras.

Aun así, es relevante reconocer el avance que significa para la frutihorticultura de la localidad poder proceder al abandono del uso de los agroquímicos de clases toxicológicas más altas, y en otros casos, avanzar hacia el uso de productos orgánicos.

Estos procesos de transición agroecológica no se dieron sin resistencias por parte de los sujetos obligados. Al contrario, el sector frutihorticultor en general no estaba de acuerdo con la realización de las acciones necesarias para la conversión hacia un modelo agroecológico.

A pesar de detectar algunas generalidades, las experiencias, como procesos sociohistóricos dinámicos y complejos, no son unívocas ni seme-

jantes. Estas experiencias se dan en el marco de un proceso obligatorio impulsado por parte del Estado local, que no se presenta en consonancia con otras normas provinciales, nacionales, o regulaciones del SENASA que determinen la peligrosidad de todos los agroquímicos, y prohíban su uso. Esto se configura como una dificultad.

Asimismo, se otorga solo acompañamiento local a través de la contratación de la ingeniera agrónoma (que no tiene dedicación exclusiva hacia esta actividad), quien ha brindado capacitaciones junto a otros organismos, como INTA, y ha realizado visitas a los predios, lo cual se dificultó por la pandemia.

Surge del trabajo de campo el programa provincial Producciones Sustentables de Alimentos en Periurbanos, identificado por los/as entrevistados/as como «biofábrica», durante los años 2018-2019; este es considerado por los sujetos como un acompañamiento del Estado, y si bien obtuvo críticas, es reconocido por la presencia del Estado en el campo, y por los aprendizajes obtenidos por quienes participaron activamente.

El acompañamiento durante 2019-2022 presenta dificultades sobre todo por ser únicamente de carácter local y esporádico.

Otra desventaja a la hora de atravesar este proceso, es la inexistencia de redes de socialización entre productores/as, lo cual individualiza las experiencias.

No deben dejarse de lado el contexto y las características del sector frutihortícola de la localidad; los sujetos frutihortícolas en los que se basa la investigación corresponden al sector de la agricultura familiar, no a un sector agroindustrial, por lo cual depende profundamente de la capacidad económica y financiera, de las condiciones climáticas, de la compra de insumos dolarizados, de la disponibilidad de tierras para alquilar.

Se trata de sujetos con trayectorias laborales que inician en la infancia y adolescencia en contextos de producción con escasa o nula regulación estatal en materia de control de fitosanitarios. En el mismo sentido, han llevado a cabo su labor, hace años o décadas en base al mismo sistema, por lo cual el aprendizaje de un nuevo modelo requiere tiempo y acompañamiento especializado constante.

El plazo brindado inicialmente en la ordenanza 02/2019 fue hasta 2021, y posteriormente, con la sanción de la ordenanza 06/2021 se otorga plazo hasta abril de 2023. Este período es reconocido como insuficiente para llevar a cabo una transición, en las condiciones socio-económicas y labo-

rales que poseen las familias, como así también por las propias resistencias a la modificación de sus prácticas y la intervención en su trabajo.

Consideramos que la implementación de este tipo de normativas, necesariamente deben contemplar a los sujetos afectados a su implementación, tanto en el diseño como en la ejecución de la misma. A su vez, debe tener en cuenta la opinión de toda una comunidad que aloja y convive con el sector frutihortícola, propiciando la construcción de consensos más estables y duraderos en el tiempo.

Por último, entendemos que estas propuestas normativas son favorables siempre que consideren al sujeto productor, sus condiciones materiales y simbólicas de vida, su trayectoria y experiencia laboral y sus capacidades económicas y financieras para concretar las transformaciones en los modos productivos esperados; también siempre que establezcan plazos de tiempo que tengan en cuenta la complejidad de una transición agroecológica. Para ello es imprescindible contar con políticas públicas y presupuesto que acompañen el proceso de pasaje de un modo productivo convencional hacia la transición agroecológica.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, P.** (2022). *Devorando el planeta: Cambiar la alimentación para cambiar el mundo*. Capital Intelectual.
- Altieri, M. A. y Nicholls, C. I.** (2007). Conversión agroecológica de sistemas convencionales de producción: teoría, estrategias y evaluación. *Ecosistemas* 16. <http://www.revistaecosistemas.net/art/culo.asp?id=457>
- Ambort, M. E.** (2022). Vivir y trabajar en la agricultura familiar: una aproximación etnográfica a los roles de género en la horticultura platense (Buenos Aires, Argentina). Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo, Estudios culturales, Narrativas sociológicas y literarias. *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)*, (XXII)39, invierno 2022, Santiago del Estero. www.unse.edu.ar/trabajosociedad
- Barsky, A.** (2013). Gestionando la diversidad en territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la región metropolitana de buenos aires (2000–2013) (tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras. Universidad autónoma de Barcelona.
- Barsky, A.** (2015). Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado: análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000–2015). *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época 28, 33–47. Universidad Nacional de Quilmes. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1631>
- Boza Martínez, S.** (2013). Los sistemas participativos de garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(34).
- Carné, M.** (2020). Déficit de planificación, baja densidad y lenta ocupación: la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010–2020). Cuaderno Urbano. *Espacio, cultura, sociedad*, 32(32). Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369271456001>
- 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* (pp. 279–334). Traficantes de Sueños.
- Nicholls, C. I. y Altieri, M. A.** (2012). Modelos Ecológicos y Resilientes de producción agrícola para el siglo XXI. *Agroecología*, vol. 6.
- Novick, S. y Feito, M. C.** (2015). Migraciones y agricultura familiar: un vínculo perdurable. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época 28, 13–32. Bernal, Argentina: Universidad Nacional del Quilmes. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1630>
- Ortega, G.** (2009). Agroecología vs. Agricultura Convencional. Base Investigación es Sociales. Asunción, Paraguay.
- Pengue, W. A.** (2017). Agroecología y Urbanismo en el siglo XXI. Hacia la generación de Escudos Verdes Productivos en los pueblos y ciudades de Argentina. *Fronteras*, 15(15), 30–45.

- Peretti, G. y Gómez, J.** (2024, 23 de julio). *El dinamismo poblacional y metropolización en Santa Fe*. Departamento de Geografías de la FHUC–UNL. Noticias UNL. https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/el_dinamismo_poblacional_y_metropolizaci%C3%B3n_en_santa_fe
- Rausch, G.; Martínez, I. (...) Szupiany, E.** (2019). Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: Problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(1). <https://doi.org/10.15446/rcdg>
- Rosset, P. M.** (1997). La crisis de la agricultura convencional, la sustitución de insumos y el enfoque agroecológico. *Agroecología y Desarrollo. Revista de CLADES Número Especial*. <http://www.clades.org/r11-art1.htm>
- Sarandón, S. J. y Flores, C. F.** (2014). Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables. Universidad Nacional de La Plata.
- Schmidt, M.; Toledo Lopez, V. (...) Merlinsky, G.** (2021). Conflictividad socio–ambiental por uso de agroquímicos en Salta, Santiago del Estero y Santa Fe. *Ciência & Saúde Coletiva*, 27(3), 1061–1072.
- Soijet, M.; Santiago, J. P. y García, V. I.** (2017). Gran Santa Fe (Argentina): Metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes. Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Doi: 10.26439/limaq2018.n004.2257
- Souza Casadinho, J.** (2015). Análisis del proceso de transición hacia la agroecología entre productores hortícolas ubicados en el distrito de Open – Door Buenos Aires, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/56455>
- Urcola, M. A.** (2019). La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social. *Revista Cátedra Paralela*, 16.

Fuentes

- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2021).** *Recomendaciones sobre políticas relativas a los enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores a favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición* (No. CFS 2021/48/2). FAO.
- FAO (2018).** Los 10 elementos de la agroecología. Guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura I9037ES/1/05.18
- Fundación Heinrich Böll (2018).** *Atlas del Agronegocio. Datos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos*. Oficina Regional de la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.
- Ley Nacional 27118 de 2014.** Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina.
- Ley Provincial 11273 de 1995.** Productos Fitosanitarios.

Capítulo 5

Producción hortícola boliviana en Argentina. Cambios y continuidades en el cordón hortícola santafesino

NICOLÁS A. MAIAROTA

Introducción

Existen aproximaciones científicas que se propusieron abordar el cruce entre los estudios de los movimientos poblacionales migratorios y los estudios sobre la alimentación, dos campos temáticos que presentan interesantes intersecciones.¹ Considerando la evidencia científica que desde los años 80 destaca la relevancia de los flujos de mujeres en las migraciones contemporáneas, merecen destacarse trabajos en torno a la intersección entre género, la migración y la alimentación (Battú, 2000; Arellano y otras, 2018; Castellero, 2020). Junto a ello, a partir de la incorporación de migrantes —sobre todo limítrofes— en algún sector de la economía de los alimentos, distintas iniciativas científicas pretendieron analizar y caracterizar dicha presencia en cada mercado en particular. En nuestro país, uno de los casos más paradigmáticos de aquella participación, se dio a partir de

1 La idea de que los movimientos poblacionales migratorios transforman los espacios geográficos desde distintas aristas presenta hoy en día un sólido consenso y es respaldada por diversos argumentos económicos, sociales, políticos y culturales (Demarchi, 2011; López García y otros, 2016). En este sentido, las investigaciones sobre la migración son abundantes. Se componen de bibliotecas enteras de abordajes científicos muy diversos entre sí que pretenden entender o contribuir al conocimiento sobre la migración y sus impactos en la vida de las personas, y en los territorios con los que se vinculan. Por su parte, la alimentación humana y su estudio, constituye otro de los tópicos más abordados desde tiempos antiguos hasta la actualidad. Por lo que también en este campo contamos con una extensa bibliografía y producción científica, variada y de larga data.

los '70 en la producción hortícola, con la llegada de migrantes de origen boliviano a las áreas lindantes a las grandes ciudades (donde se ubican las actividades agrícolas orientadas al consumo de esas grandes urbes).

Los primeros estudios sobre ello, de los cuales es pionero el sociólogo Roberto Benencia, aparecieron a finales de los 80s detectando una serie de estrategias que las familias bolivianas venían desplegando para incorporarse a este mercado en expansión para mejorar sus condiciones socioeconómicas. Mediante el uso de redes sociales y la incorporación de los avances de la modernización tecnológica aplicada al sector, Benencia identificará un proceso de movilidad social ascendente que atravesaran las familias agricultoras, al que denominó *escalera boliviana*. Dicho autor dirá que estas familias, a partir de una serie de elementos que precisará luego en sus investigaciones, influyeron decisivamente en el proceso de reestructuración que atravesaba el sector hortícola en aquel entonces. Algo que lo llevará a hablar de *bolivianización de la horticultura* (2006). En la provincia de Santa Fe, si bien la llegada de migrantes bolivianos data desde los años 60s para incorporarse en tareas de horticultura, dicha presencia y sus incidencias no serán objeto de estudio sino hasta finales del siglo xx y ya entrada la primera década del actual.²

En miras a contribuir a la producción de conocimiento sobre la materia —aún hoy escaso—, en el presente artículo pretendemos describir y analizar la llegada e incorporación de las corrientes migratorias bolivianas en dos localidades santafesinas: Monte Vera y Ángel Gallardo (las cuales forman parte del cordón hortícola del centro de la Provincia).³ Asimismo, pretendemos establecer similitudes y transformaciones en relación a los procesos que estas comunidades desarrollaron en otras áreas productivas

2 Los mismos se originaron en la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), y abordarán la materia desde la Antropología y la Geografía. Estas investigaciones son citadas en el apartado enfocado al análisis en el territorio santafesino, como así también en las referencias bibliográficas.

3 Localidades ubicadas en el cordón hortícola aledaño a la capital santafesina, uno de los tres más importantes de la Provincia. El distrito Monte Vera tiene una población de 11.600 habitantes, y abarca un total de 7.200 ha. El espacio está compuesto por la planta urbana (donde se ubican las instituciones de gobierno), la planta suburbana (Ángel Gallardo) y por cinco parajes (zonas rurales donde hay residencia de familias). Estos son: La Costa, El Chaquito (o Chaco Chico), Loteo Paproki (o km18), Campo Crespo y Ascchinga. Hacia el sur de dicho distrito se ubica la ciudad de Santa Fe, al este la laguna Setúbal, al norte Arroyo Aguiar y al oeste el distrito de Recreo.

de hortalizas del país. Para ello, adoptando un enfoque cualitativo, trabajaremos con datos obtenidos tanto de fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas a horticultores/as bolivianas e informantes clave⁴¹) como secundarias (bibliografía y estudios previos, censos e informes elaborados por distintos niveles estatales).

A tal fin, en el primer apartado intentaremos abordar el proceso de incorporación de migrantes limítrofes en las economías nacionales en general. Haciendo foco en las migraciones bolivianas, nos introduciremos brevemente en su llegada a la zona hortícola del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), como así también en las hipótesis y conceptos elaborados en torno a su incorporación en dicho mercado de trabajo a partir de los trabajos de Benencia. Hacia el final de este primer apartado, precisaremos algunas de las nociones conceptuales que nos servirán para entender dicho fenómeno: economías o negocios étnicos, enclave étnico, redes o cadenas migratorias y transnacionalidad.

En el segundo apartado, presentaremos sucintamente las particularidades que adoptó la incorporación de migrantes de origen boliviano en el cinturón hortícola bonaerense. Será a partir del estudio de caso de este territorio que Benencia desarrolló aquel modelo teórico explicativo al que hacíamos referencias algunos párrafos atrás. Asimismo, haremos una breve mención del cordón hortícola de Río Cuarto, caso paradigmático del fenómeno a cuyo análisis nos abocamos, en virtud de haberse constituido un nuevo territorio productivo —donde antes no existía— a partir del involucramiento y participación de migrantes bolivianos que arribaron a fines de los 80s y principios de los 90s.

En un tercer y último apartado, intentaremos reconstruir el proceso mediante el cual desde los años 60s una corriente migratoria boliviana comienza a llegar al distrito Monte Vera y Ángel Gallardo y cuáles son los matices (en términos de «cambios y continuidades») que presentó en el territorio santafesino. Finalmente ensayaremos algunas conclusiones

4 En el marco de una pretensión de investigación más amplia sobre migraciones y acceso a derechos, se realizaron entrevistas semiestructuradas a bolivianos/bolivianas residentes en Monte Vera y Ángel Gallardo y a otros informantes clave en su rol de funcionarios vinculados de alguna forma a estas familias. Las mismas se llevaron a cabo entre los meses de mayo a septiembre del 2024, principalmente, al costado de las quintas. Esto nos permitió, sin pretensiones antropológicas, recolectar y corroborar otros datos a partir de la observación participante.

sobre lo expuesto y dejaremos planteados algunos desafíos de investigación en la materia, los cuales exceden el objeto —y las capacidades— del presente trabajo.

Migraciones limítrofes y mercados de trabajo

Históricamente, la producción de alimentos en Argentina estuvo vinculada directa o indirectamente al fenómeno de la inmigración (Novick y Feito, 2015). Desde la llegada de aquellas incipientes corrientes europeas, primeros colonos de muchas de las localidades agrícolas de más larga data en nuestro país, podemos establecer una estrecha relación entre los grandes contingentes de extranjeros⁵ que arribaban con aquella mano de obra que la organización y consolidación de un sistema productivo nacional requerían en torno a los recursos naturales que buscaban explotarse. Así, la política migratoria de aquel Estado incentivó que —a principios del siglo xx— españoles, italianos y —desde mediados de siglo— portugueses⁶ llegaran al país para insertarse en el trabajo rural, sentando las bases de la actividad agrícola —en general— y de la producción en fresco —en particular— (Devoto, 2005; Benencia, 2012).

A partir de la década de 1930, la escasez de mano de obra en el sector primario de las economías fronterizas —en particular, en tareas de cosecha— propició un desplazamiento progresivo de población proveniente de países limítrofes. Trabajadores de Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil (éstos últimos dos en menor medida) comenzaron a migrar principalmente hacia áreas colindantes a sus países de origen, para ocuparse en empleos de temporada —*i.e.* transitorios— (Benencia, 2012). Estos empleos solían complementarse con otros —también temporales— en una región distinta. Tanto la agroindustria azucarera y tabacalera en el norte del país, como la vendimia y la recolección de ajo en la región

5 La utilización de este término es intencional y pretende reflejar la visión (y percepción) estatal y social que sobre las personas migrantes predominaba en dichos años (y que, lastimosamente, siguen teniendo vigencia tanto en el discurso generalizado como en diversos ámbitos). Antes de su utilización, que acentúa la otredad o ajenidad de quien traslada su proyecto de vida hacia otro lugar, preferimos el término migrante o alusiones similares.

6 Benencia (2018), para el caso de Río Cuarto (Córdoba), menciona también una presencia minoritaria de árabes y franceses.

cuyana, son ejemplos de las economías regionales en expansión en las que comenzaron a insertarse estos flujos de migrantes limítrofes (Hinojosa G. y Colque Q., 2023).

Hacia los años 1950s, sin embargo, la progresiva incorporación de mecanización ahorradora de mano de obra en el sector agropecuario, las oportunidades laborales que ofrecían las ciudades capitales de la Región Pampeana y —finalmente— una fuerte caída de los precios de los productos regionales (a fines de los 1970s) revirtió la tendencia precedente, comenzando a definirse nuevos rumbos para aquellos flujos migratorios. Los sectores de la construcción, la industria manufacturera y de servicios fueron los que más absorbieron aquella población. Hacia 1970, más de la tercera parte de los bolivianos en Argentina estaban concentrados en la ciudad más importante del país.

Benencia y Quaranta (2006a) en un breve análisis sobre la migración limítrofe desde su inserción laboral en Argentina, destacan la tendencia histórica de esta población a incorporarse como trabajadores manuales.⁷ Argumentan, en base a su origen socioeconómico, que esta migración se ha ocupado predominantemente en tareas que requieren poca —o incluso, ninguna— formación previa, están ubicadas en el extremo inferior de la escala de salarios y que presentan bajas posibilidades de movilidad o ascenso laboral.

Regresemos el foco hacia el trabajo rural vinculado a la producción de alimentos. A fines del siglo pasado diversos estudios científicos, entre los que fue pionero el sociólogo Roberto Benencia (1997), comenzaron a destacar la presencia y participación de trabajadores bolivianos en la agricultura periférica a las grandes ciudades.⁸ En el caso específico del AMBA —objeto de tales investigaciones— se evidenció la incorporación tem-

7 En este sentido mencionan algunas investigaciones que evidencian la histórica inserción marginal de los migrantes limítrofes en el mercado laboral de nuestro país. Funcionales a una creciente demanda de fuerza de trabajo empleos de baja calificación, estas poblaciones fueron insertándose en sectores como la construcción, las pequeñas industrias y —en el caso de mujeres— en el servicio doméstico y las tareas de cuidado.

8 También conocido como sector agrario periurbano, es el área alrededor de los centros poblados donde tradicionalmente se ubicaron las actividades vinculadas a la producción de alimentos para abastecer a los mercados locales, dando origen a los llamados «cinturones verdes». Cuando en dichas zonas se concentra la producción hortícola o frutihortícola, también se habla de «cinturón hortícola o frutihortícola».

prana de inmigrantes bolivianos en la producción hortícola entre la década de 1970 y 1980. Dicha presencia migrante, incidió en el proceso de reestructuración de dicha actividad y en la conformación de los principales cinturones verdes de nuestro país. La magnitud de tal participación, como así también el proceso y las estrategias adoptadas por estas familias bolivianas, les convertirá en el sujeto social agrario predominante del sector (Hinojosa, 2023). Esto será referenciado desde aquella literatura como «bolivianización de la horticultura» (Benencia, 2005).

Desde lo teórico, aquellos procesos migratorios-laborales donde existe concentración de migrantes de una misma nacionalidad en algún área de la economía del país receptor, constituyen *economías o negocios étnicos*.

A partir de los años 1970s en Estados Unidos, tras la proliferación de empresas e iniciativas de negocios regentadas por minorías étnicas (lo que fue referido como «empresariado étnico») comienzan a surgir abordajes teóricos con pretensión de explicar tales procesos.⁹ De tales investigaciones y sus desarrollos subsiguientes, surge la noción ideal sobre aquella actividad económica: i) donde la propiedad del negocio sea de un grupo o colectivo étnico específico (empresarios de origen extranjero); ii) dirigida a una clientela preferentemente compuesta por miembros del mismo grupo de referencia (carácter coétnico de la clientela); iii) exista una dependencia o utilización de un conjunto de recursos específicos (recursos étnicos) en la instalación y gestión de los negocios (Garcés, 2011). Es decir, un proceso económico que se cerraría sobre sí mismo, una circulación económica (de capital, trabajo y mercancía) restringida a una determinada identidad o minoría cultural.¹⁰

9 Arjona G. y Olmos (2006) mencionan que las distintas modalidades de incorporación laboral de los migrantes en las sociedades de acogida han suscitado un intenso debate científico durante el siglo pasado. Dentro de los mismos, a partir del estudio de los casos de cubanos en la ciudad de Miami, se publicarán algunas de las primeras investigaciones sobre economías étnicas: PORTES, A. y K. WILSON (1980). *Immigrants enclaves: An analysis of the labor market experiences of Cubans in Miami*, American Journal Sociology, nº 86, pp. 295-319 | WILSON, K. y W. MARTIN (1982). *Ethnic enclaves: A comparison of the Cuban and black economies in Miami*, American Journal of Sociology, vol. 88, pp. 135-160.

10 Quienes esgrimen una crítica al tipo ideal de una economía étnica argumentan que no daría cuenta de la diversidad de formas que presentan las actividades económicas en espacios dinamizados por la presencia de migrantes, de las formas en que estas personas

En esta primera noción,¹¹ lo distintivo de una economía étnica sería la utilización de los *recursos étnicos*, una especie de acervo cultural del colectivo migrante que sería capitalizado o rentabilizado en el desarrollo de esa actividad económica. Dicho capital, podría incluir elementos tales como lazos de solidaridad y reciprocidad, valores de lealtad y confianza, determinadas tradiciones y estrategias étnicas, entre otros (Garcés, 2011).

Sin embargo, considerando que el capital del inmigrado estaba condicionado por diversos factores contextuales,¹² desde la literatura del mercado de trabajo segmentado¹³ se incorporarán otros elementos al concepto de economía étnica: iv) permanencia empresarial; v) actividades económicas no sólo comerciales, sino también productivas dirigidas a un mercado en general; vi) variedad comercial que resuelve la sucesión de aquellos nichos laborales abandonados por los autóctonos; vii) concentración de las empresas o negocios en un área física determinada (Arjona

dialogan con lo local o nacional a través de su inserción urbana, cómo se reproduce o mercantiliza lo étnico o lo migrante en determinados contextos (Garcés, 2011).

11 Más tarde Light y Gold (2000), intentando precisar aquel primer tipo ideal, incorporarán al análisis la consideración del régimen de tenencia de los negocios y su regulación. Esto lleva a efectuar una distinción entre «economía de propiedad étnica» y «economía étnicamente controlada». La primera de dichas nociones refiere a aquellos emprendimientos cuya propiedad se encuentra en manos del inmigrante, lo que repercute en la contratación de empleados coétnicos y en un mayor margen de beneficio para ese dueño. En el segundo tipo, en cambio, lo relevante no será quien detente la titularidad de la propiedad, sino la presencia de obreros extranjeros –coétnicos o inmigrantes en general- con poder sobre los lugares de trabajo (en función de su cantidad, concentración y/u organización), o con la capacidad de decidir o influir sobre discusiones salariales o relativas a los marcos contractuales que regulan sus relaciones con la patronal (Arjona G. y Olmos, 2006; Garcés, 2011).

12 Entre los que se mencionan las condiciones de salida del lugar de origen y los contextos de recepción, la política internacional que regule los flujos migratorios, la(s) trayectoria(s) migratoria(s) del inmigrado y los tipos de comunidades establecidas en los destinos por quienes migraron con anterioridad (Portes y Rumbaut, 2010).

13 Parte de considerar que la dinámica del capitalismo moderno lleva a una segmentación o dualidad del mercado de trabajo: por un lado, un sector primario compuesto por aquellas ocupaciones con mejores condiciones salariales y laborales; por el otro, un sector secundario caracterizado por la inestabilidad, los bajos salarios, y las condiciones laborales riesgosas o peligrosas. Esto tiende a generar una escasez de mano de obra en el mercado de trabajo secundario, por lo que los empleadores suelen buscar trabajadores migrantes para cubrir esos puestos de trabajo, así como también éstos suelen integrarse en dichos sectores (Benencia y Quaranta, 2006a).

G. y Olmos, 2006). De este modo, con una referencia directa a la dimensión espacial, surgirá el concepto de *enclave étnico* (también referido como *enclave económico étnico* o *economías de enclave*).

Entendiendo al espacio como contenedor no sólo de la población sino también de relaciones sociales (Portes y Wilson, 1980), en esta organización de empresas en un espacio distintivo (con gran densidad poblacional migrante) se despliega una solidaridad étnica que redundaría en ventajas socioeconómicas para los migrantes. Para el empresario, quien tendrá a disposición fuerza de trabajo coétnica y la posibilidad de mejorar sus ingresos; para los trabajadores, quienes contarán con un nicho con oportunidades de movilidad laboral y la consecuente posibilidad de ascender en la escala social (Arjona G. y Olmos, 2006; Benencia y Quaranta, 2006a). Asimismo, de un enclave étnico resultarían ventajas tanto en las relaciones entre propietarios de negocios coétnicos como entre propietarios y trabajadores del mismo origen nacional.

Otro concepto que merece referencia a los fines de nuestro estudio es el de *transnacionalidad*, como aquella característica o cualidad que pueden asumir los procesos migratorios cuando las personas, a través de sus actividades diarias, establecen y mantienen relaciones sociales, económicas y políticas que conectan sus sociedades de origen con las de destino (Benencia, 2005). Como resultado de ello, surgen los llamados «campos transnacionales», espacio que trasciende fronteras y en el cual estos *transmigrantes* (Arjona G. y Olmos, 2006) despliegan estrategias de distinta índole (tales como redes de información sobre posibles ofertas laborales, pautas de asentamiento territorial o información referida a trámites burocráticos) orientadas a la consecución de la movilidad social. Esta breve mención al concepto, fundada en razones de economía expositiva, no condice con la extensa bibliografía científica y debates existentes sobre el mismo. Sin embargo, resulta suficiente a los fines su comprensión en relación con los procesos migratorios de origen boliviano que analizaremos más adelante.

En el mismo sentido, una mención al concepto de *redes migratorias* nos resulta necesaria si queremos comprender nuestro objeto de estudio. Las mismas hacen referencia al conjunto de vínculos interpersonales entre quienes migran con aquellas personas que hayan emigrado/inmigrado con anterioridad —tanto en las áreas de origen como de destino—, conectándose través de lazos de parentesco, amistad o paisanaje (Massey, 1999). El entramado diverso y complejo de estas redes (*i.e.* relaciones sociales), estructuran de alguna forma las oportunidades de los migrantes

(Benencia y Quaranta, 2006b), facilitando la inserción laboral, el acceso a la tierra, contactos y conexiones con las poblaciones nativas, etc. Nuevamente, la alusión a dicho concepto se realiza de forma esquemática, sin reflejar la vasta producción académica y las múltiples perspectivas teóricas que han contribuido a su desarrollo.

Bolivianos en la horticultura argentina

En un análisis comparativo sobre la inserción de mano de obra boliviana en Argentina y Chile, Hinojosa G. y Colque Q. (2023) plantean que en las dinámicas históricas y estructurales de estas migraciones el empleo en trabajos rurales ha estado siempre presente. Para estos autores, la migración boliviana hacia áreas rurales de nuestro país data desde principios del siglo pasado, principalmente como respuesta a la demanda creciente de mano de obra para tareas de cosecha en el norte argentino en los campos de algodón, tabaco, caña de azúcar o tomate en territorios contiguos a su país. Dichas actividades solían complementarse con trabajo extra predial en el sector agropecuario como así también en otros sectores —como la construcción.

Durante este primer momento, la migración no tendrá un carácter permanente, sino que oscilará —por temporadas— entre dichas actividades y las economías campesinas en Bolivia. Al finalizar cada cosecha, estos trabajadores solían regresar a su lugar de origen, para luego regresar nuevamente a la Argentina, y reiniciar el ciclo (Benencia y Quaranta, 2006a). En un momento posterior, acorde a Sassone (2021), este movimiento de personas comenzó a desplazarse hacia el interior de Argentina para incorporarse como mano de obra en distintas economías regionales en expansión.

Desde mediados de los 1970s, como anticipamos, una corriente migratoria de origen boliviano comenzó a arribar al cinturón verde del AMBA para insertarse en el mercado de trabajo de la horticultura. El abandono progresivo de las tareas hortícolas por parte de los productores considerados «tradicionales» (italianos y portugueses) —y en algunos casos de sus descendientes— sin garantizar la sucesión generacional de sus unidades productivas, había propiciado el surgimiento de un nicho laboral atractivo para aquellos quienes ya habían pasado por alguna experiencia laboral en otra economía regional o ya participaban de la economía cam-

pesina en Bolivia. En relación a ello, cabe destacar que gran parte de estos nuevos trabajadores provenía de las regiones de Tarija, Cochabamba y Oruro, lugares donde aún hoy predomina una agricultura de características campesinas (es decir, no se aprecia una diferenciación marcada entre unidad doméstica y unidad productiva). Dicha presencia, estuvo vinculada y —a la vez— fue parte fundamental del proceso de reestructuración que atravesó este sector de la economía argentina en las últimas dos décadas del siglo xx.

Junto a ella, dicho sector de la economía nacional se encontraba en expansión producto de algunas transformaciones macroeconómicas del país como así también de otros factores. Por un lado, la emergencia y el boom de la comida rápida (lo cual generó un incremento en la demanda de verduras de hoja y el tomate). Por otro, la incorporación de avances técnicos- científicos que permitieron aumentar la producción incluso en una misma temporada¹⁴ (Benencia, 2005; Benencia, Ramos y Salusso, 2016; Benencia, 2018; García, 2010).

En su análisis sobre la participación de estos migrantes en la horticultura bonaerense, Benencia (1997) identificó un proceso de movilidad social ascendente al que denominó *escalera boliviana*. Con el mismo pretendió ilustrar una serie de etapas (escalones) que atravesaban los trabajadores bolivianos incorporados en dicha actividad, determinando los recursos y el tiempo —aproximado— necesario para el pasaje entre cada una de ellas. Un trabajador que se iniciaba en la actividad con peón¹⁵ podía devenir en mediero, luego en arrendatario y finalmente en propietario de la tierra. Ello incidió en el hecho de que, hacia comienzos de este siglo, finalizado el mencionado proceso de reestructuración de la actividad hortícola en el país, los bolivianos representaban la mayor proporción en el total de trabajadores contratados en la mayoría de los mercados de trabajo de las áreas hortícolas (Benencia, 2005).

Tras la crisis socio-económica o recesión del 2001-2002, se observa también la presencia y consolidación de estas familias en el eslabón

14 Innovaciones tecnológicas como aumento de la construcción de invernáculos y cultivos sin suelo —también conocido como hidroponía—, el aumento de la superficie bajo riego y el empleo de sistema de fertirrigación, diversos avances genéticos en las semillas y mejoras en las técnicas de manejo postcosecha (Benencia, 2005).

15 También referidos como tanteros, por ser contratados al «tanteo» o al «tanto».

comercial de la cadena agroalimentaria (Benencia, 2012). Esto motivó a los autores a hablar de la *nueva escalera boliviana* (Benencia y Quaranta, 2006a). Es decir, pasando de una escalera de tipo lineal a una más compleja, donde la posibilidad de ascenso social se extiende hasta el último eslabón de la cadena de valor agrícola: la comercialización.¹⁶ De este modo, y acorde a la búsqueda de mayor transparencia, equidad y ganancia, los horticultores bolivianos fueron modificando los equilibrios existentes en los subcanales de comercialización agrícola. Surgirán dos nuevos peldaños en aquella escalera.

Por un lado, la posibilidad de ser *puestero* en playa libre de algún mercado formal (sinónimo de los mercados centrales) o en mercado boliviano. Para esto, era necesario contar con un vehículo de carga (camioneta) y, en lo posible, actuar como *rejuntador*. Se trata de aquel *puestero* que además recolecta la mercadería de varios productores y se encarga de su comercialización —tras determinados acuerdos con el dador— a cambio de una ganancia. En consideración a este peldaño, y desde el punto de vista de la rentabilidad económica, se evidencia la mayor relevancia que para los bolivianos tiene el vehículo y el «puesto» por sobre la propiedad de la tierra. Si bien acceder a ella genera ciertos beneficios económicos y sociales (como adquirir prestigio a partir de la muestra de la capacidad de acumulación), inmoviliza el capital y produce costos fijos de gran importancia (Benencia y Quaranta, 2006a).

Por otra parte, surge la figura del *comercializador desligado de la producción primaria*. Dicha actividad podrá ejercerse tanto en los mercados de distribución mayorista (formales —centrales— o bolivianos) como en el comercio minorista (verdulerías o supermercados). Es decir, se produce un salto desde la producción primaria hacia la terciaria. Por lo general, la mercadería que se comercializa proviene de productores de nacionalidad boliviana.

Resultando numéricamente minoritarios en relación a quienes accedieron al cinturón hortícola de Buenos Aires, los bolivianos radicados en

16 Esta actualización del modelo teórico que explica el proceso de movilidad ascendente de los bolivianos, no sólo implicará la posibilidad de incorporarse en el último eslabón de la cadena hortícola. También involucrará los retrocesos que debieron realizar algunos trabajadores, sobre todo tras la recesión de principios de siglo, con el objetivo de sostener el sector.

otras áreas rurales del interior del país transitaron trayectorias similares a las de aquellos, aunque con notas características de acordes a cada contexto sociodemográfico:

Así, en el cinturón verde bonaerense, un contexto de producción altamente competitivo y moderno, con una estratificación muy marcada, los inmigrantes sólo pueden insertarse mayoritariamente como tanteros, medieros y/o arrendatarios; son muy pocos los que llegan a acceder la propiedad de pequeños lotes de tierra. En un área limítrofe con Bolivia, como Jujuy -en especial en la zona de Fraile Pintado-, el conocimiento preexistente de las pautas de una cultura similar, la cercanía a su lugar de origen y la antigüedad migratoria en el área les ha permitido evolucionar de manera importante y competir casi de igual a igual con horticultores criollos, llegando a acceder a la propiedad de establecimientos muy modernos (Benencia, 2012).

Benencia (2012; 2018) para el caso de la ciudad cordobesa de Río Cuarto, paradigmático por la creación de un «nuevo territorio hortícola» por parte de los migrantes bolivianos, explica:

De igual modo a como ocurrió en otros cinturones hortícolas del país, el horticultor boliviano introdujo un modelo productivo basado en la utilización de semillas de elevado potencial genético, expansión de la producción en invernadero, modificaciones en la organización del trabajo y cambios en la tecnología de sistemas de riego, habilidades que había aprendido en otras áreas hortícolas de la Argentina; esto derivó en la consolidación de un importante núcleo de producción diversificada de hortalizas, tanto en cantidad como en calidad, para la ciudad de Río Cuarto y una amplia zona de influencia (2018).

En el caso cordobés aludido, conforme a Benencia, Ramos y Salusso (2016), los productores bolivianos se diferencian de los locales en varios aspectos claves que les han distinguido y favorecido hacia un crecimiento exponencial desde su llegada al territorio. Por un lado, presentan una mayor adopción de tecnologías modernas frente a las cuales los productores locales se han mostrado más reticentes. Esto les permitió primar en la producción de hortalizas de hoja durante todo el año y mejorar la eficacia en el uso del agua. Por otro lado, los productores bolivianos muestran una mayor tendencia al arrendamiento de tierras, lo cual influye

en la elección del cultivo: optan por especies de ciclo más corto para asegurarse un retorno rápido de la inversión. Junto a ello, la mano de obra contratada por estos productores es mayormente boliviana, lo que refuerza la creación de economías étnicas en la zona; algo que resulta distinto en caso de productores nativos, que siguen optando por mano de obra nacional (que también resultan trabajadores que migran desde otras provincias). Finalmente, los bolivianos/as han logrado establecerse como actores claves en la comercialización de estos productos, controlando un porcentaje importante de las playas en el Mercado de Abasto de Río Cuarto.

Bolivianos en la horticultura santafesina: Monte Vera y Ángel Gallardo

La provincia de Santa Fe se posicionó históricamente como productora de hortalizas. Cuenta con tres cinturones hortícolas (Reconquista —norte—, Santa Fe —centro— y Rosario —sur—), y se presenta como abastecedora de un mercado que alcanza aproximadamente a 4 millones de personas (GPSF, 2008). El Censo Nacional Agropecuario (CNA¹⁷) de 2018 relevó un total estimado de 139.586 ha dedicadas a cultivos hortícolas en el país¹⁸, de las cuales 5.349,9 corresponden al territorio santafesino.

17 Desarrollado en la órbita del INDEC, tiene como principal objetivo relevar los diferentes usos del suelo y las actividades productivas primarias en el ámbito rural. Los dos censos precedentes se llevaron a cabo en 2002 y en 1988. En función de las opciones metodológicas y del grado de generalidad de las categorías utilizadas, que no establecen precisión sobre algunos aspectos (como la cantidad de unidades productivas que llevan a cabo esta actividad, el tipo o modalidad que asumen o su localización exacta), algunas iniciativas de tipo gubernamental, técnicas y universitarias avanzaron paralelamente en la elaboración y ejecución de censos hortícolas específicos al interior de cada territorio (ejemplos de ellos resultan los informes del INTA que se mencionan y cuyos datos se replican en este trabajo). Sus resultados, si bien resultan claves para un conocimiento integral que defina la actuación sobre lo local, al enmarcarse en metodologías y periodizaciones diferenciadas, no permiten proyectar una planificación integral del sector.

18 Resulta llamativo que de un total nacional de 36.146.226,3 ha (implantadas en una primera y segunda ocupación), sólo el 0,4% responde a la superficie implantada con hortalizas (contra el 39,9% de oleaginosas —maní, girasol, soja—, el 31,3% de cereales para grano —maíz para granos, trigo, sorgo, cebada, arroz—, el 10,4% de forrajeras

Un poco más del 45% de esa extensión (aproximadamente, 2.929 ha) se ubica en las cercanías de la ciudad de Rosario. Si bien el número de explotaciones agropecuarias descendió notablemente desde el CNA 2002 y el CNA 2018,¹⁹ las regiones sur y centro concentraron la mayor cantidad de explotaciones en todos los períodos analizados (IPEC, 2022).

En relación al grupo poblacional de nuestro análisis, los resultados del último CNA arrojaron que, de un total nacional de 210.664 productores, un estimativo de 3.492 de ellos habían nacido en países limítrofes (2.061 en otros países y 2.835 figuran como «sin discriminar»; el conjunto de los no nativos representa casi un 4% en el total). En el caso de la Provincia de Santa Fe, este número baja al 2% de un total de 15.054 productores, cambiando la tendencia a nivel nacional de predominancia limítrofe ante la categoría «sin discriminar» (aunque esto podría estar relacionado con otros factores no medibles por dicho instrumento como la falta de documentación migratoria o del documento de identidad). Dichos números,²⁰ si bien no discriminan la bolivianidad ni refieren exclusivamente a la horticultura, evidencian la presencia migrante en el sector agropecuario nacional y local.

Por su parte, el Relevamiento Nacional de Zonas Estratégicas de Producción de Alimentos (ReNazEPA²¹) (MDS, 2023), tomando como prin-

perennes —alfalfa— y el 10,2% de forrajerías anuales —avena, maíz forrajero, sorgo forrajero—, entre otros) (INDEC, 2021).

19 Más aún que lo que había descendido entre los censos de 1988 y de 2002, sobre todo en los departamentos La Capital y Rosario.

20 García y Quaranta (2022) mencionan la falta de datos oficiales estadísticos unificados a nivel nacional como una de las principales problemáticas del sector frutihortícola. En comparación con los datos sobre producciones destinadas a exportación, no existen números precisos sobre establecimientos ni de superficie productiva. A modo de ejemplo podemos mencionar la diferencia entre los números finales del CNA (2018) y el relevamiento del INTA (2021) que citamos en la bibliografía, en relación a la superficie total destinada a agricultura hortícola en el territorio provincial: 5.349,9 ha —el primero— y 7221.28 ha —el segundo.

21 Realizado por la entonces existente Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en conjunto con organizaciones sociales, tuvo como objetivo identificar unidades productivas en las que se cultivan frutas y verduras a pequeña escala, con el fin de crear un registro que visibilice el sector y funcione de insumo para la generación de políticas públicas que mejoren las condiciones laborales y habitacionales de quienes producen los alimentos para la población argentina (MDS, 2023).

principal entidad de análisis las unidades productivas,²² evidenció que en las mayorías de las zonas estratégicas²³ en las que se recopilaron datos existía un fuerte componente migratorio, fundamentalmente de Bolivia.

Para el caso rosarino, un censo realizado en el Cinturón Hortícola de Rosario (2021) recabó información sobre el lugar de nacimiento de 205 productores —entendidos aquí como «responsables de establecimiento productivo»—, resultando que el 26% correspondía a diferentes localidades de Bolivia (migración internacional) y un 46% a personas de otras 22 localidades de 6 provincias (migración interna).²⁴ En cuanto a la mano de obra, de los 205 establecimientos se recabó información de 936 operarios, resultando que casi un 22% de ellos eran originarios de Bolivia (21,15%) y Perú (0,21%).

Al igual que en otros cordones hortícolas del país, estos números cristalizan la presencia boliviana en la producción hortícola santafesina. Sin embargo, tales datos no nos aportan precisiones sobre cómo fue el proceso de incorporación de dicha mano de obra al mercado de trabajo, ni si se verificaron las mismas condiciones y particularidades que hemos desarrollado en los apartados precedentes. Esto podría responder, quizás, a que los estudios en la materia no abundan en el territorio santafesino.

Como un primer antecedente, una investigación realizada entre 1991–1996 en el área hortícola lindante a la ciudad de Rosario, evidenció la presencia de familias bolivianas en carácter de medieros (Albanesi y otros,

22 La principal entidad de análisis de este relevamiento son las unidades productivas de pequeña producción de frutas y verduras, definidas principalmente por el trabajo directo con la tierra (sin importar quien detente los medios de producción —ni las relaciones que de ello se derivan, i.e. mediería, propiedad, arrendamiento—). Los trabajadores temporales y jornaleros que realizan tareas particulares en determinados momentos de la producción, sin embargo, no serán considerados en los números de la muestra.

23 Para el relevamiento se delimitaron e identificaron quince zonas estratégicas, en las cuales se estiman se desarrollan aproximadamente 30.000 unidades productivas, parte de la economía popular con un rol relevante en el abastecimiento de los mercados centrales y locales de Argentina.

24 Proyecto Local 2019-61.PL 317-001 «Relevamiento y caracterización del Sector Hortícola de la Provincia de Santa Fe». Organizado conjuntamente por el INTA Arroyo Seco y la Cátedra de Horticultura de la Facultad de Ciencias Agrarias (UNR), con el objetivo principal de relevar la población provincial de productores (y sus variables de producción y comercialización).

1999). En el caso del cordón hortícola aledaño a la capital santafesina, los primeros abordajes científicos surgieron a mediados de los 2000s.²⁵ A continuación, de la revisión de dicha bibliografía y de su entrecruzamiento con datos recopilados mediante entrevistas semiestructuradas, intentaremos presentar algunas notas sobre el tema en los casos particulares del distrito Monte Vera y su planta suburbana Ángel Gallardo.

El territorio santafesino, habitado tradicionalmente por criollos, comenzará a recibir migración interna a partir de la extensión de las vías del ferrocarril, surgiendo asentamientos de población cuya principal actividad económica será la agricultura de alfalfa, trigo y lino (Demarchi, 2007). Los ingresos de bolivianos en la zona datan de principios de la década de 1960. En aquel entonces, se establecieron en la costa de Monte Vera dos emprendimientos hortícolas con una gran infraestructura productiva que contemplaba la demanda de hortalizas no sólo en la región santafesina sino también para otras regiones: La Jujeña y la Fragata (Serafino, 2014). La elección de ese territorio para la instalación de tales empresas respondió —por un lado— a las características del suelo²⁶ y —por el otro— a la presencia de la línea Gral. Belgrano, que conectaba La Quiaca con Monte Vera (llegando incluso hasta Laguna Paiva, donde funcionaba un taller ferroviario). Siendo el dueño de las mismas originario de Jujuy, tenía algún conocimiento sobre la mano de obra disponible en el norte de nuestro país y en el territorio lindante. De este modo, de manera personal o por intermediarios,²⁷ se buscaba, reclutaba y traía en tren —y

25 Estos estudios, provenientes del seno de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y la Universidad Nacional de Rosario (UNR), abordarán la materia desde la Antropología y la Geografía.

26 Se trataba de un suelo arenoso, donde se cosechaba más rápido que en otros lugares. Esto, permitía marcar una diferencia en las ganancias en la etapa de comercialización.

27 El intermediario es quien se dedica a la circulación de mano de obra migrante asegurándoles traslado, comida e inserción laboral inmediata (aunque luego no cumpla lo pactado). Ubicados en las zonas fronterizas, generalmente se encargan de reclutar a quienes, con intenciones de trabajar en nuestro país no tienen ningún pariente o contacto previo en el país (Serafino, 2014). Uno de nuestros informantes clave —quien nos ayudó a reconstruir este primer momento— utilizó el término *comisionista*, para referirse a quien se encarga de buscar los elementos para montar una empresa o negocio económico. Mencionó, en particular, que se trataba de tres *comisionistas* (uno de San Juan, otro de Salta y el último de Buenos Aires).

luego, en camiones— sobre todo a jóvenes bolivianos²⁸ que tenían la intención de trabajar temporalmente en la Argentina. «*Era la gran novedad: se trabajaba bien, se ganaba bien...*», concluye uno de nuestros informantes clave.²⁹ Muchos de los recién llegados, en su trayecto migratorio, ya habían trabajado previamente en actividades agrícolas de otras provincias:

«Bueno, yo entré en el '85. Más antes había entrado en el '83, pero yo entré hasta el norte, estaba en Fraile Pintado, ¿oíste? Estuve dos años yo allá, dos años a tres años estuve allá... trabajando en Perico, en el tabaco. Y de ahí yo me fui a Bolivia, yo no tenía chicos, no tenía nada, estaba sola. (...) Vos andabas como golondrina, ¿viste? (...) Después de ahí me fui a mi casa y de ahí me vine ya para acá, me vine a Buenos Aires. Fui a trabajar a Escobar, trabajé también en quinta».

Los recién llegados se insertarán inicialmente como peones en la producción de hortalizas, particularmente en tareas de siembra, cosecha o embalaje de las verduras. Serán estos primeros migrantes quienes comenzarán a estructurar un tejido de relaciones e información que más tarde serviría para la llegada de otros:

La inmigración de bolivianos a los distritos de Monte Vera y Recreo obedeció a la conformación y uso de redes que se extienden entre el lugar de origen, trayecto y destino de los migrantes. La construcción de una red migratoria en el lugar de llegada y la existencia de información proporcionada por los primeros migrantes permitió a los migrantes bolivianos aprovechar la oferta laboral de la zona e influyó en la elección del lugar como destino de los desplazamientos, permitiendo la integración en ese nuevo espacio elegido (Demarchi, 2007:7,8).

28 También venía población de Jujuy y Salta. Entre otros trabajadores nativos que llegaban a la región para incorporarse en particular en la etapa final del ciclo hortícola, encontramos los migrantes santiagueños y chaqueños que ya habían trabajado temporadas anteriores, por lo que contaban con un mayor acceso a las actividades requeridas por el mercado (mano de obra para la quinta) (Serafino, 2009).

29 Entrevista realizada a un informante clave con conocimientos y lazos (familiares y laborales) respecto a la comunidad boliviana. A modo ilustrativo, relata como anécdota que en aquellos tiempos habían llevado a las inferiores de dos equipos más importantes del fútbol local (Unión y Colón de Santa Fe) a jugar un partido en La Jueña: «Había más actividad en la costa que en la planta urbana de Monte Vera... hoy en día, en esa zona hay cuatro quintas como mucho».

Estas migraciones, como hicimos mención en el apartado 2, no tenían un carácter permanente. Los trabajadores oscilaban (en tiempo y espacio) entre dichas actividades y las economías campesinas en Bolivia. Esto puede observarse en el siguiente fragmento de una de nuestras entrevistadas, quien, en referencia a los primeros tiempos de su padre como peón en nuestro país afirmó:

«Veía a Argentina como un lugar de trabajo, pero no como un futuro posible. Como que Argentina era eso: voy a trabajar, ahorro, me voy a Bolivia a no sé, a comprarme algo (...) Entonces llegaba fin de año, ellos ahorran los pesos y se iban otra vez para Bolivia. El patrón, como veía que ellos trabajaban bien, los iba a buscar a Bolivia. Y mi papá volvió a venir ya con mi mamá, embarazada de mi hermano mayor, y ya se empezaron a establecer acá... En Recreo primero, y después en Monte Vera».

«Por lo que sé, ellos vinieron como peones. O sea, vinieron de Bolivia porque allá en Bolivia lo que sucede es que, si también se dedican a esto, digamos, a la producción de verduras. No hay mucho uso de agroquímico y es distinta la siembra allá, (...) es más... es sustentable. Acá ellos vinieron con esa mentalidad, arrastraron eso hasta acá y se encontraron con otra forma de producción, con otra forma, otra cantidad de información que era distinta a la de allá. Entonces ellos se tenían que basar en lo que le decía el patrón: 'hace esto, hace esto, hace esto, si podés hacerlo y si no, tenés que hacerlo igual».

A mediados de la década de 1970 ya existía una marcada presencia de migrantes bolivianos en la producción de hortalizas en la zona. La remuneración de esta mano de obra —temporal— se daba a través de dos modalidades: podía pagarse diariamente o —si había sido contratado para el período de cosecha— al finalizar la contratación (acorde a un porcentaje de la venta final); o, mediante otras formas de pago (como comida o estadía) (Serafino, 2014).

Luego de cierto tiempo, cuando el peón boliviano lograba acordar con el propietario de la tierra (o patrón) trabajar de manera asociativa, la relación se transformaba en mediería. Esto implicaba no sólo la permanencia en el contexto migratorio, sino también la posibilidad de traer al resto de los integrantes de su familia a instalarse en Santa Fe y participar de la producción. A diferencia del estadio anterior, la familia mediera

recibirá la remuneración de su trabajo con posterioridad a la comercialización de las hortalizas.

Este sistema de mediería, tal como anticipamos, transformó sustancialmente las relaciones entre obreros y patronos, dando lugar a una nueva organización del trabajo en la horticultura periurbana de nuestro país. El mismo tendrá como centro al mediero y a su familia.

Éstos, en caso de requerir mano de obra adicional —sobre todo en los períodos de siembra y/o cosecha—, recurrirán a una mínima incorporación de peones (en su mayoría del mismo origen nacional). No obstante, y en consideración a que estos acuerdos suelen ser de palabra, el mediero está en una condición de vulnerabilidad en relación al dueño de la tierra y a su voluntad de rescindir el arreglo. El relato siguiente resulta muy ilustrativo de ello:

[¿Cada cuánto renuevan el contrato?] «Todos los fines de año, todos los años. El problema es que él [el dueño de la tierra] sólo viene y dice “¿van a seguir trabajando o están para irse?”. Yo le digo “no, vamos a seguir trabajando”. ¿A dónde voy a ir? Si no tengo vivienda. No tener vivienda es el problema. Si tenés la vivienda, te vas»³⁰

De manera de aumentar su rédito por sobre el que les permitía una relación contractual de medianería con el propietario de la tierra trabajada, muchos de estos migrantes optaron por alquilar la tierra. Arrendarla, convirtiéndose en arrendatario. A partir de acceder a la tierra por sus propios recursos y organización empresarial, el arrendatario y su familia se convertirán en pequeños productores hortícolas. Cuando ello sucedió, aumentó el trabajo familiar en la quinta, disminuyendo la modalidad de peones (permanente o temporarios) y a los medieros. Sin embargo, el ejercicio por cuenta propia representa el afrontar todos los gastos y riesgo solo:

«Cuando vos pasás a alquilar la tierra, es decir, a hacerte cargo, vos tenés que comprarte la semilla, tenés que comprarte las herramientas, y si no tenés una maquinaria grande, como por ejemplo un tractor, tenés que pedírsela al due-

30 La vulnerabilidad en este caso se magnifica dado que la entrevistada tiene un hijo adulto con una discapacidad física y mental severa que depende sólo de ella.

ño de la tierra porque suele tener todo como ellos iniciaron, tienen más de capital y tienen más herramientas, maquinaria más grandes».

Hasta aquí, hemos corroborado aquella escalera boliviana en sus primeros tres peldaños. Sin embargo, contrariamente a lo sucedido en otras regiones a las que referimos, en el cinturón verde de Santa Fe se presentan pocos casos en los que el migrante boliviano (en etapa de mediero) haya accedido a la propiedad de la tierra, gracias a los beneficios obtenidos en las cosechas (Demarchi, 2010). Dicha realidad se reflejó, quizás de manera inconsciente en el siguiente fragmento, donde la persona entrevistada directamente omite ese «escalón»: « (...) *la mayoría como que pegó ese salto de pasar de ser peón a mediero, alquilar las tierras y directamente ya venden en el mercado*».

En los primeros años de introducción y expansión de la horticultura en la zona, la producción principal serán los cultivos en fresco: lechuga, acelga, zapallo, calabazas, choclo, remolacha, brócoli, cebolla de verdeo, achicoria, zapallito, puerro, coliflor, perejil, espinaca, rúcula, tomate, apio, zapallito. Una verdadera diversidad hortícola. En un momento posterior, y de manera progresiva, se irá reduciendo la superficie cultivada con tomate. Esto se debió principalmente a su baja rentabilidad en relación a los costos y al alto riesgo que su cultivo implicaba. El mismo será reemplazado por otros que exigían menor inversión económica y exigencia en la mano de obra. Una productora tarijeña radicada en la zona desde 1975, pone en sus términos aquello que atestiguó en su experiencia vital:

«Esta zona era todo tomate, zapallitos y chaucha, nada más. Todo, era todo quinta (...) Gente boliviana había, pero... no sé si no habrá venido la mitad de Bolivia acá. Sí, todo boliviano nomás. Mucha gente. Pero, así como vinieron, ya viste que el gasto era grande, no se ganaba con el tomate ¿qué tuvieron que hacer? Irse la gente para otro lado, por ejemplo, ahora se llenó La Plata, Mar del Plata...».

[¿El tomate después no se cultivó más?] «Ahora no. Ahora ya como que toda la gente se dedicaron a la verdura porque el tomate tiene mucho gasto, mucho trabajo. Y si te viene una piedra o viene una helada y te lo lleva, perdiste. Así que se pierde mucha plata en eso. Pero la verdura no, cuesta un poquito. Bueno, ahora también está cara la semilla de la verdura, pero no es tanto. Si perdés, bueno, volvés a sembrar o tenés... pero con el tomate no».

En relación a una de las notas distintivas del modelo productivo boliviano, la mano de obra en las quintas, se observa una disminución o reorientación hacia el sector de la construcción.³¹ Esto responde, por un lado, a la caída de la producción hortícola (tal y como evidenciamos con los datos presentados al comienzo de este apartado); por el otro, a la expansión del sector inmobiliario en la ciudad capital cercana, un mercado en expansión que demanda gran cantidad de mano de obra (Demarchi, 2007). Es decir, dicha fuerza de trabajo comenzó a ser progresivamente atraída hacia otros sectores de la economía. No obstante, lo antedicho, Demarchi (2011) identificó un movimiento de migrantes bolivianos —inicialmente insertos en el mercado del cordón santafesino— hacia el departamento de Garay (específicamente hacia las localidades de Santa Rosa de Calchines, Cayastá y Helvecia), dado el surgimiento de un cordón frutihortícola beneficiado por las condiciones climáticas del lugar. En este último supuesto, la reorientación de la mano de obra se daría dentro del mismo sector, sólo que en un lugar diferente.

A diferencia de lo que explican Benencia (2012; 2018) para el caso cordobés y García (2012) en su tesis doctoral sobre el caso de la horticultura en La Plata, en la región no hubo inversión tecnológica de alcance significativo (Martín y Terán, 2018; INTA, 2021; MDS, 2023).

Si bien en los primeros años, cuando todavía se producían tomates y pimientos, hubo un cierto aumento de la superficie cultivada bajo invernadero, con la caída de estos cultivos este proceso se detuvo.³² Por contrapartida, se detectó el incremento del sistema de «media sombra»: una

31 El mismo entrevistado de la nota precedente estima que desde comienzos, mediados de los 2000, parte de esta migración se incorpora al mercado de fabricación de ladrillos. Sustenta esta información a partir de tener contacto con los nuevos inmigrados.

32 Demarchi (2010) menciona que años atrás, en las explotaciones dedicadas a la producción de tabaco en Corrientes, se utilizaban «tendaleros», un techo de plásticos donde se ponían a secar las hojas para su posterior industrialización. Finalizado ese proceso, se sembraba tomates en esas instalaciones que luego devendrían en lo que conocemos como invernadero. Esa experiencia correntina se trasladará a la zona santafesina en relación al cultivo del tomate. La instalación de invernaderos, como mencionamos, tuvo un pico considerable para luego sufrir la caída a la que aludimos. Actualmente, esta demanda es cubierta por la importación desde las provincias del noroeste argentino, Salta, Jujuy y Corrientes. En la zona podemos encontrar, aunque no abundan, pocos casos en los cuales el tipo de explotación y organización del trabajo se estructuran en torno a la producción en invernaderos o bajo cubierta, con el trabajo a cargo de técnicos y personal

alternativa para que los productores protejan sus cultivos de las altas temperaturas y puedan competir con la producción de aquellas zonas donde las condiciones climáticas son más favorables (sobre todo desde fines de noviembre, principios de diciembre y fines de enero, principalmente para los cultivos de hoja) (Demarchi, 2010). Lo que sí se identifica, es un alto porcentaje en el uso del riego artificial.

Otras expresiones del estancamiento tecnológico que atraviesa el sector en el caso santafesino, en lo que hace a la distribución y comercialización, tiene que ver con la precariedad de los transportes. No suelen encontrarse vehículos que cuenten con medidas de resguardo de la mercadería o de la cadena de frío, motivo por el cual suelen producirse pérdidas postcosecha o disminución en el precio de venta dada la baja calidad de los productos. Junto a ello, se observa una escasa capacidad de hacer productos elaborados (como modo de generar un valor agregado a la actividad), dependiendo casi exclusivamente de la actividad primaria del sector agrícola.

El cinturón santafesino también sufrió de otras transformaciones productos de efectos climáticos no presentes en otros cordones con climas más favorables. Diversas inundaciones que afectaron la zona³³ como así también algunas de heladas que se han registrado a lo largo de estos años en algunos inviernos: *«Acá era zona de bolivianos, caiga piedra, haiga helada, la helada blanqueando la espalda, lluvia, no lluvia, con el barro hasta las rodillas y tenías que estar cosechando vos tomates ahí en la quinta»*.

Estos sucesos climáticos no solo generaron la escasez de hortalizas de producción local (debiendo recurrirse a otros mercados) sino también altos índices de desempleo de la mano de obra empleada en el sector, el aumento en el precio de los productos y el incremento de solicitudes de subsidio o créditos al Estado provincial, entre otros (Demarchi, 2007).

El espacio geográfico aquí caracterizado se compone, además de las quintas, de varios puestos de venta de estos productos a la vera de las principales rutas que comunican estas localidades entre sí y con el área de influencia de la ciudad de Santa Fe.

especializado. Esto requiere de un actor social con mayor poder económico, dada la necesidad de una alta inversión de capital monetario y técnico que dicha producción requiere.

33 La zona fue afectada, por la inundación de 1983 (en pleno auge de la producción hortícola, obligó a rehabilitar la tierra tras la retirada del agua como así también al desplazamiento hacia otros sectores), por la inundación del 2003 (la cual afectó más del 90% de los cultivos) y aquella ocurrida en los meses de marzo-abril del 2007.

«Están las quintas y están las familias, estos migrantes y los descendientes, que son los hijos... no se dedican directamente ya a la horticultura (a la siembra y cosecha de hortalizas), sino más bien suelen ser comisionistas. Es decir, suelen tener una movilidad propia y van, toman la verdura y la venden en el mercado».

Un abordaje sobre la comercialización y distribución de alimentos emergen como otros aspectos significativos dentro del estudio de las economías étnicas y de la inserción de (trans)migrantes bolivianos/as en las localidades estudiadas. Sin embargo, las limitaciones de extensión nos compelen a excluirlos de este análisis, reservándolas para trabajos posteriores que continúen el desarrollo de las líneas aquí presentadas.

Otros de los puntos que exceden el presente abordaje, y que podría constituir un desafío o línea de investigación futura, tiene que ver con la dimensión colectiva de la producción. En este sentido, en dichas localidades se observa la presencia de cooperativas u organizaciones de productores y quinteros —algunas de las cuales, años atrás, excluían o no permitían participar a los productores bolivianos—. Junto a ello, la incidencia de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT): nacida en el año 2010 en la ciudad de La Plata, esta organización nacional, inicialmente organizada como una cooperativa productiva, agrupa a más de 22.000 familias campesinas y pequeñas productoras de alimentos —como es de suponer, muchas de origen boliviano— en 20 provincias argentinas. Sus ejes de trabajo transversales giran en torno a la comercialización propia, el acceso a la tierra y a una producción agroecológica —es decir, sin la utilización de agrotóxicos.

En algunas de las líneas precedentes se cristaliza aquel diagnóstico de vulnerabilidad que el ReNAZEPa (MDS, 2023) efectuó sobre el sector. Dicha vulnerabilidad, además, suele agravarse cuando se intercepta con otros ejes de diferenciación como pueden resultar la migración, el género y la discapacidad. Esto puede redundar en un acceso diferenciado a derechos por parte de quienes integran dicho sector.

En relación a esto último, y como uno de las líneas de investigación que exceden el objeto del presente trabajo, se ha identificado en los relatos de los/las productoras algunas situaciones de inseguridad alimentaria que sufrieron —tanto ellos como sus hijos/as—, sobre todo cuando se encontraban empleados como peones o cuando —estando algún/algunos peldaños más arriba— sufrían la pérdida de su cosecha. Esto se presenta

como una verdadera *paradoja*: estando insertos en uno de los eslabones productivos de alimentos, sufrieron la falta de ellos o sólo tuvieron acceso a productos de mala calidad. Una de las productoras nos comentaba lo siguiente:

«La siembra es así, recién cuando lo sacás todo tenés el dinero. Si te sale mal, no tenés nada. Desde que lo sembrás, nace, lo carpís y hasta que nace, no tenés plata. Una vez nos salió toda la cosecha mal y no tenía para darle de comer a mis hijos. Tuve que ir a pedir trabajo a la comuna, y me dieron para limpiar... íbamos a limpiar ahí a la jueza, a la iglesia... Después encontré trabajo en Santa Fe cuidando a una abuela».

Conclusiones

El presente abordaje tuvo como objetivo principal el contribuir a la producción de conocimiento sobre la incorporación al sector de los migrantes bolivianos que llegaron —y llegan— a Monte Vera y Ángel Gallardo. Asimismo, pretendimos recabar datos sobre sus estrategias y decisiones de producción adaptadas al territorio santafesino. Acontece que, como mencionó Benencia (2006), si bien los elementos que utiliza esta migración boliviana transnacional para incorporarse a los territorios hortícolas de Argentina son los mismos, las posibilidades de avance y consolidación son diferentes. Las mismas dependerán en gran parte del contexto socioeconómico y cultural en que se insertan tales poblaciones.

En las dos localidades sobre las que nos enfocamos, las cuales conforman el cinturón hortícola santafesino y presentan un marcado componente migratorio boliviano (expresado en personas, prácticas, actitudes y relaciones sociales), corroboramos aquel proceso referenciado como de bolivianización de la producción hortícola, aunque con matices diferentes. Aquí podemos enunciar algunos de los factores que podríamos considerar «rupturas» o cambios en relación al modelo de producción boliviano —y sus beneficios para quienes lo integran— desplegado en otras áreas hortícolas (como los casos paradigmáticos del AMBA y la ciudad de Río Cuarto).

Si bien comprobamos el pasaje de los trabajadores migrantes bolivianos en los primeros tres escalones de la escalera boliviana, en dichas zonas no

abundan los casos de quienes hayan accedido a la tierra en carácter de propietarios. Esto, como lo mencionamos oportunamente, pudo deberse a que la conveniencia económica que los productores consideraron en apostar a un capital móvil (vehículos o un puesto en el mercado), más que a uno que —además de ser costoso en su acceso— resultaba inmóvil (es un bien que genera gastos fijos).

Por otro lado, la diversidad de cultivos. Los productores optaron progresivamente por abandonar aquellos cultivos que representaban un costo o un riesgo mayor, por sobre otros que, en términos económicos, se ajustaban más a la precarización de la actividad productiva. La discontinuación en la producción del tomate —aún en su momento de auge— es ejemplo de ello.

Esto último estuvo intrínsecamente relacionado, con la falta de inversión significativa en tecnología como otro punto de diferenciación. En otros cordones donde sí la hubo, no sólo aumentó la producción y las condiciones de competitividad, sino que aún hoy se practica la actividad en invernáculos y gran parte de ellos pertenecen a horticultores bolivianos. Como reemplazo de los mismos, se recurrió a la utilización de la «media sombras».

Otro punto central de la producción hortícola boliviana lo constituye la mano de obra intensiva y de carácter familiar. En dichas localidades se fue produciendo una disminución progresiva de la mano de obra, no sólo por ser absorbida o cooptada por otras áreas económicas en expansión (como el sector de la construcción a partir de la gran especulación inmobiliaria y los procesos de loteo de terrenos donde antes funcionaban quintas); sino también por la decisión de los hijos/as de los productores en abandonar el trabajo en la quinta y preferir participar de su comercialización. Junto a ello, y en consideración al gran valor que los bolivianos le otorgan a la educación, muchas de las nuevas generaciones accedieron a instancias de educación superior (terciaria y universitaria) y comenzaron a desarrollarse profesionalmente.

Por último, las condiciones climáticas de la región han colocado a las explotaciones hortícolas locales en desventaja en relación a otras zonas con climas más favorables para el cultivo de hortalizas. Los horticultores han tenido que soportar la pérdida o la disminución del precio de sus productos —por mala calidad— a raíz de las distintas inundaciones, de inviernos con sucesivas heladas como así también por las altas temperaturas que se alcanzan en verano.

A modo de cierre, y como recuperando uno de los desafíos de investigación mencionados en el último apartado, presentamos el siguiente fragmento de la entrevista a una horticultora boliviana. El mismo invita a pensar en la existencia de «algo más allá» en aquella *escalera boliviana* y su posibilidad de ascender social y económicamente:

[¿Seguirías trabajando en la quinta?] «No, no, no, ya no. Yo ya estoy para irme, me quiero ir de la quinta, ya estoy cansada y no quiero saber nada. Y bueno, me gustaría irme a vivir cocinando, ser cocinera, y hacer comida para vender. Porque eso me gusta mucho».

Quizás, en el último de los casos, sobre todo para aquellos y aquellas que tuvieron que enfrentar múltiples adversidades, sufrieron carencias materiales, pusieron el cuerpo y alma en la quinta cada día desde jóvenes y aún en su Bolivia natal, existe un peldaño más en aquella escalera: el derecho al descanso.

Referencias bibliográficas

- Albanesi, R.; Cassinera, A. (...) Rosenstein, S.** (1999). *Horticultura rosarina. Comercialización, organización laboral, adopción tecnológica*. UNR Editora.
- Arellano, M. C.; Alvarez, G. (...) Huicochea, L.** (2018). El trabajo de alimentar: proceso alimentario entre trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes en Miguel Alemán, Sonora. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 4, e240. <http://dx.doi.org/10.24201/eg.v4i0.240>
- Arjona Garrido, A. y Checa Olmos, J. C.** (2005). Emprendedores étnicos en Almería. ¿Una alternativa laboral a la segmentación del mercado de trabajo? *Sociología del Trabajo*, Nueva época, N° 54, primavera, Madrid.
- Arjona Garrido, A. y Checa Olmos, J. C.** (2006). Economía étnica. Teoría, conceptos y nuevos avances. *Revista Internacional de Sociología*, LXIV(45), septiembre–diciembre.
- Battú, N.** (2000). *Las Italianas*. Ciudad Gótica.
- Benencia, R.** (1997). De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense. *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 12(35). CEMLA.
- Benencia, R.** (2005). Migración limítrofe y mercado rural en la Argentina. Estrategias de familias bolivianas en la conformación de comunidades transnacionales. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, año 10(17), 6–30.
- Benencia, R.** (2006). Bolivianización de la horticultura en la Argentina. Procesos de migración transnacional y construcción de territorios productivos. En Grimson, A. y Jelin, E. (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencias, desigualdad y derechos*. Prometeo Libros.
- Benencia, R.** (2012). *Los inmigrantes bolivianos en el mercado de trabajo de la horticultura en fresco en Argentina*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Benencia, R.** (2018). Horticultores bolivianos en el interior de la Argentina. Procesos de inmigración, trabajo y asentamiento conflictivo. *Relaciones Internacionales* (36), 197–214. Universidad Autónoma de Madrid.
- Benencia, R. y Geymonat, M.** (2005). Migración transnacional y redes sociales en la creación de territorios productivos en la Argentina. Río Cuarto, Córdoba. *Cuadernos de Desarrollo Rural* (55). Universidad Javeriana, Colombia.
- Benencia, R. y Quaranta, G.** (2006a). Mercados de trabajo y economías de enclave. La «escalera boliviana» en la actualidad. *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 20, (60). CEMLA.
- Benencia, R. y Quaranta, G.** (2006b). Mercados de trabajo y relaciones sociales: la conformación de trabajadores agrícolas vulnerables. *Sociología del Trabajo*, 58; 12–2006, 83–113. Universidad Complutense de Madrid.
- Benencia, R. y Quaranta, G.** (2018). La horticultura de «fin» a «medio»: nuevas realidades de las familias bolivianas en la horticultura de Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. En OIM, *Migraciones Internacionales: reflexiones desde Argentina*, 4, 6–2018, 9–22.

- Benencia, R.; Ramos, D. y Salusso, F.** (2016). Inserción de horticultores bolivianos en Río Cuarto. Procesos de inmigración, trabajo y conformación de economías étnicas. *Mundo Agrario*, 17(36).
- Castillero, S.** (2020). Producción alimentaria intensiva, migraciones y género: la industria del fruto rojo en la provincia de Huelva, España. *Maguaré*, 34, 2, 113–136. <https://doi.org/10.15446/mag.v34n2.92582>
- Demarchi, M.** (2007). Redes sociales de migrantes bolivianos: interacción con el ambiente y conformación de territorios transnacionales: distritos de Recreo y Monte Vera. Provincia de Santa Fe. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.
- Demarchi, M.** (2010). El circuito de producción hortícola. Una aproximación al estudio del cinturón verde en los distritos de Monte Vera y Recreo, departamento La Capital, provincia de Santa Fe. *Pampa* (6), 139–168.
- Demarchi, M.** (2011). Migración boliviana a los distritos de Recreo y Monte Vera: conformación de redes sociales y transformación del cinturón hortícola santafesino (tesis de doctorado). Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste.
- Demarchi, M. y Serafino, M. A.** (2010). Construcción de redes sociales y estrategias de inserción laboral de migrantes bolivianos en la producción hortícola de la zona norte de la ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe, Argentina. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población. La Habana, Cuba.
- Demarchi, M. y Serafino, M. A.** (2015). Entre migrantes y nativos: la festividad de la virgen de Chaguaya en el cinturón hortícola al norte de la ciudad de Santa Fe, Argentina. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios* (2).
- Devoto, F.** (2005). Historia de la inmigración en la Argentina. Editorial Sud-americana, Buenos Aires.
- Garcés H. A.** (2011). Comercio inmigrante y economías étnicas: síntesis y críticas de los debates vigentes. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(29). Universidad de Los Lagos. Santiago, Chile.
- García, M.** (2010). Capítulo 4: el horticultor boliviano en La Plata. En Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos (tesis de maestría).
- García, M.** (2012). Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos (tesis de doctorado).
- García, M. y Quaranta, G.** (2022). Análisis de las estadísticas hortícolas de Buenos Aires. Un aporte para la cuantificación de los establecimientos hortícolas de La Plata. *Geograficando*, 18(1), e108. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe108>
- Hinojosa G. A. y Colque Q. D.** (2023). Horticultores y temporeros: mano de obra boliviana en áreas rurales de Argentina y Chile. En Bazoberry Chali, O. y otros (Coord.). *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (pp. 159–164).
- López García J.; Juárez L. y Medina F. X.** (2016). Usos y significados contemporáneos de la comida desde la antropología de la alimentación en América Latina y España. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXXI(2), 327–370, julio–diciembre 2016. Doi: 10.3989/rdtp.2016.02.001

- Martín, Marcela A. y Terán, Juan C.** (2018). Creación de valor en la cadena hortícola local: análisis de los canales de comercialización de la producción hortícola en Santa Fe. Ponencia presentada en las XIII Jornadas de Investigación. FCE–UNL. 25 y 26 de octubre de 2018.
- Massey, D.** (1999). Why does the Immigration Occur? A Theoretical Synthesis. The Handbook of International Migration: The American Experience, Hirschman, Kasinitz, De Wind (Eds.). Russel Sage Foundation. New York.
- Novick, S. y Feito, M. C.** (2015). Introducción. Migraciones y agricultura familiar: un vínculo perdurable. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 7 (28), 13–32. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Portes, A. & Wilson, K.** (1980). Immigrants enclave: An analysis of the labor market experiences of Cubans in Miami. *American Journal Sociology*, 86, 295–319.
- Portes, A. y Rumbaut, R. G.** (2010). *América inmigrante*. Anthropos.
- Sassone, S. M.** (2021). Bolivianos en la Argentina: territorio, identidad y multiescalaridad. En Sassone, S. M. (Dir.). *Migraciones Internacionales en la Argentina. Panorama socioterritorial en tiempos del Bicentenario*. IMHICIHU–Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, CONICET.
- Serafino, M. A.** (2009). Familias migrantes bolivianas en el cinturón hortícola santafesino. *Pampa*, 5.
- Serafino, M. A.** (2014). Migrantes bolivianos en el cinturón hortícola santafesino: transformaciones en los modos de inserción laboral. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.
- Serafino, M. A.** (2018). La producción hortícola del cinturón verde santafesino en manos de os bolivianos. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, 5.

Fuentes

- Censo Hortícola Rosario (2021).**
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (GPSF) (2008).** Cadena Frutihortícola Santafesina, una nueva visión para la producción y el desarrollo. Ministerio de producción.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2021).** Censo Agropecuario Nacional 2018. Resultados definitivos.
- Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) (2020).** Anuario Estadístico 2020 (2022). Principales variables de los CNA para la Provincia de Santa Fe.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2023).** Relevamiento Nacional de Zonas Estratégicas de Producción de Alimentos (ReNaZEPA). Secretaría de Integración Socio Urbana.

Capítulo 6

El derecho humano a la alimentación y nutrición en la niñez. La Municipalidad de la ciudad de Santa Fe como garante local

NADINA VIVIAN SCOLNIK

Introducción

El presente capítulo se desprende de un trabajo de investigación cuyo objeto de estudio fue la actuación de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe en su rol de garante local del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada en la Niñez (ONU, AG Resolución 44/25, 1989) especialmente en relación a la población infantil comprendida entre los cero y cinco años, durante el período 2015–2019.¹

Se presentan algunos resultados de ese trabajo, que perseguía dos objetivos centrales. Por un lado, producir información para aportar a la elaboración de un diagnóstico sobre el «máximo esfuerzo» que se estaba realizando en la implementación de acciones positivas tendientes a efectivizar el goce de este derecho fundamental en una de las franjas etarias más vulnerables y con menores posibilidades de lucha para su efectivo ejercicio como es la niñez (OMS, 2018; UNICEF, 2018; Tuñón, 2018; Bidart Campos, 2002). Por el otro, identificar qué organizaciones de la sociedad civil se vinculaban con la asistencia alimentaria de esta población específica, y cuál era su desempeño y nivel de articulación con las acciones emprendidas por el gobierno municipal.

En cuanto a la metodología, la realización de entrevistas presenciales y posterior remisión de cuestionarios semiestructurados, constituyeron una de las principales fuentes de información utilizadas. Por un lado, se

1 <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/7529>

dio participación al grupo de los funcionarios del gobierno municipal que, dentro de la estructura de gobierno definida por esa gestión, se identificaron como sectores con competencias respecto de acciones directamente vinculados con el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición en la Niñez. Por el otro, se tomó contacto con referentes de organizaciones locales de la sociedad civil identificadas por su trabajo en espacios también vinculados con el Derecho humano a la Alimentación y Nutrición en la Niñez (instituciones que contarán con comedores o merenderos) cuya población asistida resultaba beneficiaria de programas alimentarios estatales.²

Una problemática multinivel

Los niños, niñas y adolescentes (NNYA) están particularmente expuestos a la malnutrición (OMS, 2018; FAO, 2019). La optimización de la nutrición, especialmente desde el embarazo hasta los tres años, determina un desarrollo cerebral saludable e incide en todo el crecimiento futuro (UNICEF, 2018) como principales condicionantes del estado salud y potencial capacidad de ingresos a medida que se convierten en adultos (UNICEF, 2018).

Argentina registra la segunda tasa más alta de sobrepeso en menores de cinco años de América Latina y el Caribe, con el 10 % (OPS, 2018). En los dos quintiles de menores ingresos que tienen cobertura pública exclusiva, el sobrepeso y la obesidad infantil (principales determinantes de la epidemia de enfermedades crónicas) supera por cuatro veces la desnutrición clásica (OPS, 2018). Desde las tres últimas décadas, el acceso a la alimentación ha venido registrando una brecha diferencial (en cantidad, pero aún más en calidad) entre diferentes niveles socioeconómicos (Agu-

2 Dentro del grupo de los funcionarios de la Municipalidad de Santa Fe, solo se logró la entrevista presencial en uno de los cinco casos seleccionados. En relación a e las encuestas remitidas vía correo electrónico, en dos casos no se respondieron directamente, sino que derivaron la consulta al informe institucional del año 2018 denominado Santa Fe Cómo Vamos, no obteniéndose otro tipo respuesta en los restantes casos. Esto motivó que las conclusiones debieran ser inferidas a partir del análisis de información rescatadas de portales y páginas web. Para conocer más sobre el programa, véase <https://santafeciudad.gov.ar/secretaria-general/santa-fe-como-vamos/>

re, 2022) y las cifras revelan con claridad que la población más vulnerable a la pobreza es la infancia (Tuñón, 2018).

Del análisis de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2, 2019) surge que la malnutrición afecta diferencialmente a los niños y niñas de cero a cinco años dependiendo de su nivel de ingreso. El sobrepeso y la obesidad resultaron ser las formas más frecuentes de malnutrición en NNYA y se confirma su aumento en concordancia con otras encuestas, la baja talla y el bajo peso se mantienen en valores relativamente estables y se relacionaron de manera inversa al nivel socioeconómico, no así el sobrepeso y la obesidad que fueron similares para todos los niveles de ingreso en NNYA, respecto de estudios previos realizados en el país. Los cambios en los patrones de consumo de alimentos siguen la tendencia mundial, y atraviesan a todo el entramado social afectando especialmente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Los datos confirman consistentemente que el consumo diario de alimentos saludables (frutas frescas y verduras, carnes, leche, yogur o quesos) es significativamente menor en los grupos de niveles educativos bajos y en los de menores ingresos, siendo los alimentos no recomendados (bebidas azucaradas, productos de pastelería, productos de copetín y golosinas, que poseen alto contenido de azúcar, grasas y sal y bajo valor nutricional) los de consumo más frecuente en los grupos de mayor situación de vulnerabilidad.

Por su parte, según datos del Ministerio de Salud de la Nación el 30 % de NNYA de edad escolar (de 13 a 15 años) tiene sobrepeso y el 6 % obesidad (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019).

Como indicador sustantivo, el incremento de la pobreza en la infancia pone de relieve la especial vulnerabilidad de este sector a la pobreza económica, que requiere estar en primer lugar de la agenda pública argentina, especialmente de los Estados (Abramovich, 2006).

El fenómeno de la «infantilización de la pobreza»³ (Díaz Langou y Acuña, 2018) en Argentina va en aumento. La inversión social en niñez y adolescencia, cayó en los años de devaluación y contracción económica (2012, 2014 y 2016) y continuó en 2017 y 2018, registrándose además en

3 Implica que el porcentaje de niños que vive bajo la línea de la pobreza es mayor que el porcentaje de población mayor de 18 años que vive en estas condiciones. Además, la pobreza se concentra en las familias con niños. Es decir, son éstas las que están en situaciones más vulnerables.

este último año, una sub ejecución de programas relacionados con la protección infantil (Díaz Langou y Florito, 2018).

Si bien las transferencias de ingresos a NNYA a través de programas asistenciales públicos han logrado importantes avances de cobertura y equidad en los últimos años, persisten importantes desigualdades en cuanto a los requisitos y corresponsabilidades que se deben cumplir para acceder y continuar recibíendolas (Díaz Langou, Sachetti y Karczmarczyk, 2018; Arcidiácono; Pautassi y Zibecchi, 2011).

La situación en la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe no resulta ajena a esta problemática alimentaria mundial. Las autoridades sanitarias, entendiendo que la malnutrición no solo afecta la capacidad de crecimiento y desarrollo intelectual, sino que está directamente vinculada a factores sociales, económicos, culturales, sanitarios, además de los factores o patológicos o congénitos que la puedan haber originado,⁴ desarrolló una herramienta informática que genera una alerta ante casos de desnutrición, mala nutrición y obesidad.

El sistema se denomina, Sistema Integral de Centros de Atención Primaria (SiCAP)⁵ (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018) y está disponible en todos los centros de salud (Resolución 2319/2012 MS). De esto se desprende que la información obtenida corresponde a la población que ha asistido al menos una vez a un centro de salud. Desde su puesta en marcha en junio de 2016 y en el período abarcado hasta 2018, con los parámetros de la OMS como referencia, se sabe que un 3 % de los chicos menores de cinco años atendidos en el servicio público de salud en la provincia tiene «bajo peso».

Según datos arrojados por este sistema en el año 2018, sobre una población constituida por 95 517 niños y niñas de cero a cinco años, la malnu-

4 *Periódico Pausa*. «No sólo se trata de pancitas llenas», 2017. <https://www.pausa.com.ar/2017/04/no-solo-se-trata-de-pancitas-llenas/>

5 Los datos registrados en SiCAP son el Conjunto Mínimo de Datos Básicos (SMDB) para la atención ambulatoria. Al Sistema tributan la totalidad de los establecimientos públicos de la provincia, con independencia del tipo de administración (municipal o provincial) o del nivel de atención (primero, segundo o tercer nivel). Se trata de aproximadamente 760 establecimientos (Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, 2018).

trición por exceso triplica a la malnutrición por déficit. Ambas formas de malnutrición no se presentan de manera homogénea al interior de los grupos etarios. Los mayores porcentajes corresponden a los más pequeños, independientemente de la forma clínica.

Un estudio realizado por el Movimiento «Los Sin Techo» en menores de cuatro y cinco años que asisten a los jardines de infantes, revela que el 35 % de los niños que viven en barrios marginales de la ciudad de Santa Fe, tiene problemas en su nutrición. Mientras que el 24 % presenta obesidad, el 11 % restante presenta desnutrición (dos casos graves, entre ellos). Entienden esta nueva prevalencia como «razonable por las dificultades que tiene el pobre para alimentarse».

Autoridades del Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe refieren que el sobrepeso y la obesidad ya cubren gran parte de la población a nivel provincial y viene en aumento desde hace años. Datos surgidos de trabajo en terreno realizado por profesionales de esa cartera, constataron que en la provincia hay diez niños con sobrepeso u obesidad por cada tres niños con bajo peso.

Profesionales nutricionistas que se desempeñan en la Fundación «Hoy por Mañana» de Santa Fe, describen los casos de malnutrición dentro del grupo de menores de cinco años (que es con el que trabajan, porque después de esa edad es difícil lograr la recuperación de la talla) como desnutridos crónicos con afectación de la talla (obesos y con bajo peso) originada en la falta de alimento, de recursos o por patologías congénitas. Agregan que la mayoría sufre una múltiple vulneración de derechos, muy pocos tienen un lugar propio donde vivir y las condiciones socioambientales no son las adecuadas. Destacan, además, que el grupo de madres (en su mayoría adolescentes) al que asisten, han abandonado la escolaridad y sus hogares,⁶ factor que incrementa la posibilidad de desnutrición del niño durante los primeros 1000 días críticos.

6 «Estamos con una generación en la que estas mujeres han crecido en ambientes donde no vieron cocinar, porque siempre comieron en comedores, no han tenido acceso a los alimentos, entonces no saben qué hacer con eso. Les presentamos las lentejas y no saben cómo cocinarlas porque no han visto cocinar» refiere la profesional nutricionista entrevistada.

Políticas alimentarias nacionales y provinciales que inciden en la población local

Las políticas alimentarias implementadas por el Estado nacional en el período estudiado, comprenden una multiplicidad de acciones. La responsabilidad sobre el servicio de comedores y copa de leche para las NNYA en edad escolar recae en el Ministerio de Educación de la provincia. El Ministerio de Desarrollo Social se presenta en la provincia de Santa Fe como encargado de asegurar la llegada a los territorios de las políticas de asistencia alimentaria.

La Dirección Provincial de Programas Alimentarios, dependiente de la Subsecretaría de Políticas de inclusión y desarrollo territorial, tiene como función implementar los programas de asistencia provinciales y nacionales.

En la provincia de Santa Fe se relevaron dos programas de políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía: el Programa Tarjeta Única Ciudadanía (implementado por el Ministerio de Desarrollo Social); y el Programa de alimentación saludable para niños asistentes a jardines de infantes (decreto provincial 654). Estas políticas públicas no se encuentran completamente reglamentadas por norma alguna, ni cuentan con organismos especiales designados para su implementación o control. No obstante, debe destacarse la existencia de órganos de control general, tanto interno, como es la Sindicatura General de la Provincia que se desenvuelve dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, como externo, a través del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, incorporado por el artículo 81 la Constitución Provincial y enmarcado dentro del ámbito del Poder Legislativo (De Martini y cols., 2016).

Según información oficial, brindada por la actual gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, no existían con bases de datos consolidadas que permitan (al menos al momento de realizar esta investigación) realizar una evaluación de la incidencia del programa en relación con la calidad de la alimentación de las personas destinatarias de la TUC, dado que las fichas de seguimiento de las familias se encuentran desactualizadas (Levín, 2021). Al mismo tiempo, la gran amplitud de cobertura de la Tarjeta dificulta un análisis segmentado por ciclo de vida.

A nivel provincial, el presupuesto 2019 registraba incrementos del 45,7 % en el área de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social que, junto

al Ministerio de Salud, se ubican en segundo lugar dentro del presupuesto respecto de los Ministerios de Educación y Seguridad. En el área específica de políticas sociales alimentarias, se lleva adelante el Proyecto «Familias y Nutrición» en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero solo se implementa en nueve localidades de la provincia entre las cuales no figura el departamento La Capital.

La Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Provincial, lleva adelante el Programa «Nutrir Más», en coordinación con el Ministerio de Salud y Municipios, y brinda asistencia integral a niños menores de seis años en riesgo nutricional.

Otras líneas de acción vinculadas a la cuestión alimentaria bajo la dependencia del Ministerio de Desarrollo Social fueron el abordaje comunitario junto a las organizaciones comunitarias, que brinda ayuda alimentaria a NNA de 0 a 18 años —entre otros grupos vulnerables— así como actividades de Educación Nutricional.

El presupuesto 2019 de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe crea un Fondo de Asistencia Alimentaria destinado a reforzar el financiamiento del gasto que demanda a instituciones de la ciudad el sostenimiento de comedores comunitarios y merenderos (ordenanza 12611, art. 25). Del total del presupuesto, se destina casi el 62 % de la inversión en obras públicas para calles y desagües, considerados factores indirectos fundamentales del estado de salud general de las personas y salubridad de los entornos sociales con implicancias en el estado nutricional (agua potable, alcantarillado, eliminación de aguas servidas, etcétera).

Hasta el final de la gestión de gobierno municipal en el año 2019, desde la Secretaría de Educación en coordinación con la Fundación CONIN «Hoy por Mañana» se desarrolló una iniciativa conjunta denominada «Huertas urbanas, hacia la soberanía alimentaria». El objetivo central de la iniciativa consistía en contribuir, a través de la educación e información nutricional, a la disminución de la inseguridad alimentaria de las 1600 familias de los niños y niñas que asisten a los Jardines Municipales.

En trece espacios conocidos como «Solares» (antiguamente denominados comedores escolares) la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe trabaja sobre políticas de inclusión social en relación a nutrición, salud, educación, deportes y cultura, además del trabajo articulado con los comedores comunitarios que funcionan en las Asociaciones Vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil (como por ejemplo el Movimiento «Los Sin Techo» —en adelante, MLST—) que brinda alimentos a

niños y en los últimos meses cada vez más, mayores cantidades de adultos concurren en busca de una ración de comida. Sobre esta actividad no existe información publicada en el Informe «Santa Fe Cómo Vamos» (SFCV), ni se ha podido acceder a entrevistas con funcionarios públicos que se desempeñaron en aquel período para acceder a estadísticas o cifras oficiales que permitan estimar la población asistida, edades de la misma, cantidad de comidas que recibían al día, situación nutricional, evolución del peso, entre otros datos imprescindibles para una evaluación de la efectividad de las medidas implementadas.

El desempeño de la gestión municipal en Santa Fe

Según la información disponible en el sitio web de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, la Secretaría de Desarrollo Social tenía asignadas actividades vinculadas con los problemas sociales. Actuando bajo la órbita, la Dirección de Seguridad Alimentaria desarrollaba actividades vinculadas con la dimensión de la Seguridad Alimentaria, pero solo se detectaron tareas específicamente vinculadas a la inocuidad de los alimentos. Si bien la gestión municipal de esta dimensión del concepto de seguridad alimentaria contribuye a un área muy importante para la efectividad del ΔΗΛΥΝΝ, este tipo de tareas de control bromatológico no cubren la dimensión estudiada en esta investigación, que es el acceso a los alimentos.

Acciones territoriales vinculadas a la asistencia alimentaria

Según el Informe SFCV,⁷ la Secretaría de Desarrollo Estratégico y Resiliencia desarrollaba actividades en el marco del apartado denominado *Santa Fe Saludable* (en conjunto con otras Secretarías que se mencionan oportunamente) dirigidas a la promoción de la salud. Estas actividades

7 Es elaborado a partir de la información aportada por un Consejo Asesor, constituido por representantes de la Universidad Nacional del Litoral; de la Universidad Católica de Santa Fe; de la Universidad Tecnológica Nacional sede regional Santa Fe; y la Fundación Ejercicio Ciudadano.

se plantean en relación a dos sub sectores: 1) Seguridad Alimentaria: comprendía actividades exclusivamente dirigidas a asegurar la inocuidad de los alimentos, principalmente a partir de la difusión del contenido de un Manual de Buenas Prácticas de Manufactura, la correspondiente capacitación en la temática y emisión del carnet de Manipulador de alimentos (actividad dependiente de la Dirección de Seguridad Alimentaria), y 2) Alimentación Saludable: relativa a charlas brindadas en los Jardines Municipales («Encuentros en la cocina» y «Alimentación Saludable en Familia»).⁸

En esta Secretaría tampoco se identifican actividades vinculadas directamente con la dimensión de acceso a los alimentos dentro del ДНAYNN.

Ante la consulta, desde la Dirección de Acción Social, tanto la secretaria de Desarrollo Estratégico y Resiliencia del Gobierno de la Ciudad como la directora ejecutiva del Programa de Información y Análisis Estadístico advierten que la totalidad de la información acerca de la gestión municipal se publica anualmente en el Informe SFCV (Programa SFCV), cuya última edición corresponde al año 2018.

De un análisis preliminar surge la continuidad de algunas acciones a través de las gestiones gubernamentales sucesivas,⁹ y se destaca como información valiosa (a los fines de la investigación), el sostenimiento del Programa Jardines Maternales Municipales iniciado en la gestión anterior (2011–2015),¹⁰ así como del funcionamiento del Centro de Salud Nuevo Horizonte.¹¹ De la búsqueda de datos vinculados de manera directa o indirecta al ДНAYNNA, en el informe SFCV del año 2015 no aporta información alguna. El Informe SFCV correspondiente al 2016 solo reporta una atención del 23,87 % de menores de cinco años en el Centro de Salud

8 Estas actividades fueron desarrolladas conjuntamente con la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Santa Fe, alumnos del último año de la carrera Licenciatura en Nutrición de la Universidad Nacional del Litoral y alumnos practicantes de la carrera Licenciatura en Nutrición de la Universidad Católica de Santa Fe; la Fundación Hoy por mañana y el Programa «Huertas urbanas: hacia la Soberanía alimentaria».

9 El informe no aclara que, en este caso, la continuidad corresponde a gestiones de la misma bandera política.

10 En el año 2025 se habilitó el Jardín del barrio Coronel Dorrego, que es cogestionado con el Movimiento «Los Sin Techo».

11 El centro de salud Nuevo Horizonte es el primer Centro de Salud creado a nivel municipal. Fue construido en mayo de 2011 habiéndose aprobado bajo la modalidad de Presupuesto Participativo desarrollado por el Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

Nuevo Horizonte; mientras que el SFCV del 2017 informa la atención de un 33 % de NNYA, modificando el rango etario a menores de 10 años, y amplía las acciones dentro de sus políticas municipales en salud incorporando talleres dinámicos a cargo de la Subsecretaría de Salud y Deportes para abordar —entre otros— temas vinculados con la promoción de la alimentación saludable y nutrición. El reporte de SFCV de 2018 destaca, entre las acciones de promoción de la salud, la «importancia de la promoción de hábitos saludables desde la infancia tendientes a generar acciones de autocuidado que formarán niños y niñas con pleno desarrollo de todo su potencial de crecimiento, y adultos responsables con su salud» informando una población total de 907 niños de la ciudad (sin discriminación de grupos etarios), a los cuales se les practicaron medidas antropométricas destinadas a analizar diferentes variables de interés en torno a la problemática de la nutrición.

La Secretaría de Educación continuaba con el Programa de Jardines Municipales Maternales iniciado en la gestión anterior, trabajando además y de manera conjunta con la Fundación Hoy por Mañana (CONIN), estudiantes universitarios y el mencionado Programa «Huertas Urbanas: hacia la soberanía alimentaria».

Un hallazgo interesante surgido de la información contenida en el Portal Santa Fe Ciudad, fue un apartado denominado *Santa Fe, ciudad inclusiva*. El mismo estaba dirigido al área de Niñez y Adolescencia, en el marco de las actividades desarrolladas por el Equipo Central de Intervención de Niñez y Adolescencia (ECINA), bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe. Se transcriben sus acciones:

- Articulación e intervención crítica en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.
- Recepcionar y reconocer casos de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados.
- Indagar y Evaluar las situaciones (*con Técnicas de Registro y Estadística*).

Además, describía cuatro líneas de acción para el abordaje de la promoción y protección de los derechos de NNYA: 1) Abordaje de situaciones singulares (co-responsabilidad con otros sectores, en situaciones particulares); 2) Formación y Capacitación del personal (Formación continua y especialidad); 3) Articulación con integrantes del Sistema de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Gobierno

Abierto Multinivel); y 4) Solares y Actividades institucionales y territoriales (Inclusión social, Desarrollo, Resolución de Demandas).

En el curso de esta investigación, se asistió presencialmente a las oficinas en las que el ECINA desarrollaba sus actividades (bajo el Área Mujer y Diversidad Sexual), donde se pudo conversar con un abogado que se desempeñaba en dicho organismo, previa presentación y exposición del motivo de la visita. A partir de esta valiosa charla se obtiene información respecto de las actividades que mayoritariamente se realizaban en el sector: atención de casos de violencia doméstica, abusos, articulación con asistentes sociales, sectores vinculados a la educación y la salud entre los más importantes. Sin embargo, cabe mencionar que el funcionario desconocía la información obrante en el portal web de la Municipalidad, fuente de cual se obtuvo información sobre la actividad que debería realizar dicho sector. El entrevistado expresó su sorpresa al ser consultado si, entre los derechos vulnerados en NNYA se consideraba, incluía y/o prestaba especial atención al DHAYNN. No estaba al tanto que el área de competencia de su oficina también debía estar comprometida en la defensa de este derecho humano particular, según la información oficial.

Es decir que, en la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, el sector específicamente encargado de la detección de situaciones de vulnerabilidad, el reconocimiento de derechos vulnerados en NNYA, la evaluación, registro y estadística de estas situaciones registradas, y la articulación con integrantes del Sistema de promoción y protección de los derechos de uno de los sectores más vulnerables, desconocía en sus consideraciones al DHAYNN como uno de los fundamentales y prioritarios.

Determinación y ejecución presupuestaria

Uno de los principales indicadores para analizar el nivel de compromiso de una determinada repartición estatal en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en relación a la garantía del derecho humano a la alimentación es la cuantía y ejecución de partidas presupuestarias al efecto. Respecto de esta cuestión presupuestaria, solo se logró acceder vía web al total de Presupuestos de la Municipalidad de Santa Fe correspondientes a los períodos 2015 a 2019. Sin embargo, la falta de detalle que se encuentra en las publicaciones respecto de las diferentes dimensiones involucradas en la cuestión alimentaria (producción, acceso, disponibi-

lidad, etc.), así como la modificación de las unidades de medidas utilizadas cada año, imposibilitaron la identificación del total de recursos con los que anualmente contó el gobierno local para la garantía de este derecho, así como las sumas asignadas a la Secretaría de Desarrollo Social para destinar a los Programas de Promoción Social ejecutados por la Subsecretaría de Desarrollo Social, y las sumas presupuestadas y finalmente ejecutadas respecto del comportamiento del gasto alimentario del gobierno local.

Este aspecto resulta de interés por tratarse de factores vinculados a la pobreza estructural, considerados fundamentales en el estado de salud general de las personas y salubridad de los entornos sociales con implicancias en el estado nutricional (agua potable, alcantarillado, eliminación de aguas servidas, etc.). En este sentido, podría ser considerado como parte de las acciones ejecutadas por el gobierno local para la realización del DHAYNN a partir de su intervención sobre variables indirectas que lo influyen y condicionan.

No se pudo determinar si el gobierno local, durante el período estudiado, asumió sus obligaciones respecto al DHAYNN. Esto incluye si lo integró en su agenda inicial, si lo consideró prioritario para la población vulnerable, si utilizó datos previos, si planificó acciones progresivas, si articuló con otros sectores, si monitoreó las acciones, si registró datos relevantes o si evaluó su actuación para ajustar objetivos. Tampoco se pudo definir cómo se asignaron los fondos municipales para programas relacionados con ese derecho, ni identificar el porcentaje del presupuesto destinado o ejecutado para este fin. Asimismo, no se sabe si las partidas provinciales, nacionales o internacionales se recibieron en tiempo y forma, ni si hubo convenios con organismos internacionales que aportaron fondos. La principal limitación de la investigación fue la falta de acceso a información presupuestaria precisa.

El desempeño de las organizaciones sociales vinculadas con el DHANyNN en la ciudad de Santa Fe

En cuanto al contacto con referentes de organizaciones locales de la sociedad civil que trabajan en espacios vinculados con el DHANyNN, solo dos de las organizaciones seleccionadas (Fundación «Hoy por Mañana»,

CONIN,¹² y MLST¹³) pudieron ser efectivamente entrevistadas y se obtuvo la devolución de la encuesta. Se identificaron cuatro grandes organizaciones sociales como actores territoriales no estatales más relevantes en relación a la asistencia alimentaria a niñas y niños en la ciudad: la Fundación «Hoy por Mañana», (CONIN), MLST, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular¹⁴ y la Organización La Poderosa.¹⁵

Por su parte, la Fundación CONIN «Hoy por Mañana» en el marco del programa de Jardines Municipales Maternales mencionado, recibe en sus cuatro Centros de Desarrollo Infantil a niños con déficit nutricional de cero a cinco años y situación de vulnerabilidad derivados de los Centros de Salud barriales, incorporando al grupo familiar a los programas de recuperación de niños con bajo peso, entre los que últimamente se observa la coexistencia intrafamiliar de niños con bajo peso y sobrepeso u obesidad, lo que obliga a la institución a formular nuevos protocolos de abordaje y tratamiento de estas nuevas situaciones.

Otra organización identificada fue el MLST. Esta ONG resulta un referente indiscutido por su antigüedad, trayectoria y modalidad histórica de trabajo articulado y en coordinación con la administración en sus tres niveles (además de otras organizaciones de la sociedad civil, casas de estudios, etc.). o que desde un comienzo constituyó su actividad brindando alimentos a niños en sus comedores barriales, fue proyectándose

12 CONIN es una Organización Sin Fines de Lucro fundada por el Dr. Abel Pascual Albino en la provincia de Mendoza, en la Argentina, el 4 de septiembre de 1993. Albino tomó el método CONIN de Chile, ideada por su fundador el Dr. Fernando Monckeberg. Su lucha contra la desnutrición infantil hizo de Chile un país con altos estándares en salud, baja mortalidad infantil, e indicadores de desarrollo humano y social superiores a los de países con ingreso per cápita de similar cuantía. El método chileno (Centros de Tratamiento) fue completado en Argentina con los Centros de Prevención de Desnutrición Infantil y Promoción Humana. <http://www.xn--hoyxmaana-q6a.org.ar/metodologia.php>

13 El MLST es una organización no gubernamental que trabaja para el desarrollo integral y la organización comunitaria del sector marginado de la ciudad de Santa Fe. Desde 1985 ha desarrollado distintas iniciativas tendientes a encontrar respuestas a los problemas estructurales de las poblaciones más pobres.

14 La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización gremial independiente de los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias.

15 Solo las dos primeras organizaciones seleccionadas pudieron ser efectivamente entrevistadas y se obtuvo la devolución de la encuesta oportunamente enviada.

cada vez más hacía una población de adultos que concurren en busca de una ración de comida. Así, se incrementa el número de la población asistida a medida que se agrava la crisis económica y aumentan los niveles de pobreza estructural. Durante el período en estudio, esta organización trabajó coordinadamente con la Fundación Hoy por Mañana en un programa de alimentación continua que brindaba el almuerzo a una población destinataria de niños y niñas de cuatro y cinco años en ocho salas pertenecientes al MLST, en las que se preparan y sirven las raciones correspondientes.

Acciones y aportes de las organizaciones sociales

Entre las dos organizaciones que participaron completando la entrevista, resultó notoria la congruencia prácticamente total de sus respuestas.

Circunscribiendo la actividad realizada por estas organizaciones durante la gestión municipal correspondiente al período 2015–2019, ambas consideraron que el DHAYNN se ubicó en primera posición por sobre cualquier otro desafío a tratar. Este lugar prioritario se mantiene intacto desde su creación y comienzo de funcionamiento y de manera sostenida a través del tiempo y el cambio de autoridades.¹⁶

Considerando la alimentación dentro de la órbita específica de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) estas instituciones cuentan con mecanismos internos con el fin de priorizar el tratamiento que se da a los mismos. En el caso de CONIN, se trabaja dentro de marcos legales que toman como referencia la ley 26061, los derechos de NNA. En los estatutos de la fundación se fija la misión y la forma de abordarlo. Además, en el tema nutrición específicamente, se sigue el manual de procedimientos de Fundación CONIN y su abordaje multidisciplinario.

Por su parte, el MLST considera la afectación de todos los derechos vulnerados característicamente en el marco de la pobreza estructural. En

16 Consideran que también debería serlo a la hora de programar políticas en cualquier ámbito, principal y fundamentalmente en consideración de los estatutos públicos gubernamentales en sus tres niveles y sin distinción de quién esté al frente de dicha gestión, evitando resultar negativamente afectadas a partir de los cambios político partidarios. Destacaron además el trabajo articulado y conjunto entre ambas organizaciones.

el caso específico de la alimentación, cuentan con cocinas dentro de los jardines de infantes por ellos gestionados. Allí se elaboran y ofrecen las copas de leche y se persigue aportar una ración diaria de alimentación saludable para sus educandos, extendiendo muchas veces esta misma ración para el entorno familiar.¹⁷

Entre las actividades desarrolladas por estas organizaciones, vinculadas de manera directa o indirecta con el DHAYNN, se menciona la realización de cursos intensivos y capacitación del personal encargado de cocina; la interacción con instituciones y profesionales de la salud, educación y alimentación para mejorar la calidad y resultado final en cuanto a la nutrición escolar.

Desde CONIN se trabajó fundamentalmente en generar incidencia política para poner en agenda el tema a través de una serie de acciones como charlas o firma de convenios con universidades, otras organizaciones sociales y agencias estatales. Se desarrolló un programa de comunicación para comprometer a la prensa, se crearon cuatro centros de atención en los barrios más vulnerables de la ciudad y se realizaron operativos de control nutricional en diferentes barrios y comunidades.

Ambas instituciones resultaron beneficiarias de distintos tipos de planes o programas sobre alimentación y nutrición. Desde el MLST se refirió que desde hace muchos años se trabaja con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No aporta información respecto de la realización de registros y/o recolección de datos respecto de la población alcanzada. Tampoco si el programa comprendía dentro de sus etapas el Seguimiento, Control y Evaluación ya sea a cargo de representantes de la administración que lo ejecutaba o sub ejecutaba, o de personal interno de MLST. Por su parte, la Fundación CONIN resultó destinataria del Programa Nacional de Primera Infancia desde 2017 hasta 2019. En ese marco, se realizaron auditorías internas y externas para el seguimiento, control y evaluación de todas las etapas.

17 Con respecto a las viviendas, se trabaja en la erradicación de ranchos en los barrios más populares y carenciados de la ciudad de Santa Fe, contribuyendo así a un problema habitacional de gran parte de la población. En educación, trabajan en diversas áreas, atendiendo los niveles básicos iniciales y brindando a la comunidad cursos de oficios diversos (con salidas laborales), como así también de apoyos escolares para las diversas modalidades.

Además de las actividades comprendidas dentro del mencionado programa, ambas instituciones realizan actividades propias y específicas vinculadas con el DHAYNN. Trabajan articuladamente con otras organizaciones sociales buscando optimizar la utilización de los escasos recursos disponibles, con el objetivo de implementar acciones y herramientas eficaces en todo aquello vinculado a la nutrición y alimentación saludable. Entre éstas, mencionan actividades dirigidas al control nutricional y pediátrico (evolución de peso, crecimiento y desarrollo); talleres de cocina y alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes; controles de mujeres embarazadas; talleres de huertas familiares; formación laboral. En este sentido, mientras CONIN refiere que todas sus acciones cuentan con registros, legajos y evaluaciones propias, la organización MLST se apoya en los registros elaborados por las instituciones con las que trabaja conjuntamente.

El vínculo con el estado municipal

En cuanto a la existencia de articulación con la Municipalidad, otra ONG o movimiento social, u otro organismo de la administración provincial o nacional en actividades vinculadas a la Alimentación, Nutrición, Seguridad Alimentaria u otra temática relacionada con el DHAYNN, el MLST expresa que siempre se trabaja con cualquier tipo de institución y/o programa (nacional, provincial o municipal) que resulte efectivo para el desarrollo de las actividades programadas, tendientes al cumplimiento de los objetivos planificados con el fin de reducir la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición que puedan presentarse en la población más vulnerable de la ciudad. En tanto CONIN refiere a acuerdos propios y acciones desarrolladas con diferentes sectores de los tres niveles de administración, como por ejemplo la Municipalidad de Santa Fe, Ministerio de desarrollo Social de la Provincia: programa de centros de día; Ministerio de Desarrollo Social de Nación: Plan nacional de primera infancia; y en relación con un proyecto de Interés Social (PEIS), del Programa de Extensión universitaria de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Ambas organizaciones consideran imprescindible contar con información, registros y estadísticas sobre las actividades desarrolladas por los diferentes niveles de la administración y ONGS vinculadas al DHAYNN, tanto para la realización del diagnóstico de situación como para la orien-

tación de acciones y diseño de políticas públicas. Contar con datos estadísticos o de otro tipo contribuye al mejor aprovechamiento y utilización de los recursos disponibles.

En relación con la posibilidad que estas organizaciones tuvieron durante el período estudiado, de acceder a información, estadísticas y datos recabados por la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe u otro ente de la administración pública vinculada al DHAYNN (con el fin de ser tomados en cuenta para el diseño y planteamiento de objetivos) ambas refieren que no había datos oficiales referidos a nutrición infantil. A partir de otro tipo de datos, se trataba de reconstruir un panorama socioeconómico que pueda servir de orientador de las acciones. Agregan, además, que parte de su trabajo consiste en hacer los controles y generar datos, diagnósticos, derivaciones y planificación de estrategias. Puede apreciarse que se trata de instituciones generadoras de datos empíricamente fundados.

Ambas organizaciones coinciden respecto del nivel de obligación y responsabilidad que le cabe a la administración municipal respecto del DHAYNN, fundamentada no solo en la potestad de administración de los recursos, sino también en la cercanía con el ciudadano y el territorio. Coinciden en que se trata de una obligación que asumen de brindar mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, que debe ser implementada desarrollando políticas públicas inclusivas que contribuyan al desarrollo.

Resaltan también que, por múltiples razones, los gobiernos locales no reciben el presupuesto que les corresponde de los demás niveles de gobierno, hecho que imposibilita o limita el accionar respecto de esta temática. Por otro lado, en cuanto al nivel de obligación y responsabilidad que les cabe como organizaciones de la sociedad civil, se describen como colaboradores de la administración pública en tanto optimización de la distribución de los recursos a los que acceden. Estiman que son también quienes se encargan de todo aquello que el Estado no hace, pero pudiendo solo hacerlo (muy a su pesar) con un mero abordaje asistencialista.

Sobre la actuación de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe durante el período bajo estudio, desde el MLST refieren no estar en condiciones de realizar una evaluación, atento que no cuentan con registros de lo efectuado por la misma. Desde CONIN se expresa que el gobierno municipal hasta el año 2019 tenía como prioridad en sus políticas al área de NNA, creando el Sistema Municipal de Educación, fundando diecisiete jardines maternos en los barrios más carenciados y siete escuelas de

trabajo para jóvenes en situación de vulnerabilidad. Consideran que fue mucho lo que se hizo respecto a promoción y protección de derechos, entre ellos el derecho a la alimentación. Agregan que lamentablemente luego esas políticas se abandonaron por acciones de carácter asistencialista. Mencionan que el área de estadística del Municipio se desarticuló a partir de la siguiente gestión, por lo que el convenio celebrado con CONIN dejó de cumplirse.

Entre los condicionantes que afectan negativamente la realización del DHAYNN, representantes del MLST sostienen su postura de no poder identificar condicionantes ajenos a la propia institución que representa, agregando que resultaría fundamental disponer de políticas económicas y sociales que impulsen la transformación estructural «a favor de los pobres». CONIN amplía respecto de la falta de políticas de estado que trasciendan las gestiones de gobierno, destacando que los programas que se proponen siempre tienen fines electoralistas.

Principales condicionantes de la eficacia del Derecho a la alimentación en la ciudad de Santa Fe

Los condicionantes para el cumplimiento del DHAYNN identificados en la ciudad de Santa Fe no encuentran diferencias significativas respecto de los que enfrenta en el resto del país. El nivel de obligaciones y responsabilidad impuesto a los tres niveles de gobierno para lograr la progresiva realización de los DESC en general y el DHAYNN en particular, destinando el máximo de los recursos disponibles, no parece encontrar su recepción dentro de las propuestas realizadas durante la gestión estudiada.

La baja intensidad con la que este derecho formó parte, a nivel retórico, del plan de trabajo propuesto por la gestión municipal durante el período comprendido entre los años 2015 y 2019, se condice con un nivel igualmente bajo de traducción en acciones al plano de su concreción práctica.

En el plano argumental, los informes oficiales destacan la importancia de la alimentación en los primeros 1000 días, en las infancias, especialmente en la población comprendida en estos grupos etarios en situación de pobreza y exclusión, así como las implicancias negativas sobre la salud y vida futura. Se describe una situación crítica, prioritaria y urgente que requiere «asistencia» como parte de las soluciones. Sin embargo, esta asistencia finalmente no logra ser vinculada al derecho que la contiene,

el cual es reclamable y exigible, y además obliga a la realización de acciones positivas para garantizarlo.

El sector asignado por la municipalidad para la detección de casos de vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes destina todos sus recursos y esfuerzos a atender los casos graves de violencia o abusos, pero no reconoce dentro del núcleo mínimo de derechos fundamentales al DHAYNN. Las necesidades básicas insatisfechas vinculadas a la pobreza, como falta de alimento, vestimenta, educación o vivienda quedan relegadas a la actividad de un listado incierto de dependencias que proveerán de alguna manera ayuda paliativa para aquellos casos concretos de más extrema vulnerabilidad. O bien permanecen bajo la asistencia a través de la actividad de organizaciones sociales que ponen voz, intermedian y vehiculizan los reclamos urgentes de estos sectores.

Una gestión que no logra planificar desde un enfoque de derechos perpetúa el circuito: «asistencialismo – beneficiarios – discrecionalidad del estado – imposibilidad de reclamo – falta de responsabilidad» alejado del pretendido circuito «derechos – titulares de derechos – obligación del estado – mecanismos de reclamo – responsabilidad estatal por omisiones».

En la ejecución de las políticas a nivel municipal, el DHAYNN parece quedar restringido a una sola dimensión de la seguridad alimentaria, la inocuidad, focalizando la mayoría de sus acciones en la Educación Alimentaria Nutricional. No se identifican otras destinadas a mejorar la dimensión relativa a la disponibilidad y acceso a los alimentos, las cuales deben ser satisfechas de manera previa o concomitante con aquel aporte teórico que capacite a la población respecto de su manipulación, elaboración y consumo. De poco sirve enseñar a miembros de familias pobres o indigentes cómo elegir alimentos saludables para cubrir los requerimientos nutricionales cuando esta población se ve obligada a asistir a comedores escolares, comunitarios o merenderos en donde precisamente están imposibilitados de elegir qué, cómo y cuánto van a poder comer. Además, en estos espacios de alimentación pública, las raciones de alimentos recibidas distan de proveerles aquello considerado «suficiente en cantidad, calidad y adecuación» para limitarse a ofrecer la cantidad máxima de energía que un (siempre desactualizado) costo disponible por ración permita.

La articulación con organizaciones de la sociedad civil se interpreta como vital para la subsistencia cuando el sentido es desde las asociaciones hacia el gobierno local, y como un vínculo más entre tantos cuando se da

a la inversa. Mientras que las primeras tienen un rol irremplazable en el marco de su accionar junto a los sectores más necesitados, requieren en gran medida la ayuda que reciben del gobierno y procuran que sus vínculos sobrevivan gestión tras gestión. En cambio, por parte del gobierno —que si bien las valora positivamente— no se observa que se provea el apoyo institucional y económico acorde al alto nivel de intervención social y abordaje en situación de crisis y vulneración de derechos que estas vienen a cubrir. Así tampoco se les brinda participación relevante en las mesas de discusión, desaprovechando esta fuente de información directa de la situación problemática en territorio que permitiría enriquecer y orientar la toma de decisiones.

Mientras las organizaciones de la sociedad civil cuentan con mecanismos de registro de las actividades realizadas y recolección de datos vinculados con el DHAYNN que utilizan como base para el diagnóstico de situación sobre el cual planificar acciones y plantear objetivos, se carece de información producida por la administración municipal. Desde el gobierno no se publican datos respecto de implementación y resultados de las políticas de inclusión social. Sus acciones no parecen estar orientadas sobre la base de la información provista por organismos de las administraciones provincial y nacional (salud, educación, desarrollo social) respecto de las alarmantes cifras que posicionan la afectación de este derecho en la niñez como prioritaria y urgente.

Los cambios de facciones y partidos políticos en las sucesivas gestiones afectan negativamente la continuidad del trabajo de los sectores ajenos a la administración que organizan su actividad sobre la base de un DHAYNN prioritario por sobre cualquier otro derecho. El cambio de equipos de funcionarios políticos, la modificación del esquema de gobierno con redistribución de competencias en nuevas áreas y secretarías, la interrupción en la ejecución de programas en curso sin invocación de motivos, la priorización de cuestiones políticas por sobre las impuestas normativamente como obligación, figuran entre los obstáculos más relevantes a los que se enfrentan.

La realización del DHAYNN enfrenta múltiples desafíos para su efectiva realización. Mayoritariamente se identifican aquellos cuya implementación es posible por los sectores que ocupan el poder y están a cargo del proceso de toma de decisiones públicas, en este caso, la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe.

El gobierno local debe ser capaz de asumir las obligaciones impuestas normativamente y traducirlas en acciones positivas al momento de planificar la actividad anual de la gestión. Esto implica contar con mecanismos para una eficiente recolección de datos y estadísticas específicamente vinculados a este derecho, ser capaz de diseñar programas destinados a fortalecer y asegurar las dimensiones de la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Estos programas deberían estar claramente delimitados temporal y espacialmente y ser pasibles de control en su ejecución, monitoreo de indicadores, medición y evaluación de resultados. El municipio también debería destinar el máximo de recursos que posibiliten la implementación de las distintas etapas, capacitar a personal y funcionarios que desempeñen su trabajo en el marco del enfoque de derechos previsto normativamente. Según este enfoque el Estado tiene que estar obligatoriamente a disposición de los titulares de derechos en tanto organismo asignado con las competencias y el poder para posibilitar su efectivo goce. En términos generales, el Estado debería poder optimizar la articulación administrativa multidimensional de manera transversal y horizontal, instaurando redes de acción que sobrevivan a los cambios de gestión y/o banderas políticas. Además, debe facilitar a las organizaciones sociales mecanismos directos para la articulación con la administración y brindarles espacios en las mesas de diálogo, discusión y toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V.** (2006). Una aproximación al enfoque de derechos, en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*.
- Aguirre, P.** (2010). *Ricos flacos y gordos pobres: la alimentación en crisis*. 3°. Capital Intelectual.
- Aguirre, P.** (2022). *Devorando el planeta: cambiar la alimentación para cambiar el mundo*. Capital Intelectual.
- Bidart Campos, G. J.** (2002). La Constitución Económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino). *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (S.I.).
- De Martini, C. y otros** (2016). Análisis crítico de la implementación de políticas públicas alimentarias en la Argentina. Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Argentina (CISI-UCA), en el marco de la V Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe.
- De Schutter, O.** (2012). *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU.
- Díaz Langou, G.; Car Sachetti, F. y Karczmarczyk, M.** (2018). Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza. CIPPE. Documento de políticas públicas. Área de Desarrollo Social. Programa de Protección Social. <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2018/08/DPP-205-14.8.pdf>
- Díaz Langou, G. y Acuña, M.** (2018). Cómo revertir la infantilización de la pobreza (CIPPEC). s. f. <https://www.cippe.org/como-enfrentar-la-pobreza-infantil>
- Elver, H.** (2015) *Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU. Ante la Asamblea General.
- Levín, S.** (2021). Progresos y Desafíos II. Evaluación de avances de los derechos en la provincia de Santa Fe: Alimentación, trabajo y medio ambiente. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.
- Salvia, A.; Britos, S. y Díaz Bonilla, E.** (2020). Reflexiones sobre las políticas alimentaronutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19.
- Tuñón, I.** (2018). Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017). Documento de investigación. Educa, 2018.
- UNICEF (2018)**. Programa Desarrollo de la Primera Infancia. <https://www.unicef.org/lac/ desarrollo-de-la-primera-infancia>
- Ziegler, J.** (2001). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. ONU. Ante la Asamblea General.

Fuentes

- CIDH (2017).** Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017. Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf>
- Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2019).** Encuesta. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.
- FAO y OPS (2019).** Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Santiago de Chile: FAO, OPS, WFP y UNICEF. Siglo XXI Ed. Iberoamericana.
- INDEC (2018).** Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2018. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_18.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2017).** Aportes al Informe Preliminar «Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América» de la CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf?platform=hootsuite>
- Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2019).** Dirección Provincial de Información para la Gestión, «Situación nutricional de menores de 5 años. Provincia de Santa Fe. 2018». <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/256021/1347725/file/Situacion>
- Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.** Resolución 2319/2012. <https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legisalud/migration/html/20852.html>
- Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe (2022).** Conceptos básicos y generales. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228703/1197588/>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2018).** Sobrepeso y Obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en la Argentina. Buenos Aires.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019).** Sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes según datos del primer nivel de atención en la Argentina. Estudio. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-07/0000001387cnt-2019-01_sobrepeso-y-obesidad.pdf
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos (2012).** Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.
- OMS (2018).** Informe de la Comisión Independiente de alto nivel de la OMS sobre Enfermedades No Transmisibles. Ginebra. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272712/9789243514161-spa.pdf?ua=1>
- OMS (2021).** Malnutrición. Nota descriptiva. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

Capítulo 7

Implementación local de la asistencia alimentaria. Los Centros de Acción Familiar de la ciudad de Santa Fe

DELIA MARÍA PASSEGGI Y MACARENA DALLA COSTA

Introducción

El capítulo procura señalar las articulaciones (existentes y ausentes) entre la seguridad alimentaria y la asistencia alimentaria, indagando cómo se manifiestan estos componentes en los Centros de Acción Familiar (en adelante CAF) de la ciudad de Santa Fe durante el período 2020–2022, momento coincidente con la pandemia COVID–19 en nuestro país. Como objetivos específicos se busca indagar acerca de la vinculación entre los CAF y otra repartición del Estado provincial santafesino relacionada directamente con la implementación de las políticas alimentarias, el Servicio Alimentario (en adelante SA) del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS), actual Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano. En particular, se intenta reconocer aquellos conocimientos y saberes que se generan en dicha articulación, e identificar los recursos materiales, humanos y económicos con los que cuentan los CAF para llevar adelante sus tareas.

Para ello se realizó un relevamiento documental y una serie de entrevistas,¹ a fin de reconocer la constitución de los CAF en la ciudad de Santa

1 Una de las entrevistas fue realizada por estudiantes de la Licenciatura en Terapia Ocupacional de la Facultad Bioquímica y Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional del Litoral, durante el año 2022, en el marco de sus prácticas preprofesionales, quienes autorizaron el uso del material para la elaboración de este trabajo. Mientras que la otra fue realizada a la Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022.

Fe² y profundizar en las principales políticas y programas alimentarios que se han implementado en estas instituciones en conjunto con el SA en el período estudiado, para garantizar el derecho humano a la alimentación.

El período seleccionado es congruente con la prórroga de la Emergencia Alimentaria declarada mediante el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 108/2002, hasta diciembre del año 2022 y con la pandemia COVID-19.

Resulta pertinente señalar que de la indagación empírica realizada emerge la pandemia como un hito histórico que actúo como un punto de inflexión y crisis, en tanto modificó las dinámicas de trabajo preexistentes, siendo necesario fortalecer los mecanismos de articulación entre instituciones y revisar los modos de intervención estatal y de las organizaciones para llevar adelante las políticas públicas destinadas a garantizar el derecho humano a la alimentación.

La elección de los CAF de la ciudad de Santa Fe como área de estudio se fundamenta en que dichas instituciones pertenecientes al Estado mantienen estrecha vinculación con el SA en la implementación de diferentes programas y políticas alimentarias, y en el planeamiento de estrategias de abordaje interinstitucional de la problemática alimentaria. Muchas de las personas que asisten a los CAF provienen de familias que se encuentran atravesadas por una situación de vulnerabilidad social, económica y cultural. Incluso, gran parte es titular de la denominada Tarjeta Alimentar,³

2 La distribución territorial de los CAF se encuentra dividida en dos zonas: por un lado, la zona centro-norte y, por otro, la zona centro-sur de la provincia. Para este estudio el recorte seleccionado es la zona centro-norte, por las posibilidades de acceso de las autoras a las informantes claves.

3 La Tarjeta Alimentar es denominada a partir del año 2024 como Prestación Alimentar. Para mayor información consultar en <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/prestacion-alimentar>

La Tarjeta Alimentar corresponde al componente A del Plan Argentina contra el Hambre (PACH). El acceso a la tarjeta alimentar (mediante tarjeta magnética) tuvo como objetivo el fortalecimiento de la autonomía, libre elección de los alimentos, impulso hacia una compra responsable de los alimentos variados, mejoramiento del control del programa, mejoramiento en la periodicidad de la prestación aumentando la cobertura anual, fortalecimiento de la economía local, y bajo gasto operativo (MDS, 2012, cit. en Arcidiácono y Carrasco, 2012). Se ha señalado que si bien el reemplazo de entrega directa de alimentos por la transferencia de ingresos a través de tarjetas puede ser considerado un avance en el sentido que brinda un mayor margen de elección del sujeto (Britos, 2005), por los montos que reviste y su larga permanencia en el tiempo, continúa siendo una herramienta asistencialista que cronifica la pobreza (Bonet de Viola y Marichal, 2020).

una prestación netamente alimentaria orientada a fortalecer la autonomía y libre elección de los alimentos.

Al interior de los CAF, la alimentación comunitaria es, desde su constitución hasta la actualidad, una práctica instituida que tiene la finalidad de: brindar una alimentación adecuada a niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) que frecuentan la institución; promover y fortalecer la vinculación de estos NNA con sus referentes socio–afectivos–familiares procurando la incorporación de hábitos alimentarios saludables; y revalorizar la importancia de la comensalidad para así poder dialogar, escuchar, conocer y fortalecer un desarrollo saludable junto a sus referentes afectivos.

En un primer momento, se presentarán algunos antecedentes de los CAF en la ciudad de Santa Fe, sus vinculaciones con la problemática de la alimentación, y los modos en que se procura generar una articulación con el SA del MDS. En segunda instancia, se reconocerán aquellos saberes y conocimientos que circulan en los intercambios entre los CAF y el SA, como modo de garantizar la seguridad alimentaria de la población destinataria. A continuación, desde una perspectiva crítica, se plantearán las condiciones de posibilidad y ciertas limitaciones que se han identificado a partir del relevamiento y entrevistas realizadas. Para finalizar, se presentarán desafíos y reflexiones acerca de la investigación realizada.

Los CAF en la ciudad de Santa Fe y su vinculación con el SA del MDS

Los orígenes de los CAF pueden rastrearse al año 1947 con la creación de los Centros de Acción Social (CAS), que en el año 1977 pasan a llamarse CAF.⁴ La resolución ministerial 86/2013⁵ proveniente del MDS del gobierno de la provincia de Santa Fe plantea el marco institucional de los CAF, sus objetivos generales y específicos, y los ejes de trabajo desde las instituciones con las familias y con los niños, niñas y adolescentes (NNA).⁶ Las etapas de intervención de los CAF incluyen la primera infancia, procurando el fortalecimiento familiar, la alimentación adecuada y el desarrollo saludable junto a sus afectos; y la adolescencia en la cual se promueve la igualdad de oportunidades, la participación, el diálogo y la integración

4 Bajo el primer gobierno de Juan Domingo Perón se crean los Centros de Acción Social (CAS.), también llamados Centros de Orientación Familiar. Tenían como función organizar a la comunidad para que logren la solución de los problemas mediante la acción conjunta, evitando la desintegración de la familia. Estas políticas públicas de infancia y familia se enmarcaban en la ley 10903 de Patronato de Menores del Estado, bajo la cual la figura de «el niño» era considerado un objeto de tutela por parte del Estado. Existía entonces un modelo de control social de menores y adolescentes, y la intervención del Estado se realizaba a través de la institucionalización y judicialización de la pobreza. La función principal de los CAS. era aportar a la alimentación, el traslado a la escuela de las/os NNA Para unificar, y la ayuda en la realización de tareas escolares. En el año 1977, se cambia la denominación de los CAS. por Centro de Acción Familiar (CAF). Su función pasa a ser el fortalecimiento de los grupos familiares. No solo cambia la denominación, sino que también significa un cambio en los criterios de admisión de los niños/as, cuyo requisito era pertenecer a familias excluidas del mercado laboral. A partir de ello, se crean nuevos CAF en zonas de mayor vulnerabilidad social.

5 <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/222734/1165630/file/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%BA%2086-13%20-%20Aprueba%20marco%20institucional%20de%20Centros%20de%20Acci%C3%B3n%20Familiar.pdf>

6 El proyecto institucional CAF tiene como marco normativo la ley Nacional N°26.061/2005 de Protección Integral de los Derechos del Niño, la Ley Nacional 26233/2007 de Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, la ley Provincial 12967/2009 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas y los lineamientos generales de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas y de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, ambas pertenecientes a la cartera ministerial de la provincia de Santa Fe.

de cada adolescente. Asimismo, se posiciona desde el trabajo en red y los aspectos que hacen a la planificación, ejecución y seguimiento.

Los CAF poseen competencia en el primer nivel de intervención.⁷ Se trata de instituciones que se constituyen como lugares de promoción, protección y restitución integral de derechos de los NNA. Su acción se enmarca en el Paradigma de Protección Integral de Derechos⁸ y, en conjunto con las familias, organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, se orienta a fortalecer las dimensiones físicas, cognitivas, motoras, emocionales y sociales de cada NNA.

Los CAF son espacios institucionales de puertas abiertas que promueven la participación, reflexión e inclusión de NNA, sus líneas de acción requieren un abordaje integral de las complejidades de la vida cotidiana y el contexto de cada familia. La provincia de Santa Fe cuenta con treinta CAF a lo largo de su territorio.⁹ En la ciudad de Santa Fe existen once Centros distribuidos en diferentes barrios de la ciudad.

7 En el primer nivel de intervención se encuentran los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos en el ámbito territorial de los Municipios y Comunas, los establecimientos educativos, los efectores de salud y de seguridad, los Centros de Acción Familiar del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, las Organizaciones No Gubernamentales, así como otras instituciones de la sociedad civil que trabajen la problemática de niñez.

8 El Paradigma de Protección Integral de Derechos, reconoce a los NNA como legítimos titulares —sujetos de derecho— lo que conlleva numerosas obligaciones para los Estados. La CDN. ha mostrado la necesidad de garantizar protecciones jurídicas y derechos específicos para la infancia, y deja en claro que cada niño o niña no es propiedad de los padres ni del Estado, ni un simple objeto de preocupación (Pautassi y Royo, 2012:21).

9 https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/177569/869347/file/Listado%20de%20Centros%20de%20Acci%C3%B3n%20Familiar_%202022.pdf

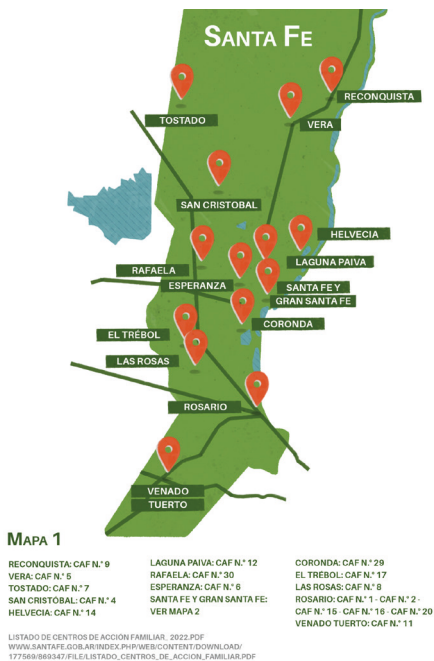


Figura 1. Mapa de CAF en la provincia de Santa Fe.



Figura 2. Mapa de CAF en la ciudad de Santa Fe y alrededores.

La alimentación comunitaria, dentro de los CAF es una práctica instaurada desde sus inicios, con la finalidad de brindar una alimentación adecuada a los NNA que frecuentan la institución. En este sentido, tal como sugieren Pautassi (2016) y Faur (2009) la alimentación en tanto práctica comunitaria se encuentra implicada mutuamente con las prácticas de cuidado que muchas veces son llevadas adelante por instituciones estatales, mercado y sociedad. Esto lleva a considerar la configuración indisoluble entre acción política, estructuras sociales y subjetividad. Asimismo, cabe remarcar la injusta organización social del cuidado que muchas veces sucede y las connotaciones valorativas y simbólicas que se le asigna al cuidado de la alimentación. En lo que respecta a la dimensión institucional pública de estos procesos desiguales es preciso señalar que los CAF no cuentan con un presupuesto determinado uniformemente, sino que cada uno de ellos cuenta con una partida presupuestaria propia cuyo monto depende de las características de cada institución, en función de la cantidad de personas (población) que asiste al mismo, entre otras particularidades. Cada CAF administra esta partida presupuestaria

debiendo utilizarla para todos los gastos institucionales, incluyendo lo necesario para el rubro alimentario. Con los fondos de esa partida única se administran los comedores, bolsones y viandas entregadas en cada institución. La mayoría de los CAF cuentan con comedores a los que asisten las familias vinculadas a las actividades que allí se desarrollan. La entrega de viandas y de bolsones depende de las estrategias de intervención y de las necesidades de cada barrio en particular (Dalla Costa, 2022).

En sus documentos institucionales (2020), la Jefa de Departamento Profesional de CAF expresa que sus objetivos son, primero, constituirse como espacios de referencia, participación y convivencia y ejercicio de ciudadanía para NNA y jóvenes. Segundo, garantizar estrategias de cuidado que permitan desplegar experiencias que pongan en juego sus posibilidades. Tercero, ofrecer herramientas basadas en la creatividad, la reflexión y la democratización del conocimiento. Como metodología de trabajo, se propone la atención/encuentro diario con NNA de 0 a 18 años, espacios de juego, recreación y acompañamiento individual y escolar; estimulación de la participación activa y la convivencia; la adecuación edilicia de los espacios institucionales; y el fortalecimiento nutricional de la población con la que intervienen desde la perspectiva de seguridad alimentaria.¹⁰

En el año 2013, en la provincia de Santa Fe se crea el equipo de SA, el cual funciona como un área de la Dirección del Programa Alimentario dependiente del MDS. A partir de su creación este Ministerio tiene la responsabilidad de monitorear la cuestión alimentaria con un equipo interdisciplinario de profesionales constituido en Santa Fe por: una Licenciada/o en Nutrición; docente; Licenciada en Terapia Ocupacional y Licenciada en Psicopedagogía (Informe Servicio Alimentario, 2020), teniendo sede en dicha ciudad y en Rosario. Esta repartición pública presenta como finalidad el abordaje integral de la Seguridad Alimentaria a través de la sensibilización, capacitación y acompañamiento por parte del equipo técnico a las instituciones públicas dependientes del MDS (entre ellas los CAF) y a las organizaciones e instituciones vinculadas o

10 La seguridad alimentaria se evalúa mediante cuatro criterios: disponibilidad, accesibilidad, inocuidad y aceptabilidad de los alimentos. Se requiere que los cuatro criterios anteriores se mantengan en el tiempo y no afecten el pleno goce y el ejercicio del derecho. La seguridad alimentaria hace hincapié al acceso a los alimentos tanto de las personas en el momento actual como en el futuro (Filardi, 2011; Bonet de Viola, 2014).

interesadas en la temática, a lo largo del territorio provincial. El SA trabaja principalmente en tres líneas: alimentación saludable, alimentación segura y comensalidad,¹¹ entendiendo la nutrición desde múltiples sentidos, donde lo vincular y las redes institucionales toman relevancia.

Es de señalar que año tras año se abordan diversas estrategias para profundizar dichas temáticas. Desde su constitución hasta el año 2023 el SA estuvo atravesado a nivel nacional, por un lado, por el DNU 108/2002 que declara la emergencia alimentaria¹² y que se prorroga hasta diciembre del año 2022; y, por el otro, por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), producto de la Pandemia COVID-19. La Jefa de Departamento Profesional de CAF sostiene que esta emergencia alimentaria, profundizada por una pandemia global, hizo necesario fortalecer a lo largo de los años la articulación entre los CAF y el SA del MDS.

Este contexto del 2020 «operó como un punto de inflexión que alteró los modos de intervención estatal y de las organizaciones, los posicionamientos de los y las actores vinculados, los marcos legislativos, las fuentes de financiamiento, y algunas estrategias de las políticas públicas» (Faur, 2024:103). Al mes de decretarse el ASPO, los ingresos disminuyeron en el 60 % del total de hogares con presencia de NNA en la Argentina, en el 63 % de aquellos además ubicados en villas y asentamientos y en el 75 %

11 «Los tiempos y las formas en las que compartimos grupalmente la comida dan origen a la noción de comensalidad, que etimológicamente quiere decir «compartir la misma mesa» (la palabra deviene de CO= compartir, MENSA=mesa), lo que implica reconocer unas maneras socialmente definidas de relacionarnos con la comida y con quienes nos acompañan. Comer implica un Comensal, una Comida y una Cultura que los legitima como tales, compartir la mesa, comer juntos, trasciende más allá de lo que comemos». (Documento del Servicio Alimentario. MDS, 2020). El concepto de comensalidad proviene entonces de las Ciencias Sociales y remite al hecho de comer y beber juntos alrededor de la misma mesa. Es el espacio simbólico en el que el grupo social comparte y transmite sus valores y sentidos sociales, es decir, su identidad cultural. En la comensalidad se establecen, refuerzan y reeditan en cada comida las relaciones que sostienen a la familia y a la sociedad (Barthe, 2014:219).

12 Los artículos 2° y 3° de la Ley de Emergencia Alimentaria establecen que «conciernen al Estado Nacional garantizar, en forma permanente y de manera prioritaria, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población de la República Argentina, según la ley 25724 que crea el Programa de Alimentación y Nutrición Nacional; y que el Derecho Humano a una alimentación adecuada se asume como Política de Estado». Aquí se contempla por primera vez la articulación entre las nociones de emergencia alimentaria y de derecho humano a la alimentación.

de los que tenían cinco o más miembros (UNICEF, 2020a). La situación afectó el acceso a la alimentación y, en pocas semanas, la inseguridad alimentaria severa pasó del 5,8 % al 8,6 % (Bonfilio *et al.*, 2020).

Las medidas de ASPO en la pandemia COVID-19 no solo incrementaron los niveles de desempleo y pobreza, sino también aumentaron la inseguridad alimentaria y nutricional de la población, y disminuyeron las capacidades para poder superar dichas problemáticas por la propia situación económica-ocupacional que vivían las y los individuos (Pautassi, 2020). Los efectos producidos por la pandemia COVID-19 afectaron principalmente a las mujeres, NNA, pequeños/as productores/as, trabajadores/as informales «etc.», los/as cuales se encuentran con actividades económicas menos equipadas para hacer frente a las disrupciones que la pandemia provocó en el sistema alimentario, en la seguridad alimentaria y en la seguridad nutricional (Salvia, *et al.*, 2020).

La información presentada permite visualizar, como plantean Britos, *et al.* (2010), no solo:

un deterioro en la inseguridad alimentaria medida como carencia de las calorías necesarias para llevar adelante una vida activa —«hambre» o el primer problema de malnutrición—, sino también un deterioro en la calidad de la dieta relacionada con los otros dos problemas que suman el triple problema de malnutrición: por una parte, deficiencias en vitaminas, minerales y micronutrientes esenciales, y, por otra, el sobrepeso y obesidad. (Britos, 2020:10)

En el contexto provincial, desde el MDS se llevó adelante el Programa de Asistencia Alimentaria, por medio del cual se entregaron kits alimentarios que incluían alimentos y kits de limpieza (un litro de lavandina y jabón).¹³ Este Ministerio, junto con asociaciones civiles y sociales, religiosas, el Ejército Argentino y la Fuerza Aérea, hicieron entrega de módulos alimentarios y de limpieza en los centros urbanos de Rosario y Santa Fe.¹⁴ Se realizó de forma articulada con Nación la entrega y refuerzo de

13 Para ampliar consultar en <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/267254/> o en <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/268079/#:~:text=alimentarios%20y%20de%20limpieza%20en%20los%20centros,movimientos%20sociales%2C%20a%20fin%20de%20garantizar%20el>

14 En la provincia de Santa Fe se entregaron más de 500 mil módulos alimentarios y de limpieza, con operativos «puerta a puerta» y por medio de instituciones, municipios y

la Tarjeta Institucional Prepaga (TIP) y la Tarjeta Única Ciudadana (TUC).¹⁵ Además, se efectuaron Refuerzos Alimentarios de Emergencia (RAE) y recursos volcados a través de la Tarjeta Alimentar.¹⁶

Ante las restricciones de presencia en las escuelas y de concentración de personas, se modificó la organización y funcionamiento de la entrega de alimentos, las viandas y los comedores al interior de los CAF. Asimismo, se adoptaron modalidades de entrega de bolsones mensuales alimentarios para que puedan ser consumidas en las casas de las familias que asistían a las instituciones, lo que permitió darle continuidad al abordaje de las poblaciones afectadas.

Desde el Departamento Profesional de CAF 2020–2022 se plantea que, con la pandemia COVID–19, se puso nuevamente en jaque «esta posibilidad que tienen a veces los CAF de llegar en el antes, con otros tiempos y calidad, de poder hacer algo más que el guiso, de generar el encuentro necesario para que comer sea además nutrirse. Algo que desde que comenzamos a articular con el Servicio Alimentario se venía logrando» (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022). La misma manifestó que el trabajo realizado por el equipo del SA fue central, ya que este equipo era el que brindaba las pautas de armado de los bolsones. Debido a las diferentes condiciones y posibilidades de cada CAF se complejizaba la entrega de alimentos frescos,

comunas, o en respuestas a pedidos al 0800 por situaciones de emergencia. La logística y distribución se realizó junto con asociaciones civiles y sociales, religiosas, el Ejército Argentino y la Fuerza Aérea (Informe de Gestión 2020. Gobierno de la Provincia de Santa Fe).

15 El diseño y la implementación del programa Tarjeta Única de Ciudadanía (a cargo del gobierno provincial) se realizó en coordinación con la gestión de los gobiernos locales (Municipios o Comunas de la provincia), en las sedes territoriales o a partir de equipos del MDS, quienes también tienen la responsabilidad de priorizar a las personas destinatarias de acuerdo con la mayor necesidad de cada grupo familiar. La organización del programa incluye los siguientes componentes: Tarjeta Única de Ciudadanía (política provincial que se inicia con la finalidad de reemplazar la entrega de tickets y cajas de alimentos, proporcionando una ayuda social directa.); Emergencia Social Alimentaria (hogares que, de manera transitoria, estén atravesando alguna situación de emergencia social); Riesgo Nutricional (niños y niñas menores de seis años pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social y que, de acuerdo con la evaluación médica, presenten riesgo nutricional); y el componente celíaco (asistencia a todas las personas en situación de vulnerabilidad social que, de acuerdo con diagnóstico médico, presenten enfermedad celíaca, teniendo cobertura en todo el territorio provincial) (Defensoría del Pueblo – UNR, 2017).

16 <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/268120/>

como ser la carne y los huevos —por las dificultades para su manipulación y la necesidad de mantener la cadena de frío—, y como respuesta a ello dichos alimentos se entregaban cada quince días o solo una vez por mes. Este escenario se repite en la entrevista realizada a quienes integraban el propio equipo de SA, que afirmaban haber asesorado no solo en el armado de los bolsones —sugiriendo complementar alimentos frescos a los víveres secos—, sino también se abocaron al seguimiento de entrega de las tarjetas alimentarias provenientes del PACH del nivel nacional, brindando información de cómo debían ser utilizadas. Este asesoramiento estaba basado en los alimentos que componen la Canasta Básica de alimentos (CBA)¹⁷ que es realizada con base en las Guías Alimentarias para la población argentina (GAPA).¹⁸

De este modo, la situación de las prestaciones alimentarias directas que se brindaron en Santa Fe durante la pandemia, presentó las mismas características problemáticas en su composición que se observaron en otras partes del país. Así, en el informe Reflexiones sobre las políticas alimen-

17 «La CBA es un conjunto de alimentos y bebidas que refleja el patrón de consumo del segmento de la población más próximo a la línea de pobreza (habitualmente entre el 2do y 3er decil de ingresos de la población), ajustado a valores normativos de requerimientos y recomendaciones de energía y macronutrientes y —en la medida de lo posible dependiendo del criterio relativo al patrón de consumo— de micronutrientes esenciales. Definida la conformación por grupos y subgrupos de alimentos, la selección final de los artículos (alimentos y bebidas) prioriza las variedades más económicas y disponibles en el mercado. En nuestro país las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) son la referencia sobre la conformación de una alimentación saludable» (Britos y Borge, 2020:60).

18 «Las GAPA recomiendan cinco grupos de alimentos de consumo diario: verduras y frutas; leche, yogur y queso; legumbres, cereales, papa, pan y pastas; carnes y huevos; y aceites, frutas secas y semillas. También se sugiere el consumo diario de agua. Un sexto grupo, denominado alimentos de consumo opcional es recomendado como su propio nombre indica. Entre los mensajes de las guías se establecen —aunque de manera algo difusa— ciertos criterios de preferencia al interior de los grupos de recomendación de consumo diario. A manera de ejemplo: cereales integrales, legumbres, variedades no enteras de carnes o lácteos.

Las GAPA también orientan la conformación de un plan o patrón alimentario (cantidades de alimentos) consistente con sus recomendaciones. De tal forma que las guías proporcionan los lineamientos para establecer cuáles alimentos, en qué proporción, con cual frecuencia y en qué grado de variedad integran una dieta saludable, normativa, preventiva y protectora de todas las formas de malnutrición y enfermedades crónicas» (Britos y Borge, 2020:63).

tario–nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID–19 (2020), se observó que

los diferentes programas de comedores (escolares, comunitarios) y las transferencias para programas alimentarios a provincias, municipios y organizaciones sociales, no responden a un diseño nutricional que ayude a superar los déficits en hortalizas, frutas, legumbres y lácteos y modere los excesos de consumo de carbohidratos complejos de baja calidad y azúcares. Por el contrario, consideran que las restricciones impuestas por el ASPO habrían reforzado los rasgos obesogénicos de esa asistencia alimentaria. (Britos, *et al.*, 2020:13)

Más allá de la uniformidad de los efectos del contexto de emergencia sanitaria en lo que respecta a la composición material de la asistencia alimentaria directa, en la provincia de Santa Fe se observó una variación temporal vinculada a los montos de las partidas presupuestarias. En este sentido, la Jefa del Departamento Profesional de CAF ha distinguido dos etapas marcadas en relación con lo alimentario durante la pandemia. Una primera etapa que incluye los meses de marzo a agosto de 2020, durante los cuales «se contó con una partida muy robustecida para la emergencia alimentaria que se había también anudado a la emergencia sanitaria» (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022). Cada CAF contaba con una partida mensual muy baja, por lo cual percibieron un refuerzo económico para poder comprar ellos/as los alimentos y armar bolsones alimentarios destinados a las familias que se encontraban en mayor riesgo y vulnerabilidad debido al aislamiento obligatorio. La segunda etapa abarca los meses de septiembre a diciembre, momento en que las partidas especiales dejaron de ser entregadas a los CAF «con lo cual se volvió a la partida mensual, hiper magra que desde 2019 no tuvo aumentos» (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022). Es decir, la crisis pandémica vino, en un primer momento, a subrayar la precariedad e insuficiencia de los recursos que previamente se venían destinando a las poblaciones vulnerables, lo cual justificó su refuerzo.

En cuanto al presupuesto mensual entregado por el MDS, Jefa de Departamento Profesional de CAF informó que, desde el 2019 hasta finales del 2021, no hubo aumentos en la partida presupuestaria. En el último trimestre del año 2021 «se percibió un aumento ya desfasado por el efecto

de la inflación y ahí comenzaron a ser más magros los bolsones de comida. Era mucho más caro armar bolsones que preparar la comida diariamente y costoso de sostener» (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022). Como se mencionó, cada CAF cuenta con una partida diferenciada; solo en el período de pandemia COVID–19 se igualaron las partidas. Al momento de indagar el motivo de dicha diferencia, desde el Departamento Profesional de CAF no se pudo precisar el monto de la partida. Una de las causas de esta distinción se consideraba que era por la capacidad operativa de cada CAF, pero no se podía definir concretamente el motivo de esta decisión a nivel ministerial. Respecto de la capacidad operativa, la Jefa de Departamento Profesional de CAF expresó:

entiendo que, en función de las dimensiones de las instalaciones, pero desconocemos qué otros elementos se consideran, porque... si tienes nada más que diez trabajadores, por más que tengas espacio edilicio para 120 niños y adolescentes, no existe capacidad real para atenderlos. Así que no sabemos cómo se enmarca eso, y eso siempre hizo que las partidas tengan como un piso que es más grande en algunos CAF que en otros (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022).

No solo las partidas presupuestarias no tuvieron aumento en el período 2019–2021, sino que también el bajo presupuesto se utilizaba para todos los gastos institucionales y no solo para la compra de alimentos. Este aspecto deja ver la seria limitación presupuestaria del Estado provincial para lograr alguna efectividad territorial en la implementación de su política alimentaria. Sucede que las políticas alimentarias llevadas a cabo en los CAF suelen ser diseñadas en contextos de emergencia o crisis. Esto implica que, en su implementación, las intervenciones del Estado pongan énfasis en la cuestión del acceso a los alimentos generando respuestas focalizadas, compensatorias y asistenciales. Es decir, se dirigen directamente a responder de modo inmediato al derecho a no morir de hambre lo cual es prioritario, pero constituye solo un primer nivel del derecho humano en cuestión, y no se aborda la complejidad de la problemática de la alimentación (CDESC, 1999). La satisfacción del derecho a una alimentación adecuada requiere atender a sus múltiples dimensiones, ya sean técnicas, sociales, ambientales, culturales, políticas y éticas. Aguirre

(2005) identifica que, si bien existe disponibilidad suficiente de alimentos en nuestro país, no son accesibles para toda la población. Desde allí la importancia de analizar tanto el rol que debe ocupar el Estado mediante sus políticas públicas, como las estrategias que dan cuenta de las elecciones de qué y cómo come la población.

Conocimientos y saberes que circulan entre los CAF y el SA

El trabajo conjunto entre los dos espacios de acción pública del estado santafesino que son objeto de este trabajo ofrece un ejemplo de intento de articulación entre organismos provinciales. Este caso permite detectar la importancia de los recursos disponibles, tanto materiales como humanos, para la implementación efectiva de los programas alimentarios que se diseñen. Asimismo, la observación del modo en que se canalizaron las acciones conjuntas también muestra los límites que pueden presentar, bajo las condiciones analizadas, los programas provinciales a los fines de garantizar el derecho humano a la alimentación.

Desde el SA se llevó adelante, cada quince días, una capacitación presencial en el marco del Programa «Revolviendo Saberes»¹⁹ en coordinación con el Ministerio de Gobierno.

Este proyecto tuvo como propósito comprender, reflexionar y analizar las implicancias de la complejidad del acto alimentario para poner en práctica estrategias y habilidades que potencien una alimentación segura y saludable.

19 El Programa Revolviendo Saberes fue creado en el año 2018 y se trata de una propuesta formativa desarrollada por la Dirección de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social cuyo propósito es que sus participantes comprendan, reflexionen y analicen las implicancias de la complejidad del acto alimentario para poner en práctica estrategias y habilidades que potencien una alimentación segura y saludable en las Instituciones del Ministerio. «Sus objetivos específicos son: que los asistentes del curso sean capaces de: Identificar conceptos relacionados con la alimentación segura y saludable. Analizar diversas dimensiones (económico, social y emocional) de la alimentación en las instituciones. Desarrollar habilidades culinarias que permitan la implementación de menús seguros, saludables y creativos. Actuar como multiplicadores de hábitos saludables en torno a lo alimentario en las instituciones en las que se desempeñan» (2018:3). Para ampliar consultar programa del curso en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/251753/\(subtema\)/237629](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/251753/(subtema)/237629)

Los destinatarios de este curso fueron trabajadores de las instituciones propias del ministerio. (CAF, residencias de adultos mayores, residencias de niños, niñas y adolescentes) (Informe del Servicio Alimentario 2020–2022:6)

En contexto de pandemia, esta capacitación continuó realizándose, pero de modo virtual; ello tuvo un impacto negativo en su regularidad, ya que solo pudieron realizarse dos capacitaciones al año. En dicho contexto, el equipo del SA destacó la necesidad de atender a las singularidades de cada CAF proponiendo estrategias individuales y singulares para cada institución, y teniendo en cuenta las demandas y pedidos de los/as trabajadores/as. Así, por ejemplo, un CAF solicitó un taller para primera infancia y en otro se hizo un taller de huerta. Estas capacitaciones y talleres se llevaron a cabo durante todo el 2020 en modalidad presencial y virtual, y se fueron construyendo en conjunto con las instituciones en función de sus propias necesidades. Personal del equipo explica que todo ello se realizó «desde una mirada de la educación popular con un ida y vuelta para que la gente participe, y rescatar los saberes de la gente» (Cesano, Moreira y Vicentin, 2022²⁰).

El SA acompañó todo lo referido a la higiene y seguridad alimentaria, y también emprendió acciones en articulación con la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), organismo provincial a cargo de la gestión del control alimentario. En este sentido, se realizaron capacitaciones de «Manipulación de Alimentos» y posterior entrega de carnets habilitantes. Todas las personas que trabajan en los CAF requieren dicho carnet para certificar y habilitar la ejecución de actividades de gastronomía en su territorio.²¹

El informe del SA provincial correspondiente al período 2020–2022 destacó la implementación de programas alimentarios tales como la Tarjeta Alimentar y el Programa Social Nutricional de asistencia alimentaria (PROSONUT) mediante convenios realizados entre Nación y Provincia, implementados desde la Dirección de Programa Alimentario a fin de

20 Prácticas pre profesionales de Terapia Ocupacional en Comunidad —en adelante PPP TO. en Comunidad—entrevista realizada por practicantes de terapia ocupacional al equipo del SA.

21 La credencial es necesaria para desempeñar tareas en todo establecimiento que elabore y comercialice alimentos en las cinco regiones de la provincia. (2016, disponible en <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/226469/>)

financiar la compra directa de alimentos para niños y niñas de hasta 12 años, en municipios, comunas e instituciones.

Desde el SA también se realizaron articulaciones con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en tanto institución que, entre otras finalidades, apunta a que las familias accedan a una alimentación nutritiva y saludable. En la provincia de Santa Fe se llevó a cabo «Proyecto Acuaponía. Soberanía alimentaria al agua».²² Este proyecto se realizó en instituciones del centro norte de la provincia, más precisamente en el CAF 28, CAF 30 y Centro Residencial para adolescentes mujeres «Casa de la Joven» (Informe del Servicio Alimentario 2020–2022). El equipo del SA destacó que estas articulaciones con el nivel nacional fueron sumamente relevantes, siendo que, por ejemplo, los referentes del Proyecto Acuaponía «tienen un grupo de productores locales, que comercializan a través de instituciones nuestras, y a ellos les conviene porque ubican sus productos, y a nosotros nos llega verdura de calidad, fresca y a precios accesibles a las instituciones» (Cesano, Moreira y Vicentin, 2022²³). Estas intervenciones articuladas entre ambos equipos para abordar la problemática de la alimentación desde la perspectiva de la soberanía alimentaria destacan la importancia de proteger la producción nacional y de los pequeños productores; es decir, atender a «la producción, la distribución y el consumo ecológicamente adecuados, la justicia socioeconómica y los sistema de alimentos locales como medios de combatir el hambre y la pobreza, garantizando la seguridad alimentaria sostenible para todas las personas» (comunicado de Nyéléni n°13 en Anderson, 2018:8).

A partir de la implementación del Programa de Seguridad Alimentaria del SA de la provincia se visualizaron cambios en la modalidad y elección de los alimentos entregados a las familias, ya sea por medio de viandas, comedores o bolsones. Se incorporaron de manera lúdica legumbres,

22 «La Acuaponía urbana y periurbana es un sistema de cultivo de peces y hortalizas en módulos diseñados para tal fin. Es una alternativa potencial para la producción y consumo de alimentos sanos. La tecnología de producción acuapónica posibilita la producción de alimentos seguros: proteína (carne de pescado) y hortalizas en espacios reducidos, sin la necesidad de tierra, en un sistema cerrado con mínimo recambio de agua, sin la necesidad de agroquímicos y minimizando la generación de residuos». Este proyecto se inició en el 2022 y se sostiene en la actualidad (Informe del Servicio Alimentario, 2020–2022:13).

23 Entrevista realizada por PPP. TO. en Comunidad en el equipo del SA.

frutas y verduras para las primeras infancias, y para las familias se proponían talleres de tejido, de cocina con los alimentos entregados. En estos encuentros se generaba un intercambio mutuo entre las familias y los/as trabajadores/as, brindándole «un color distintivo porque en la comida siempre se mete el intersticio de lo nutricional, de lo que mejor que se puede hacer por alguien» (entrevista a Coordinadora de CAF 2020–2022). Se adoptaron nuevas presentaciones de los platos, incorporando formas y colores diferentes. Desde el Departamento Profesional de CAF se afirmó que fueron once años de mucho trabajo por parte del equipo del SA y de los propios CAF, y para estos últimos la posibilidad de creer que podían ampliar su acción hacia las familias.

En los mismos CAF se armaron talleres para la familia, talleres de alimentación. Y ahí es como que los cocineros/as y ecónomas/os encontraron un lugar que ellos veían como amenazados en esta mirada externa, y al revés ahí se sintieron empoderados. Nos decían que es la primera vez que le dan bolilla a nuestro sector. (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022).

Dentro de la organización institucional interna de los CAF, los actores centrales que se encargaban de planificar qué comidas brindar a los niños/as y las familias eran el área de economato y la cocina. Quien recibía el asesoramiento directo por parte del equipo alimentario del MDS para la conformación de los bolsones era la/el ecónoma/o. El área de economato se encargaba —en conjunto con habilitación— de la compra de alimentos, y luego la planificación se realizaba en conjunto con los/as encargados/as de cocina. Tanto desde las recomendaciones y asesoramiento nutricional generado por parte del MDS como también a través de la información en las GAPA se establecieron qué alimentos eran los adecuados para tener una alimentación saludable y qué se debía tener en cuenta al momento de llevar adelante la implementación de un programa o política pública. Desde el equipo del SA se planteó que

al principio tuvimos que hacer reuniones, talleres con el personal explicando el tema de la predisposición al sobrepeso, porque siempre el tema es la desnutrición y muchas veces, la gente que está en la institución, tiene la concepción de que al niño, niña hay que darle de comer bien, se tiene que llenar porque después en su casa no sabes si se va a garantizar la comida, entonces

en función de esto, durante muchos años, la alimentación tenía que ver con esto, con que hay que llenarlos con fideos, con lo que sea, y no pensando en qué cuestiones son más propicias para su desarrollo o nutricionalmente las más acertadas, sino que la persona que transitaba las instituciones se va con la panza llena y ya está. (Cesano, Moreira y Vicentin, 2022²⁴)

Lo que se consideró clave por parte del Departamento Profesional fue el acompañamiento a la institución. Se afirmó que el equipo técnico del SA mantenía «un registro muy veraz de cada CAF en lo que era la adecuación de los menús y también lo que tenía que ver con la dinámica institucional, como iba alojando esto o no» (entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022).

La comida resulta ser un momento central tanto en la cotidianidad de las familias como así también dentro de la planificación de las actividades del CAF, la cual requiere ser tan cuidada como cualquier otro momento. Para ello fue central el trabajo del equipo del SA, ya que con el recorrido y formación interdisciplinar (psicología, nutrición y terapia ocupacional) armaron dispositivos de formación para los trabajadores y las trabajadoras de los CAF. Se procuraba que el personal estuviera en todo momento en conocimiento de los motivos que obedecían cada uno de los cambios a realizar dentro de las instituciones.

Tanto el equipo del SA como el Departamento Profesional de CAF destacaron que las articulaciones entre ambos fueron sumamente importantes en el período 2020–2022; dichas articulaciones permitieron no solo pensar nuevas prácticas alimentarias al interior de los CAF, sino también innovaciones en relación con las intervenciones con las familias, diseñando estrategias y herramientas de llegada a cada hogar. Se intentó que aquello que se llevaba a cabo en la institución se reproduzca en los domicilios, como también se buscó repensar el rol de los/as trabajadores/as, dejando de centrarse en el «dar de comer» como acción directa, y asignando el valor a la posibilidad de tomar un rol protagónico en cada acción alimentaria. En ese sentido, Carballo (2018) expresa que «alimentarnos es mucho más que «comer», significa un espacio cultural dedicado a cocinar, un tiempo de sentarse juntos, un alimento sano seleccionado,

24 Entrevista realizada por PPP. TO. en Comunidad en el equipo del SA.

una constitución familiar que posibilite el crecimiento y formación de todos sus integrantes» (Carballo, 2018:117).

Condiciones de posibilidad

El periodo 2020–2022 resultó ser un hito de crisis nacional atravesada por la pandemia COVID–19 que tensionó fuertemente las relaciones de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y entre estos y la ciudadanía²⁵. Durante este período de crisis global, a nivel provincial se identificó a los CAF como centros de referencia territorial para las familias en los que se depositaron lazos de confianza y contención, siendo estas funciones coordinadas con las sedes territoriales. Sin embargo, en la práctica se presentaron obstáculos en la articulación y comunicación entre equipos e instituciones al momento de consensuar y aunar la diversidad de información que se tiene de las familias que asisten y asesoran los CAF. Estas dificultades de coordinación fueron también identificadas por otras instituciones públicas de cada barrio u organizaciones sociales, por lo que esta desarticulación territorial se reconoció como un déficit de la actuación del Estado en términos generales.

Virgilio (2023) plantea que los problemas son complejos y que el Estado aparece cada vez más fragmentado en sus intervenciones. De esta manera, se impone que los gobiernos generen instancias de coordinación y articulación de sus organizaciones con el objeto de reducir la fragmentación de los abordajes y aumentar la visión integral que tienen de los problemas públicos. El carácter novedoso y siempre cambiante de la pandemia como fenómeno epidemiológico, sumado a los impactos sobre los sistemas sanitarios, la economía y la vida cotidiana de las personas, potenciaron ese imperativo de coordinación y articulación e hicieron a su vez más difícil su consecución. En la ciudad de Santa Fe, Laguna Paiva, San Cristóbal y Vera los CAF que se seleccionaron con fondos de SENAF para dichas refacciones fueron los números 13, 18, 25, 26, 12, 4 y 5. Los trabajos que se realizaron tenían como finalidad: mejorar el estado general de los edificios; la seguridad; climatización, agua y saneamiento; cons-

²⁵ Consultar en Pisac de la UCA: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/14423/1/pandemia-mercado-trabajo.pdf>

trucción y ampliación de salones; incorporación de sanitarios para personas con discapacidad, niños y adultos; refacción de cocinas, depósitos de alimentos; nuevas instalaciones eléctricas; salidas de emergencias; impermeabilización de techos; entre otras.²⁶ Dichas refacciones fueron relevantes por cuanto permitieron mejores condiciones edilicias para los CAF. Sin embargo, a partir de lo recabado en el presente estudio, se pudo observar que no todos los CAF presentan las mismas condiciones edilicias. Así, en términos de capacidad institucional del Estado (Oszlak y Orellana, 2001), resulta necesario disponer de recursos financieros (económicos) y físicos para llevar adelante diferentes remodelaciones en todos los CAF de la provincia atendiendo a las singularidades territoriales que cada institución requiere.

Los CAF tienen como población destinataria principal a los NNA con su grupo familiar. En sintonía con ello, quien se encontraba en el rol de Jefa de Departamento Profesional durante el período analizado, planteó que en los diferentes CAF de la provincia se habían llevado adelante diversos talleres y actividades que tenían frecuentemente como participantes a los niños/as y su entorno familiar–afectivo. Resultaba una constante la ausencia de actividades y talleres que incluyeran a esta población de adolescentes; lo que, en el contexto de pandemia, se hizo más notorio. Tampoco se podía tener en cuenta situaciones de desnutrición o sobrepeso de estos adolescentes, que requerían de una alimentación diaria adecuada a esta franja etaria y a la particular situación de salud; así como un trabajo sostenido y en red de articulación entre los CAF, comedor escolar y red barrial. Pero el personal provincial disponible y la partida presupuestaria reducida no eran suficientes para lograrlo. Se destacó como positivo la implementación del Programa Provincial «Santa Fe Más»²⁷, ejecutado en

26 <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/269582/>

27 Santa Fe Más (actualmente denominado Nueva Oportunidad) es un programa de la provincia de Santa Fe orientado a promover la inclusión socio–económica de jóvenes entre 16 y 30 años mediante instancias de formación en oficios. Busca generar espacios de socialización e intercambio que permitan revalorizar conocimientos, fortalecer lazos socioafectivos y reafirmar la identidad de los y las participantes. Se dirige exclusivamente a jóvenes entre 16 y 30 años que estén fuera del mercado laboral o del sistema educativo formal. Es una política interministerial llevada adelante por el MDS y el Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe. En el territorio la implementación está a cargo de los municipios o comunas en articulación con actores socios. El programa se propone dos

los CAF de la provincia. Este, más allá de tener objetivos socioeconómicos y de formación de oficios con jóvenes de entre 16 y 30 años, fue una oportunidad para incluir a dicha población.

En este sentido, desde el Departamento Profesional de CAF se planteó como propuesta la importancia de que el SA pueda construir actividades y talleres en coordinación con los CAF, como el Programa «Santa Fe Más» y otros programas provinciales destinados a adolescentes y jóvenes. Con ello, buscaron incluir a esta población y trabajar aspectos como: la alimentación segura, la comensalidad, la seguridad alimentaria, el cuidado de la salud, entre otros temas.

Algo que a nosotras nos quedó dando vueltas y nos dejó muy preocupadas, desde antes de la pandemia, pero con la pandemia mucho más, es con respecto a los y las adolescentes. No es fácil incluirlos en una comida diaria porque no hay recursos suficientes. Vemos muchos adolescentes y jóvenes que desatienden (porque no fueron acompañados en su atención) su salud, su alimentación y su cuidado personal. Se va viendo en su cuerpo los efectos de ese descuido. Chicos que a los 10 o 12 años dejan la escuela y no hay un eslabón que los vincule con otra institución de la red barrial, quedan por fuera de toda institucionalidad. En el caso de la alimentación, nos preocupa tanto como la sobrenutrición, la obesidad o la malnutrición. El Programa Santa Fe Más tiene el objetivo de aprendizaje de un oficio y resulta una oportunidad para incluir a jóvenes de entre 16 y 30 años, aunque a veces tienen muchos problemas y resulta muy difícil una llegada más integral a ellos (Entrevista a Jefa de Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020-2022).

Desde la Jefa del Departamento Profesional de CAF se reconoció lo positivo del trabajo realizado por el SA. Sin embargo, se observó que muchas de las actividades realizadas por este equipo no tenían en cuenta las realidades de cada barrio en particular. Así, por ejemplo, se enseñaba

objetivos: lograr la inserción de jóvenes en los circuitos laborales y educativos formales y potenciar el desarrollo productivo regional y provincial (recuperando voces para pensar lo colectivo. Evaluación del programa Santa Fe Mas en la ciudad de Rafaela, 2022). <https://www.rafaela.gob.ar/nuevo/Files/Infografias/Varios/192.pdf>

a realizar hamburguesas de legumbres, paso a paso, pero eso era viable solo si se hacían dentro del CAF. Se identificaba que, en muchos casos, los domicilios de las familias no presentaban condiciones que les permitieran implementar este modo de alimentarse. Esto porque el acceso al agua potable estaba restringido, se cocinaba en un solo anafe con garrafa y no se tenía la cantidad de utensilios y el tiempo que se necesitaba para cada preparación. Por esto, desde el Departamento Profesional de CAF se planteó que sería de suma importancia que las guías alimentarias y los talleres a realizar sean singularizados según el barrio en el cual se llevaran a cabo, teniendo en cuenta las condiciones habitacionales de la población abarcada y la accesibilidad de cada una de las familias a los productos y medios necesarios para las preparaciones. Como expresa Aguirre, en Katz, Aguirre y Bruera (2010) «no se come lo que se quiere sino que se quiere lo que se come» (2010:44).

Por otro lado, se destacó la importancia del fortalecimiento institucional de los recursos humanos, es decir, que cada CAF cuente con un equipo técnico interdisciplinario para poder llevar adelante estrategias de abordaje comunitarias e integrales con cada grupo familiar. Resultó ser una constante la insuficiencia de recursos humanos profesionales al interior de estas instituciones. Los trabajadores que se desempeñan allí, se encuentran generalmente en situación de precariedad —es decir, no presentan contratos formales de trabajo con el Estado.

A su vez, por cuestiones geográficas y de seguridad, muchos trabajadores evitan realizar sus tareas en los CAF de la zona norte de la ciudad de Santa Fe. Respecto a ello, en la entrevista a quien era Jefa de Departamento Profesional de los CAF, se mencionó que pocas instituciones cuentan con trabajador/a social en sus equipos. En el área del SA sucede algo similar: cuentan con un equipo interdisciplinario, pero no con trabajador/a social, profesión que tiene entre sus incumbencias profesionales la

defensa, reivindicación y promoción del ejercicio efectivo de los derechos humanos y sociales, el asesoramiento, diseño, ejecución, auditoría y evaluación de políticas públicas vinculadas con los distintos ámbitos de ejercicio profesional, tales como hábitat, salud, desarrollo social, discapacidad, educación, trabajo, medio ambiente, justicia, niñez y adolescencia, economía social, violencias sociales, género, minorías étnicas, ancianidad y adicciones, entre otros. (art. 9 de la Ley Federal de Trabajo Social 27072 /2014)

En cuanto a la asignación de partidas económicas y reparto del presupuesto destinado a los CAF de la ciudad, resonaba la diferencia entre las distintas instituciones. Desde la Jefatura de Departamento Profesional de CAF referenciaron que ello no depende de la conformación de las políticas públicas, sino de otros factores como la gestión directiva y de los equipos de trabajo, las redes que existen en los barrios, conformando una suerte de fuerzas que a veces contribuyen a modo de sinergia y otras veces contribuyen al desgano y la falta de empuje y búsqueda de recursos. No todos los CAF contaron con la misma «suerte».» (Entrevista a Jefa de

Departamento Profesional de CAF de la Zona Centro Norte del período 2020–2022). De igual forma, fue posible constatar que no había información ni seguimiento al respecto de las partidas presupuestarias dentro de la gestión de gobierno, a pesar de que se trata de un factor determinante para pensar las actividades y organizar los recursos con los que cuenta en cada CAF.

En el trabajo empírico realizado se identificó una perspectiva de trabajo territorial y en red; allí se entendía al territorio como objeto de apropiación y/o dominación cultural, simbólica o política, en distinto grado por parte de distintos grupos. Ello dio cuenta de la coexistencia, en un mismo espacio, de múltiples manifestaciones del territorio (organizaciones de la sociedad civil), de territorialización y de poderes (gobierno provincial, municipal o comunal) que intervenían y regulaban el uso del espacio de distintas maneras y que, en ocasiones, se distribuían sus recursos humanos, económicos y técnicos sin fundamentos claros y precisos que atiendan la singularidad de cada CAF y de cada localidad (Haesbaert, 2012). Es en estos diferentes modos de circular el poder en el territorio es que se pone en juego el acceso y distribución de los recursos económicos al interior del ámbito estatal, sus condiciones de posibilidad y sus obstáculos.

Desafíos y reflexiones finales

Como se hizo mención, el período de investigación se condice con la prórroga de la Emergencia Alimentaria y con la pandemia COVID-19. Tanto los CAF, individualmente considerados, como el Departamento Profesional de CAF y SA se encontraron atravesados en sus experiencias

de trabajo por la coyuntura histórica que representó la pandemia COVID-19. Esta emergencia sanitaria vino a profundizar los desafíos preexistentes que presentaba la implementación de los programas de seguridad y asistencia alimentaria. En cualquier contexto, la ejecución de estos programas requiere una mirada compleja que preste considerable atención a tres ejes de trabajo: alimentación saludable, alimentación segura y comensalidad. Se entiende aquí a lo nutricional desde múltiples sentidos; donde lo vincular socio-afectivo-familiar y las redes institucionales toman relevancia para poder dialogar, escucharnos, conocernos y fortalecer un desarrollo saludable junto a nuestros afectos. Esto se pudo visualizar en los diferentes talleres realizados en los CAF, donde los espacios se presentaban como intercambio de conocimiento y aprendizaje mutuo.

En lo que respecta a trabajar la alimentación segura y saludable en los diferentes talleres, es de señalar la importancia de tener en cuenta las condiciones económicas y habitacionales de cada grupo familiar para implementar estas preparaciones culinarias.

En el contexto de la pandemia COVID-19, se evidenciaron obstáculos y fortalezas. Como obstáculo se señala que no hubo aumentos en la partida presupuestaria mensual entregada por el MDS al Departamento Profesional de CAF desde el 2019 hasta finales del 2021, lo que quedó desfasado con la inflación y no permitió llevar adelante las acciones mínimas para cubrir el primer nivel del derecho humano a la alimentación. Pese a ello, se destaca el trabajo sostenido y coordinado del equipo del SA con los CAF para poder atravesar esta coyuntura. De esta forma, el equipo de SA pudo acompañar a los CAF en varios aspectos, como el asesoramiento en el armado de los bolsones, y el seguimiento y asesoramiento en la utilización de la Tarjeta Alimentar lanzada en el marco del PACH. Se destaca el trabajo conjunto de estos organismos en la implementación de diferentes actividades y mecanismos estatales de asistencia a necesidades básicas como la alimentación que buscaban impactar en las familias y niños usuarios de los CAF.

El relevamiento documental realizado permitió identificar que en el período 2020-2022 el SA provincial se vinculó con diferentes programas —como Tarjeta Alimentar, PROSONUT y otras instituciones del Estado como ASSAL y el INTA— que permitieron llevar adelante diferentes actividades el «Proyecto Acuaponía. Soberanía alimentaria al agua», el «Taller de manipulación de alimentos», entre otras. A lo largo de la indagación documental y de la entrevista realizada, se señaló como central la construcción colectiva del conocimiento y el intercambio colaborativo a la

hora de diseñar e implementar actividades y talleres que promuevan hábitos alimentarios saludables.

Asimismo, aunque las condiciones de factibilidad y viabilidad para implementar políticas públicas alimentarias presentan limitaciones debido a que en algunas oportunidades los recursos económicos y humanos resultan insuficientes. La presencia del Estado como garante de derechos es central y fundamental para llevar adelante proyectos institucionales sostenidos en el tiempo.

Es imprescindible destacar la articulación de los múltiples factores y actores que confluyen en la problemática alimentaria. Así, desde una perspectiva multi e interdisciplinaria e interactoral de los equipos de trabajo que se han conformado para llevar adelante su actuación (Stolkiner, 1999), surge un campo de tensión y de disputa entre los/las diversos/as actores y actrices sociales que intervienen, atendiendo a sus singularidades locales y culturales, así como a la diversidad de perspectivas teóricas que subyacen a esta problemática. Cabe destacar que, actualmente (año 2025) se mantiene el mismo equipo interdisciplinario del SA acompañando a los CAF en el trabajo con los menús. Además, siguen vigente los materiales institucionales que ya venían trabajando: la Propuesta de Menú para Comedores, el Manual de Celiaquía, el recetario Recetas Saludables, Revolviendo Saberes, y, más recientemente, el Recetario de Cocineritos Saludables. Todo esto muestra una continuidad en las líneas de acción, pero también refuerza la importancia de seguir apostando a un trabajo conjunto y en red entre ambos organismos públicos.

Referencias bibliográficas

Aguirre, P. y Pautassi, L. (2022). Del problema individual al programa social: la cuestión alimentaria en Argentina. En Gamallo, G. (Ed.). *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983–2019)* (pp. 271–311). EUDEBA.

Arcidiácono, P.; Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2011). Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: Los casos de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina. *Boletín Científico Sapiens Research*, 1(2), 54–59.

Arcidiácono, P. y Carrasco M. (2012). Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

- Barthe, M. G.** (2014). *Comensalidad*. Rev. Hosp. Niños (Buenos Aires); 56(255), 219–220 /219. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/27f90d5b-ea9b-47cd-ab5b-0c290d62b1d3/content>
- Bonet de Viola, A. M. y Marichal, M. E.** (2020). *Emergencia Alimentaria y Derecho Humano a la Alimentación*. REDEA. Derechos en acción, año 5(14), 489–522.
- Bonfilio, J. I.; Salvia, A. y Vera, J.** (2020). *Empobrecimiento y desigualdades sociales en tiempos de pandemia: informe de avance mayo 2020*. Ed. UCA.
- Britos, S.** (2005). *Programas Alimentarios Innovadores: Evaluación de una experiencia de uso de tarjetas alimentarias*. CESNI.
- Britos, S. y Borge, A.** (2020). *Programas Alimentarios Nutricionales materno–infantiles antes de la pandemia*. En Salvia A., Britos, S. et al. *Reflexiones sobre las políticas alimentario nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID–19*.
- Dalla Costa, M.** (2022). *Entre seguridad y soberanía alimentaria. Una reflexión crítica sobre la implementación del Plan Argentina Contra el Hambre (PACH) en el barrio San Agustín de la ciudad de Santa Fe (2020–2021) (tesina de grado)*. Licenciatura en Trabajo Social, FCJS–UNL, Santa Fe.
- Faur, E.** (2009). *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas 2005–2008 (tesis doctoral)*. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7827>
- Faur, E.** (2024). *El trabajo de cuidado comunitario. De la invisibilidad al reclamo de derechos*. En Comelin, A. Fornés et al. *Coordinación general Batthyány K.; Perrotta V.; Pineda Duque J. La sociedad del cuidado y políticas de la vida*. CLACSO.
- Haesbaert, R.** (2012). *Del mito de la Desterritorialización a la multiterritorialidad*. Seminario permanente *Cultura y Representaciones sociales*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Marichal, M. E. y Bonet, A. M.** (2022). *El Plan Argentina Contra el Hambre: Una descripción a partir del derecho humano a la alimentación*. Documento de Trabajo nro. 9: Proyecto PISAC–COVID–19–00021: *La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID–19: una mirada desde las relaciones inter gubernamentales y las redes de políticas*. ANPCyT. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>
- Oszlak, O. y Orellana, E.** (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología*. SADCI.
- Pautassi, L. y Royo, L.** (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*.
- Pautassi, L.** (2015). *Los derechos en las políticas sociales: Desafíos teóricos y opciones estratégicas*. Debate Público, 5(10), 43–59.
- Pautassi, L.** (2016). *La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado*. Salud Colectiva, 12(4), 621–634.
- Pautassi, L.** (2020). *La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID–19 en América Latina. Oportunidades en riesgo*. *Revista IUS ET VERITAS*, 61, diciembre 2020. Plan Argentina Contra el Hambre (2020).

Salvia, A.; Britos, S. (...) Herrera Vegas, M. E. (2020). *Reflexiones sobre las políticas alimentario–nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID–19.*

Stolkiner, A. (1999). *La Interdisciplina: entre la epistemología y las prácticas en el campo Psi.* Facultad de Psicología.

Virgilio, M. (2023). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre. Tomo I. *Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales.* Ediciones UNL.

Fuentes

Apuntes para implementación del marco institucional de CAF (2021). MDS Santa Fe.

Cesano, C.; Moreira, M. y Vicentin, C. (2022). *Trayecto III. Sistematización de Experiencia.* Coordinación de CAF PPP TO. en Comunidad UNL.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (1999). *Observación general 12: Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* United Nations Economic and Social Council, pp. 1–11.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas Ley Federal de Trabajo Social (2014). 27072.

Defensoría del Pueblo (2021). Progresos y Desafíos II. Evaluación de avances de los derechos en la provincia de Santa Fe: alimentación, trabajo y medio ambiente.

Documento de CAF Informe de Gestión 2020 Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Documentos del Servicio Alimentario de la Dirección del Programa Alimentario (DPPA) y Documentos de los CAF Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe

DPPA (2020a). *Bitácora Alimentación Saludable y segura.* http://www.santafe.gov.ar/archivos/desarrollo_social/BitacoradelaAlimentacionSaludableySegura.pdf

DPPA (2020b). *Cartilla Comensalidad.* <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251664/122743/file/Cartilla%20Comensalidad.pdf>

DPPA (2020c). *Ciclo de Cortos–Documentales: Alimentar Nuestro Cuidado.* https://www.youtube.com/watch?v=6emjprm7ZBc&list=PLlr6SCJ_fyt5xVvbfXPhiQRTv-Bjr_56F&ab_channel=GobiernodeSantaFe

DPPA (2020d). *Consumo de legumbres y el rol de la mujer en los espacios comunitarios vinculado a lo alimentario.* Capítulo *Legumbres.* Entrevista a Bravo S. Docente, Referente del comedor «Solidaridad Barrial Santafesina» de Villa del Parque. Santa Fe. Argentina. <https://www.youtube.com/watch?v=Nugu-C9DFLY>

DPPA (2020e). *Consumo de frutas y verduras, producción agroecología, cuidado del medioambiente y su importancia para la salud.* Capítulo *Agroecología.* Entrevista a Jaramillo V., productora de «La Verdecita». Santa Fe. Argentina. <https://www.youtube.com/watch?v=tBjjoqlqal>

DPPA (2020f). *Consumo de alimentos ultraprocesados, importancia de la publicidad dirigida a los alimentos, picada saludable.* Capítulo *Picada Saludable.* Entrevista a Fornani G., estudiante. Santa Fe. Argentina. <https://www.youtube.com/watch?v=6emjprm7ZBc>

DPPA (2020g). *Comensalidad, comer juntos, otras dimensiones de lo alimentario más allá de los nutrientes.* Capítulo *Comensalidad*. Entrevista a Gervasoni A., acompañante convivencial Pequeño Hogar Sarmiento. Santa Fe. Argentina. <https://www.youtube.com/watch?v=x4EOweKEUno>

DPPA (2020h). *Decálogo.* MDS Santa Fe.

DPPA (2020i). Folleto de Celiaquía. MDS Santa Fe.

DPPA (2020j). Juego y Planificación. MDS Santa Fe.

DPPA (2020k). *Lactancia Materna: Mitos y beneficios de su práctica.* Capítulo *Lactancia*. Entrevista a Bosco J., Licenciada en Nutrición. Santa Fe. Argentina. <https://www.youtube.com/watch?v=u6YUTtoVv5M>

DPPA (2020l). *Manual de Buenas Prácticas de Manufactura.* <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/251670/1322794/>

DDPA (2020m). *Manual Celiaquía.* MDS Santa Fe.

DPPA (2020n). *Platos.* MDS. Santa Fe.

DPPA (2020ñ). *Presentación y Conversatorio on line del Ciclo de Cortos–Documentales: Alimentar Nuestro Cuidado.* <https://www.youtube.com/watch?v=1orhCDecwaoy>; <https://www.youtube.com/watch?v=4lluckgwoo&t=3517s>

DPPA (2020o). *Recetas con historia* MDS Santa Fe.

DPPA (2020p). *Revolviendo Saberes.* Módulos 1, 2, 3 y 4. [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/240219/\(subtema\)/23762](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/240219/(subtema)/23762)

DPPA (2021). *Cartilla Comensalidad* actualizada. MDS Santa Fe.

DPPA (2022). Informe 2020–2022 SA. MDS de la Provincia de Santa Fe.

Entrevista a Coordinación de CAF 2020–2022 (2023). MDS Santa Fe.

Ley 27519. Prórroga de la Emergencia Alimentaria Nacional Argentina.

Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos del Niño 2606 (2005). Argentina.

Ley Nacional de Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil 26233 (2007). Argentina.

Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 12967 (2009). Santa Fe.

Lineamientos generales de la Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas y de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.

Listado de CAF (2021). MDS. https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/177569/869347/file/Listado%20de%20Centros%20de%20Acci%C3%B3n%20Familiar_%202022.pdf

Resolución Ministerial 000083 (2013). MDS Santa Fe.

Resolución Ministerial 1549 (2021). MDS Santa Fe.

Resolución Ministerial 86 (2013). MDS Santa Fe.

Resoluciones y leyes de los CAF del MDS de la provincia de Santa Fe.

Enlaces web

<https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/118532>

<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/268120/>

<https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/234202>

Capítulo 8

Desafíos del Reglamento 1115/2023 UE.

Efectos en la provincia de Santa Fe

GABRIEL ALEJANDRO MARTÍNEZ

Introducción

La deforestación se ha convertido en uno de los principales desafíos medioambientales a nivel mundial. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre 1990 y 2020 se perdieron 420 millones de hectáreas de bosques, lo que equivale a aproximadamente el 10 % de los bosques restantes del planeta. Si la actual tendencia de deforestación continúa, los bosques a nivel global podrían desaparecer por completo en un plazo de 775 años, mientras que los de América Latina lo harían en aproximadamente 220 años (FAO, 2007, 2012, 2014).

Según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático realizado en 2014 el 4,3 % de la deforestación mundial ocurre en la Argentina (Aranda, 2015). Durante el siglo XX, la cuña boscosa santafesina¹ sufrió una fuerte modificación debido a la intensa explotación forestal. Ello resultó en un alto grado de desintegración y deterioro de los bosques remanentes, ahora mayoritariamente secundarios (Alzugaray *et al.*, 2006).

La pérdida de estos ecosistemas no solo amenaza la biodiversidad, sino que también contribuye de manera significativa al cambio climático, un problema urgente que requiere acciones inmediatas tanto a nivel internacional como local. Los desmontes son una de las principales fuentes

1 Área de 10 000 km² conformada por varios tipos de bosques, palmares, sabanas y esteros característicos de la ecorregión del Chaco Húmedo, constituye la región más biodiversa de Santa Fe.

del calentamiento global, puesto que representan entre el 18 % y el 30 % de los 1600 millones de toneladas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que anualmente el planeta libera a la atmósfera (Stern Review, 2006; FAO, 2007). Las principales causas de la deforestación incluyen la explotación forestal, la expansión agrícola, y el desarrollo de infraestructuras urbanas y de transporte —como carreteras y presas—. También influyen los fenómenos naturales, como incendios, inundaciones y deslizamientos de tierra (Geist y Lambin, 2001; 2002). Si bien todas estas causas contribuyen a aumentar la deforestación a nivel mundial, la FAO en su informe de 2022 denominado *El Estado de los Bosques del Mundo*² advirtió que la expansión de la actividad agraria sigue siendo la causa principal de la deforestación, la fragmentación de los bosques y la pérdida de biodiversidad forestal.

En este contexto los bosques están adquiriendo una creciente relevancia en la lucha contra la pobreza y en la conservación del medioambiente (FAO, 2001). Sin embargo, a nivel global, las tasas de desmonte y degradación siguen siendo alarmantes (FAO, 2003).

Tal como lo establece el Reglamento III5/2023 de la Unión Europea (en adelante «Reg. III5/2023 UE» o «Reglamento») en sus considerandos, entre 1990 y 2008 la Unión Europea (en adelante UE) importó y consumió aproximadamente un tercio de los productos agrícolas que están vinculados a la deforestación en el comercio mundial. Es decir, la UE fue responsable de alrededor del 10 % de la deforestación global asociada a la producción de bienes y servicios (considerando 18).

En respuesta a esta crisis y tratando de dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo de París en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,³ la UE ha adoptado medidas más estrictas para combatir la deforestación asociada a la producción de ciertas materias primas. Uno de los principales instrumentos en este sentido es el Reg. III5/2023 UE, conocido como el «Reglamento sobre productos libres de deforestación o Deforestación 0», que fue aprobado el 31 de mayo de 2023 tanto por el Parlamento como por el Consejo de la UE.

2 <https://www.fao.org/documents/card/en/c/CB9360ES>

3 Limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2, preferiblemente a 1,5 °C, en comparación con los niveles preindustriales.

El Reglamento 1115/2023 UE

Este complejo Reglamento de 86 considerandos y 38 artículos establece controles rigurosos sobre la introducción, comercialización y exportación de productos que puedan estar asociados a la deforestación o la degradación forestal, con especial enfoque en productos que contengan o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes. Concretamente, alcanza materias primas como el ganado bovino, soja, aceite de palma, cacao, café, caucho, madera y sus subproductos con la intención de expandirse a otros en el futuro e impone obligaciones a los operadores⁴ y comerciantes que operen con ellos. Para lograr los objetivos planteados por la UE,⁵ las materias primas y productos enumeradas en el Reglamento deben cumplir con ciertos requisitos:

- **Estar libres de deforestación:** abarca tanto la deforestación como la degradación forestal. Esto significa que los productos que contienen las materias primas especificadas deben ser originarios de tierras que no hayan sido deforestadas a partir del 31 de diciembre de 2020. Y, en el caso de que estos productos incluyan madera o hayan sido elaborados con ella, su aprovechamiento no debe haber causado degradación en el bosque.⁶
- **Haber sido producidos según la legislación pertinente del país de producción:** los productos deben haberse producido conforme a la legislación del país de origen. No obstante, aunque la materia prima provenga de un área donde la deforestación se haya realizado de manera legal, para la UE este producto podría no cumplir con el primer requisito de ser libre de deforestación. Esto implica que, incluso si la defo-

4 Se considera operador a «Toda persona física o jurídica que, en el transcurso de una actividad comercial, introduce los productos pertinentes en el mercado europeo o los exporta» (art. 2, inc. 15 Reg).

5 Dichos objetivos son: 1) Reducir la contribución de la UE a la deforestación y degradación forestal en todo el mundo, vinculada al consumo o producción de las materias primas y productos mencionados; 2) Reducir emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la producción o consumo de esas materias primas y sus derivados.

6 Aunque la Comisión Europea elaborará directrices para precisar la interpretación del concepto de uso agrícola, se ha reconocido que, según la FAO, los sistemas agroforestales, como aquellos que combinan cultivos y árboles, no son considerados bosques, sino un tipo de uso agrícola, y por lo tanto quedan fuera de la normativa. Esta exclusión también aplica a los sistemas agrosilvopastoriles y silvopastoriles.

restación es legal en el país productor, la UE podría prohibir la entrada del producto si el cambio de uso del suelo ocurrió después del 31 de diciembre de 2020 en una superficie que se considera bosque bajo el marco del Reglamento.

- Estar respaldados por una Declaración de Debida Diligencia: esta consiste en una serie de medidas que los operadores (importadores) deben tomar antes de introducir los productos al mercado. Estas incluyen: la recopilación de la información, los datos y los documentos necesarios para cumplir las obligaciones establecidas (art. 9); las medidas de evaluación de riesgos de su operador (art. 10);⁷ y las de mitigación de riesgos establecidas (art. 11). En esta declaración demuestran que han cumplido con estas medidas y que no se ha detectado ningún riesgo, o que el riesgo es tan bajo que se considera despreciable.

Una vez que los operadores recopilan los datos y documentos necesarios sobre las materias primas y los productos en cuestión, proceden a realizar la evaluación del riesgo.⁸ Si la evaluación muestra que no existe riesgo o que el riesgo es despreciable, los productos pueden ser introdu-

7 Con base en la información recopilada, el operador deberá llevar a cabo su propia evaluación del riesgo, tomando como referencia los criterios establecidos en el art. 14. Dichos criterios deben considerar factores como: el nivel de riesgo asociado al país productor, la existencia de bosques en ese país, la presencia de pueblos indígenas, las consultas y la cooperación de buena fe con dichas comunidades, así como informes justificativos presentados por los pueblos indígenas que se basen en datos objetivos y verificables sobre el uso o propiedad de las tierras empleadas para la producción de la materia prima en cuestión. Además, se evaluará la incidencia de la deforestación o la degradación forestal, la frecuencia de prácticas como la falsificación de documentos, los conflictos armados o la corrupción en el país productor, la complejidad de la cadena de suministro y el riesgo de que se intenten eludir las disposiciones del Reglamento.

8 El artículo 29, en su apartado 3, señala que la evaluación del riesgo debe fundamentarse en un análisis objetivo y transparente realizado por la Comisión, considerando las pruebas científicas más actualizadas y las fuentes de información reconocidas a nivel internacional. Por otro lado, el apartado 4 indica que también se podrá tener en cuenta la información aportada en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático por el país implicado, las autoridades regionales competentes, operadores, ONG, terceros, pueblos indígenas, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil. Esto incluiría datos sobre la cobertura efectiva de las emisiones y absorciones derivadas de la agricultura, la silvicultura y el uso del suelo reflejados en la contribución nacionalmente determinada.

cidos al mercado. Sin embargo, si se identifica un riesgo significativo, los operadores deben implementar procedimientos y medidas apropiadas para reducirlo.

Para cumplir con las obligaciones de debida diligencia, no se exige que el exportador extracomunitario disponga de una certificación específica. Sin embargo, este tipo de certificación podría servir como una herramienta para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades de los operadores europeos. Estos últimos deben llevar a cabo todas las verificaciones necesarias para asegurarse que el producto importado proviene de una zona con «deforestación cero» (Pastorino, 2024).

Los países que suministran materias primas deberán disponer de dos elementos clave: en primer lugar, sistemas de trazabilidad⁹ que permitan reconstruir el recorrido de los productos en sus territorios; en segundo lugar, sistemas de descripción del entorno natural, especialmente aquellos que permitan monitorear la deforestación.

La entrada en vigencia del Reglamento estaba prevista originalmente para el 30 de diciembre de 2024. Sin embargo, como respuesta a los planteos formulados por países productores de América del Sur y por importadores europeos, la Comisión Europea propuso una primera postergación de esta fecha por el plazo de un año. En consecuencia, se estableció que el Reglamento sería aplicable a partir del 30 de diciembre de 2025 para las grandes empresas y del 30 de junio de 2026 para las pequeñas y microempresas.¹⁰

Posteriormente, y en atención a las dificultades operativas y técnicas señaladas por los distintos actores involucrados, la UE decidió extender nuevamente el plazo de aplicación. En este sentido, el Parlamento Euro-

9 Proceso de identificación de los insumos y las materias primas de los productos de vacuno de carne en todas las ubicaciones a lo largo de la cadena de valor de la carne y el cuero, desde la granja de origen, pasando por la recepción, la producción, la transformación y la distribución.

10 A través de esta normativa la UE adoptó una metodología progresiva de implementación de medidas, una de las cuales consistió en clasificar cada país según un índice de riesgo pudiendo ser alto, mediano o bajo riesgo. Junto a la nueva directiva de posponer la entrada en vigencia se agregaron modificaciones tales como la implementación de la categoría «país sin riesgo de deforestación», para lo cual se consideraría a las naciones con leyes de protección de los bosques, agregando esta nueva categoría al índice de riesgo ya establecido.

peo aceptó una segunda prórroga de un año adicional, modificando el cronograma de cumplimiento. De este modo, los grandes operadores y comerciantes deberán cumplir con las obligaciones del Reglamento a partir del 30 de diciembre de 2026, mientras que las micro y pequeñas empresas contarán con plazo hasta el 30 de junio de 2027.

Esta nueva postergación tiene como objetivo principal facilitar una transición gradual y ordenada, permitiendo que las cadenas de valor se adapten adecuadamente a las exigencias de trazabilidad y debida diligencia, así como reforzar el funcionamiento del sistema informático destinado a la emisión de las declaraciones electrónicas exigidas por la normativa.

La provincia de Santa Fe es una de las principales exportadoras de productos agropecuarios de Argentina. Se estima que uno de cuatro dólares de exportación que percibe Argentina lo genera la provincia.¹¹ Debido a la magnitud de este aporte, Santa Fe enfrenta un doble desafío. Por un lado, el sector productivo local, que tiene una fuerte presencia en mercados internacionales, particularmente en la UE, deberá adecuarse a las exigencias impuestas por este nuevo Reglamento. Por otro lado, la población local enfrenta una situación ambiental preocupante con referencia a la deforestación, quemas de islas y humedales. Si bien estas últimas dos situaciones no estarían directamente alcanzadas por la normativa europea (al no tratarse de bosques), los tres escenarios comparten problemáticas similares en términos de sus efectos de destrucción de ecosistemas y pérdida de biodiversidad.

Este capítulo tiene como objetivo analizar de manera crítica los alcances del Reg. III5/2023 UE en la provincia de Santa Fe, dividiendo el análisis en dos áreas claves: la producción y el medioambiente. En la primera sección se explorarán los efectos del Reglamento sobre el sector productivo —especialmente en cuanto a la producción de materias primas destinadas a la exportación, como la soja y carne—, la trazabilidad y el sistema de certificación libre de deforestación tanto a nivel nacional como provincial. En la segunda sección se abordará la afectación medioambiental de la provincia. Así, se procura dar respuesta al siguiente interrogante: ¿el concepto de desmonte definido en la ley 26331, resulta suficiente para cumplir con los estándares de protección ambiental establecidos en el Reg. III5/2023 UE?

11 Ver, la importancia de Santa Fe en la economía nacional. Julio Calzada, Federico Di Yenno, Blas Rozadilla. https://www.bcr.com.ar/sites/default/files/agroindustria_0.pdf

En esta misma sección se analizará cuál es el vínculo, si hay alguno, de esta normativa de protección ambiental extranjera con la mayor problemática actual que enfrenta la provincia: las quemas de islas, que están devastando grandes extensiones de humedales y afectando gravemente la calidad de vida en la región. A modo de conclusión se presentan algunas referencias en torno a la posibilidad de considerar a las quemas de las islas como una forma de deforestación según el marco del Reg. 1115/2023 UE, lo que abriría nuevas perspectivas de regulación y protección ambiental para la provincia de Santa Fe.

Metodología empleada

Para la elaboración de este capítulo, se adoptó un enfoque cualitativo mixto que combina el análisis documental con entrevistas semiestructuradas. En primer lugar, se realizó un análisis detallado del Reg. 1115/2023 UE, complementado con informes gubernamentales, publicaciones académicas y noticias periodísticas relevantes. Se sistematizó doctrina jurídica, tanto nacional como internacional, especialmente de la UE, utilizando un análisis documental clásico (Herrera, 1998). El análisis se estructuró mediante fichas y matrices (Borsotti, 2007; Piovani, 2007), con el objetivo de identificar y organizar las definiciones, procedimientos y objetivos clave del reglamento.

Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con actores clave de la provincia de Santa Fe. Estos entrevistados, al menos uno por sector, fueron seleccionados en función de su experiencia en producción y medioambiente.

Efectos sobre la producción

La provincia de Santa Fe es una de las más importantes de Argentina por su relevante contribución a la actividad económica de nuestro país (Calzada, Di Yenno, y Rozadilla, 2016). La producción agropecuaria, centrada en cultivos como la soja y la carne, enfrenta desafíos de adaptabilidad a la normativa internacional, quien busca equilibrar sostenibilidad y competitividad.

Contexto general de la producción

Desde finales del siglo xx, la intensificación agrícola en América Latina y Argentina ha generado conflictos territoriales y ambientales, especialmente por la expansión de la frontera agropecuaria y los cambios en el uso del suelo (Schmidt, 2015). Estos procesos tienen importantes antecedentes históricos. En la llanura pampeana, la ganadería comenzó a transformar los bosques nativos tras la Revolución de Mayo, mientras que en otras regiones se explotaron especies arbóreas para tanino, leña y carbón, intensificando los impactos ambientales (Brailovsky *et al.*, 2009).

La provincia de Santa Fe es una de las principales exportadoras de productos agropecuarios de Argentina, destacándose por su producción de soja, carne bovina, maíz y biodiésel. Según la Bolsa de Comercio de Rosario (Marín y D'Angelo, 2023), en 2022 Santa Fe exportó más de 19162 millones de dólares, siendo la soja y sus derivados (aceite y subproductos) una parte significativa de estas exportaciones. Esta idea es reforzada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC] (2023),¹² que sostiene que ese mismo año la región representó el 72,5 % de las exportaciones totales de Argentina.

Dentro de los principales destinos de exportación de la región pampeana se encuentran el Mercosur, la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y China, mercados con altos estándares en cuanto a sostenibilidad y trazabilidad de productos agropecuarios.

En términos de productos, las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA)¹³ que más destacan son los bovinos, oleaginosos y cerealeros, en los cuales los productores de esta región concentran el 96,2 %, 95,2 % y 85 % de las exportaciones nacionales, respectivamente. La provincia es particularmente fuerte en la producción de soja, maíz, carne bovina y biodiesel, algunos de estos productos están directamente relacionados con las materias primas reguladas por el Reg. III5/2023 UE.

¹² Las exportaciones alcanzaron los 48 427 millones de dólares, aunque con una baja del 29,3 % respecto al año

anterior. En este contexto Santa Fe contribuyó con el 24 % de las exportaciones, ubicándose como la segunda provincia más exportadora, solo detrás de Buenos Aires. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/opex_03_242F13EBBC84.pdf

¹³ Predominan en la región, con 20 972 millones de dólares exportados en 2023. Sin embargo, esta cifra reflejó una caída del 30,1 % respecto a 2022.

Este sector no solo es crucial para la balanza comercial de la provincia, sino que también sostiene una extensa cadena de valor,¹⁴ que incluye a pequeños y medianos productores, cooperativas agrarias y grandes empresas exportadoras (Benítez, 2012).

La necesidad de cumplir con normativas complejas —como el Reg. 1115/2023 UE—, introduce una nueva dinámica en las cadenas de valor al requerir la incorporación de información detallada sobre la sostenibilidad de los productos. En ese sentido, el ingeniero agrónomo Fernando Aiello, asistente técnico del Ministerio de Desarrollo Productivo de Santa Fe, afirmó que esto genera un proceso de descomoditización, en el cual los productos agrícolas tradicionales adquieren atributos diferenciados que podrían incrementar su valor en el mercado, aunque de manera desigual a lo largo de la cadena. «Dependiendo qué rol ocupas verticalmente en la cadena, va a tener más chance de apropiarse de una fracción de esa renta marginal» (F. Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).¹⁵

Además, Aiello destaca que los costos asociados a la implementación de estas normativas podrían ser absorbidos de forma desigual ya que

Los productores venden granos o venden animales, pero ni venden expeller,¹⁶ ni aceite, ni venden carne (...) Hay una serie de eslabones previos que generalmente se hacen de esas diferencias y que en una proporción diferencial van transfiriéndolo hasta los productores. (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024)

Con la entrada en vigencia del Reglamento, Santa Fe deberá adaptar su producción a exigencias internacionales que aseguren que los productos exportados estén libres de deforestación. Ello, por cuanto la economía de la provincia depende significativamente de la exportación de productos como la soja y la carne —representa el 10,3 % de la economía argentina (Di Yenno, Ferrari y Terré, 2021)—, destacando tanto su especiali-

14 Red de alianzas verticales o estratégicas entre varias empresas de negocios independientes dentro de una cadena agroalimentaria.

15 Declaraciones extraídas de una entrevista realizada al Ing. Agr. Fernando Aiello, asistente técnico del Ministerio de la Producción de Santa Fe, el miércoles 27 de noviembre de 2024, como parte del trabajo de campo desarrollado para este capítulo.

16 El expeller de soja es el residuo de extracción de aceite mediante el proceso de prensado.

zación agroindustrial como su rol exportador. Además, la trazabilidad es un aspecto complejo, especialmente en el caso del ganado, debido a la movilidad de los animales a lo largo de su ciclo productivo. Esto hace que cumplir con los estándares europeos de sostenibilidad sea un reto para muchos productores.

Sistemas de certificación y trazabilidad

Se han desarrollado herramientas de certificación para cumplir con los estrictos requisitos del Reglamento (art. 3), tanto a nivel provincial como nacional. Más que una certificación se trata de un sistema de trazabilidad que busca garantizar que los productos agropecuarios cumplan con los estándares europeos.

Antes, se incentivaban las prácticas sustentables con la posibilidad de acceder a un plus en el precio, pero ahora, con la entrada en vigencia de esta normativa se plantea un nuevo escenario y quienes no certifiquen no podrán vender en esos mercados. Los productores que deseen acceder a mercados como el de la UE, deberán certificar su producción. Sin embargo, no existe una obligación legal al respecto ya que ese destino del producto será una opción más del destino comercial que cada productor puede elegir libremente.

Con el apoyo de la Fundación Vida Silvestre y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la provincia de Santa Fe viene implementando un programa interministerial de certificación de libre deforestación, denominado «Santa Fe, proceso verificado»,¹⁷ del que participan las carteras de Gobierno, Ambiente y Cambio Climático y Producción, Ciencia y Tecnología. Es una herramienta gratuita destinada a productores, que utiliza tecnología satelital y registros inmobiliarios para testear que las tierras productivas sean libres de deforestación. Está destinado a todas las escalas de productores, los cuales a través de este programa podrán probar que su ganado se encuentra, o no, con el status de libre de deforestación solo hasta el límite del establecimiento rural («hasta la tranquera»). De allí en adelante será necesario otro mecanismo que demuestre la trazabilidad del animal en las etapas de transporte a industria, faena, desposte

¹⁷ Este programa aún se encuentra en desarrollo.

y empaque para el comercio exterior, como por ejemplo la trazabilidad de SENASA a nivel nacional que llega hasta la media res de animales con destino a exportación.

Este programa es financiado por la provincia, para brindar una certificación automática basada en un sistema de trazabilidad de base pública, como una opción gratuita para el productor. La gratuidad se establece considerando que gran parte de datos ya se encuentran relevados y cargados en bases oficiales del estado provincial y nacional.¹⁸ Esto se debe a que el productor agropecuario se encuentra sujeto a la presentación de información de distinta índole en forma cotidiana a lo largo de su vida activa, mediante diversos trámites ante las autoridades de control y fiscalización. El programa vendría así a «capitalizar» gran parte de la información que los productores ya brindaron en algún momento o brindan habitualmente a las dependencias estatales.

Los requisitos que un establecimiento agropecuario debe cumplir para recibir este certificado son los siguientes: haber recibido menos de dos notificaciones del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de Deforestación ilegal (no ser reincidente), que las SAT no alcancen una superficie mayor a 5 hectáreas y que en caso de tener cobertura de bosques, el registro de áreas quemadas 2021 no haya afectado significativamente a los bosques (menos de un 10 % del área predial si hay bosques Categoría II–Amarillo, y ninguna afectación permitida sobre bosques Categoría I–Rojo);

Este sistema, enfocado inicialmente en la certificación de carne vacuna y cueros, tiene el potencial de extenderse a otros productos agrícolas en el futuro. El objetivo es confeccionar una herramienta automática que permita realizar verificaciones periódicas —iteraciones— del estado ambiental de la producción a través de consultas realizadas por las industrias sobre el origen de cargas específicas, como jaulas de ganado, asegurando que provengan de campos sin deforestación (*El Litoral*, 11/09/2023).¹⁹

Aiello explicó que se están diseñando mecanismos para permitir que los productores que hayan incumplido la normativa puedan regularizar

18 Por ejemplo, los datos obrantes en Catastro–SENASA–Ambiente.

19 Aiello, F. (*El Litoral*, 11 de septiembre de 2023). Santa Fe implementa la certificación «libre de deforestación» para productores. Campo Litoral. https://www.elitoral.com/campolitoral/certificado-medioambiente-libre-desforestacion-productores-santa-fe_0_WEA2kZThJx.html

su situación, por ejemplo, a través de planes de restauración ambiental. Este enfoque pretende incluir a todos los productores en el sistema, incluso aquellos que, debido a actividades de mantenimiento como la limpieza de alambrados o control del renoval,²⁰ han recibido apercibimientos o sanciones. Para evitar estos inconvenientes, los productores deben solicitar los permisos adecuados, como planes de manejo o permisos menores para intervenciones específicas.

Con estos trámites realizados y el asesoramiento técnico correspondiente, las alertas de deforestación generadas por el monitoreo satelital se desestiman automáticamente si las acciones están enmarcadas en la ley. Subrayando que, debido a la implementación de estos planes de manejo, muchos productores ni siquiera toman conocimiento de las alertas, ya que no se emiten notificaciones cuando están correctamente regulados.

Si bien la certificación es opcional para el productor, esta se volverá esencial para garantizar que los productos exportados desde la provincia puedan ingresar a los mercados europeos sin obstáculos. Este cambio de paradigma convierte a la certificación en un requisito indispensable para el comercio, más que en un incentivo económico. Asimismo, Aiello señaló que la provincia sigue explorando estímulos para que los productores cumplan con las normativas —como financiamientos o tasas bonificadas—, y subrayó que la provincia de Santa Fe es pionera en este enfoque, lo que ha llevado al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a reconocer su liderazgo como modelo para otras provincias (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

En forma paralela, a nivel nacional se ha implementado la «Plataforma Visión Sectorial del Gran Chaco Argentino»²¹ (en adelante, VISEC). Se trata de un sistema georreferenciado que permite realizar una trazabilidad completa de las partidas de granos, desde el campo de origen hasta el puerto de embarque.

20 Práctica que se realiza para eliminar o controlar la presencia de arbustos o árboles jóvenes en un área, con el objetivo de mejorar la productividad de carne por hectárea y aprovechar mejor el pasto.

21 VISEC es una plataforma en línea desarrollada por la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA) y el Centro Exportador de Cereales (CEC), junto con la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR), The Nature Conservancy, Tropical Forest Alliance y el Grupo Peterson.

Su objetivo es certificar que la soja comercializada bajo el Protocolo VISEC Soja Libre de Deforestación (SLD) cumpla con estándares de sostenibilidad, garantizando que no proviene de áreas deforestadas después del 31 de diciembre de 2020, en concordancia con la ley 26331 y normativas provinciales. Además, simplifica el proceso de certificación para los productores, facilitando su acceso a mercados internacionales.

Por su parte, el presidente de la Sociedad Rural Argentina (SRA), Nicolás Pino, sostuvo que la normativa establece que los importadores europeos son los responsables de exigir a sus proveedores la documentación correspondiente. Participar de VISEC no implica de ninguna manera respaldar o aceptar una nueva exigencia de la UE al comercio, la cual es percibida como una barrera no arancelaria (7° Congreso Internacional de Coninagro, 2024).²²

Desde el sitio de la plataforma se explica que busca integrar las perspectivas productivas, ambientales y sociales, promoviendo prácticas sostenibles en la cadena de valor de la soja en Argentina. Está abierta a actores de toda la cadena, desde productores hasta exportadores y minoristas, quienes colaboran para abordar problemas ambientales complejos y mejorar la comunicación sobre las actividades del sector.

El Sistema VISEC permite la trazabilidad completa de la soja, registrando datos de unidades productivas y su cumplimiento con indicadores de sostenibilidad. Además, verifica que los volúmenes comercializados no superen los rendimientos establecidos. Sin embargo, cabe apuntar algunas advertencias con relación a la transferencia de información que gratuitamente se cede a los operadores de la plataforma. Los usuarios²³ aceptan las condiciones al utilizar el sistema, incluyendo el registro de unidades productivas, la validación de habilitaciones antes de descargar mercadería, y la segregación y registro de productos libres de deforestación en instalaciones de almacenamiento y exportación.

VISEC es titular de todos los derechos de propiedad intelectual sobre el sistema, su sitio web y su base de datos. El uso del sistema no otorga derechos adicionales a los usuarios, quienes no están autorizados a copiar,

22 7° Congreso Internacional de Coninagro, 11/09/2024, *Revista Chacra*. <https://www.infobae.com/revista-chacra/2024/09/11/cra-se-desvincula-de-la-plataforma-visec/>

23 Persona humana, mayor de edad y con capacidad de actuar en representación de la organización (operador) para la cual trabaja.

distribuir ni modificar la información sin permiso expreso. Ambas partes deben mantener la confidencialidad de la información intercambiada, incluyendo datos funcionales y tecnológicos. En caso de incumplimiento, las partes serán responsables de los daños ocasionados.

El sistema recopila información personal y datos específicos de las unidades productivas para garantizar el cumplimiento del protocolo. Desde la plataforma, se aclara que estos datos están protegidos bajo estrictas medidas de seguridad y solo se utilizarán para los fines del sistema. Los usuarios tienen derecho a acceder, modificar o eliminar sus datos personales conforme a la ley 25326.²⁴

Además, son responsables de prevenir accesos no autorizados a través de sus credenciales, garantizar la exactitud y autenticidad de los datos proporcionados al sistema. Se prohíbe revender o explotar comercialmente el sistema, realizar actividades como ingeniería inversa, extracción de datos o violaciones a la propiedad intelectual, así como usar el sistema para fines ilegales o no autorizados.

La plataforma otorga a los usuarios una licencia no exclusiva y revocable para utilizar el sistema conforme a los objetivos del protocolo. El incumplimiento de las normas puede conllevar la suspensión del acceso o la baja de las unidades productivas. Los productores deben declarar que sus tierras no han sido deforestadas desde el 31 de diciembre de 2020 y que cumplen con todas las normativas laborales, ambientales y de derechos humanos. Los usuarios pueden cancelar su uso del sistema notificando a VISEC, pero el acceso puede ser bloqueado en caso de incumplimiento.

Estos términos se rigen por las leyes de la República Argentina, siendo los tribunales de Rosario los competentes para resolver cualquier disputa. Desde VISEC, se expresa que de ese modo se promueve un sistema sostenible y transparente para la cadena de valor de la soja, garantizando el cumplimiento de estándares ambientales, sociales y productivos, y equilibrando las necesidades del mercado con la protección de los recursos naturales y los derechos de los involucrados.

En relación con la trazabilidad se entrevistó al Subsecretario de Bosques y Áreas Protegidas del Ministerio de Ambiente de la provincia de Santa Fe, quien expresó que

²⁴ Ver, ley de protección de datos personales, protege los datos personales de las personas físicas en Argentina.

El tema de la trazabilidad es el gran problema y un poco, como Ministerio de Ambiente, nos excede también. (...) Nosotros tenemos mucho vínculo con los productores, porque todos nuestros montes están en predios de productores; las áreas protegidas, muchas de ellas son reservas privadas (...). A nosotros el tema de la trazabilidad nos parece muy bien, nos parece que es la clave como para poder entender también que no haya picardías criollas, que los animales a la hora de venderlos aparezcan en lugares que tienen libre deforestación y que en su proceso de trazabilidad no lo tengan (Falo, comunicación personal, 19 de noviembre de 2024).²⁵

Esta declaración refuerza la importancia de un enfoque integral y colaborativo para la trazabilidad, subrayando que esta herramienta no solo pretende garantizar la transparencia, sino que también puede prevenir irregularidades y contribuir al cumplimiento de normativas ambientales.²⁶

La implementación del Reg. 1115/2023 UE plantea un desafío para Argentina, ya que la finalidad perseguida por la UE sigue siendo incierta, y establece una vinculación directa de la producción agrícola con la sostenibilidad ambiental a través de mecanismos de trazabilidad y certificación. En línea con la postura de la Sociedad Rural Argentina (SRA), podría plantearse un debate sobre el Reglamento, considerando que su imposición unilateral podría interpretarse como una barrera no arancelaria desde una perspectiva comercial que además no se ajusta al sistema de acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (Pastorino, 2024).

Sin embargo, desde una perspectiva ambiental, esta normativa puede llegar a considerarse una medida necesaria para la protección del medioambiente. No solo reforzaría la legislación existente en los países que ya cuentan con normativas de protección forestal, sino que también establecería un marco que podría servir de base para la creación de regulaciones similares en aquellos países que aún carecen de ellas.

²⁵ Declaraciones extraídas de una entrevista realizada al Subsecretario de Ambiente German Falo, el miércoles 19 de noviembre de 2024, como parte del trabajo de campo desarrollado para este capítulo.

²⁶ Ver, Fundación vida silvestre. Argentina tiene una oportunidad única de lograr cadenas de suministros libres de deforestación y conversión (2021). <https://www.vidasilvestre.org.ar/?22161/trazabilidad>

Las barreras no arancelarias no son impuestos ni tarifas tradicionales, son regulaciones que afectan el comercio internacional mediante exigencias técnicas y normativas que los productos deben cumplir para acceder a ciertos mercados. Este tipo de barrera puede generar efectos restrictivos similares a los de un arancel tradicional, ya que impone requisitos que limitan la competencia y pueden alterar la dinámica comercial (Marichal, 2018). En este caso, el Reg. 1115/2023 UE, al exigir una trazabilidad exhaustiva en la cadena de suministro agrícola, establece una barrera técnica que dificulta el acceso de los productos argentinos al mercado europeo.

Sobre este punto, desde la cartera de producción de la provincia, Aiello sostuvo críticamente que «estas normativas tienen un origen genuino, relacionado con el cuidado ambiental, pero luego son tomadas por otros sectores comerciales que probablemente le incorporan intereses distintos» (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024). Según el funcionario, estas medidas pueden convertirse en herramientas tendenciosas que favorecen a ciertos mercados al imponer estándares técnicos que limitan la entrada de productos competidores. A modo de ejemplo, mencionó cómo «los productos orgánicos que no lo son llegan como orgánicos» o cómo «en el caso de la miel argentina, ciertos países detectan residuos de glifosato solo cuando necesitan justificar una baja en el precio».

Esto pone de manifiesto que las barreras no arancelarias, como las exigencias de trazabilidad establecidas por el Reg. 1115/2023 UE, pueden ser utilizadas para influir en la dinámica comercial más allá de los objetivos ambientales que las motivaron. Aunque Aiello reconoce que estas medidas envían «un mensaje claro sobre qué está permitido o no en la producción agroalimentaria», también advierte que su implementación responde, en parte, a intereses comerciales que van más allá del cuidado genuino del medioambiente.

Argentina cuenta con dos sistemas que podrían ayudar a cumplir con las exigencias del Reglamento. Por un lado, la ley 26331 de bosques nativos permite monitorear los bosques y, a través del Sistema de Alerta Temprana (SAT), envía información quincenal sobre la deforestación a las provincias. Por otro lado, la trazabilidad animal gestionada por SENASA proporciona datos precisos sobre la producción ganadera y los movimientos de animales.

En este sentido los programas públicos y la cooperación internacional son esenciales para avanzar hacia un modelo de producción sostenible, pero persisten dudas sobre si estas iniciativas serán suficientes para miti-

gar los impactos ambientales sin frenar el desarrollo económico. Si bien el sector productivo ha mostrado disposición para adaptarse al Reg. 1115/2023 UE, la transición es incierta. En la provincia de Santa Fe los representantes de los ministerios involucrados sostienen haber avanzado en el desarrollo de programas para facilitar la adopción de sistemas de certificación, pero la eficacia de estas soluciones sigue siendo incierta ya que las herramientas aún se están desarrollando.

El sistema clasificatorio de «Riesgo País»

Como se adelantó en la introducción, la UE ha establecido un sistema de clasificación de riesgo país, pudiendo este ser, alto, mediano, bajo y sin riesgo. El nivel de exigencia para el ingreso de las exportaciones dependerá de la categoría asignada al país. Aunque este sistema aún no ha sido definido completamente por la Comisión Europea, la colaboración entre los actores involucrados será crucial para fortalecer la respuesta institucional coordinada que exige la actual clasificación de Argentina en la categoría de riesgo estándar. Asimismo, la divulgación de información pública y la implementación de procesos transparentes de monitoreo podrían contribuir, en el mediano plazo, a una eventual reclasificación hacia la categoría de riesgo bajo, reduciendo las barreras y los costos de cumplimiento para las exportaciones argentinas hacia la UE. En este sentido, el secretario de Ganadería y Agricultura del Ministerio de la Producción de Santa Fe, Ignacio A. Mántaras, habría pronosticado que la provincia se encontraría en una categoría de riesgo bajo.²⁷ Esto se atribuiría a los avances significativos en producción sostenible, lo que implica que la categorización de riesgo realizada por la UE no representaría un obstáculo para la provincia.

Esta visión es compartida por el Subsecretario Germán Falo, quien destacó que la provincia tiene un historial sólido en este ámbito

27 Durante la jornada titulada «Reglamento (UE) 2023/1115 de la Unión Europea sobre libre de deforestación o degradación forestal: un incentivo para mejorar la gestión forestal y la producción sostenible en Santa Fe», organizada por la Comisión de Ambiente del Colegio de Abogados de Santa Fe y la Universidad Católica de Santa Fe (2023).

Santa Fe viene haciendo un trabajo muy interesante, y esto excede a nuestra gestión, es un trabajo de gestiones anteriores (...) El último informe que recibimos de Nación señala que las hectáreas deforestadas ilegalmente en la provincia son muy bajas, del uno por mil o dos por mil. Esto refleja un esfuerzo continuo en colaboración con los productores. (Falo, comunicación personal, 19 de noviembre de 2024).

Por su parte, Fernando Aiello subraya que Santa Fe tiene características específicas que refuerzan su bajo riesgo de deforestación. Según el especialista, la provincia incluye tres ecorregiones con bosques (paranaense, espinal y chaqueña), de las cuales la chaqueña es la más observada a nivel regional. El nivel de deforestación en Santa Fe es bajo en términos relativos, especialmente en comparación con otras provincias del norte argentino,

si dentro de la provincia de Santa Fe analizamos el impacto en la región chaqueña, en términos relativos la provincia de Santa Fe tiene muy bajo riesgo. Las tasas de deforestación son muy bajas (...). Comparado con las tres provincias que más han desmontado en los últimos 10–12 años, como Chaco, Santiago del Estero y Formosa, la deforestación está por debajo de un tercio.

También destacó características únicas de los parches de bosque disturbados que son identificados por los SAT, donde hay una clara preponderancia de «elementos lineales» —camino, picadas y bordes de alambrados— que generan bajo impacto ambiental debido al reducido nivel de disturbios en las áreas vecinas y alto efecto al borde de áreas contiguas sin disturbar.

Finalmente, señala que Santa Fe tiene una larga historia de colonización agrícola, lo que implica que el cambio en el uso del suelo ocurrió mayormente antes de la implementación de leyes de protección forestal. «Perdimos bosques que ya no tuvimos las imágenes satelitales o el mapeo previo para saber cuánto es lo que perdimos» (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

Ambos funcionarios y especialistas coincidieron en que la articulación entre sectores público y privado, junto con el uso de herramientas tecnológicas como el SAT, han sido claves para mantener bajos niveles de deforestación en la provincia. Según ellos la provincia de Santa Fe estaría bien posicionada para enfrentar las exigencias del Reg. 1115/2023 UE.

Si bien la UE no es el principal socio comercial de Argentina tiene mucha incidencia en la economía y el acceso a este mercado es vital para la provincia. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ha publicado un informe según el cual Argentina exporta principalmente hacia Brasil un 15,9 %; China un 8,4 %; Estados Unidos un 8,1 %; y la propia Unión Europea un 8,1 %.

Este escenario plantea un desafío en el ámbito comercial y ambiental, al sugerir que otras potencias económicas puedan replicar la estrategia de la UE y adoptar regulaciones propias contra la deforestación y la degradación ambiental. De esta manera, se correría el riesgo de desencadenar un efecto dominó. Se puede observar una tendencia similar en otras potencias comerciales, como el Reino Unido y Estados Unidos, que están evaluando legislaciones similares.²⁸ Así, se consolidaría un nuevo estándar global que podría alterar el entorno comercial internacional, especialmente para países cuyas economías dependen de la exportación de productos agrícolas.

Para Fernando Aiello, esta tendencia ya es evidente en ciertas industrias locales. Señala que muchas empresas se están adaptando a las normativas europeas «Porque asumen que, si un bloque acciona, pide y consigue que le validen este tipo de atributos, otros bloques también van a empezar a pedir lo mismo» (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024). Este comentario refleja cómo estas regulaciones europeas podrían actuar como catalizadores para establecer estándares internacionales, no necesariamente impulsados por consumidores conscientes, sino por intereses comerciales y dinámicas globales.

Efectos sobre la cuestión ambiental

No existe un único concepto normativo del término deforestación y el alcance que se le atribuya va a determinar si la certificación libre de deforestación cumple o no con lo requerido por la nueva normativa europea.

²⁸ Ver, ¿cómo nos impacta la normativa europea de deforestación? Bolsa de comercio de Rosario (2023).

<https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-nos>

Por ello, en este apartado se realizará una comparación entre el concepto de deforestación que establece el Reg. 1115/2023 UE y lo que en el derecho interno argentino se entiende por este término. De este modo, podremos despegar las diferencias y similitudes entre ambos.

«Libre de Deforestación»: alcance del concepto según el Reglamento

Según el concepto que trae el propio Reglamento (art. 2), se entiende:

Inc. 2) «deforestación» como la conversión de los bosques para destinarlos a un uso agrario, independientemente de si este es de origen antrópico o no; Inc. 4) «bosque» como tierras de extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una fracción de cubida cubierta superior al 10 %, o con árboles capaces de alcanzar esa altura in situ; queda excluida la tierra destinada a un uso predominantemente agrario o urbano; Inc. 5) «uso agrario» como el uso del suelo con fines agrarios, incluido el destinado a plantaciones agrícolas y zonas en barbecho, así como a la ganadería; Inc. 6) «plantación agrícola» como tierra con formaciones de árboles en sistemas de producción agrícola, tales como plantaciones de frutales, plantaciones de palma aceitera, olivares y sistemas agroforestales con cultivos bajo una cubierta de árboles; incluye todas las plantaciones de las materias primas pertinentes distintas de la madera; las plantaciones agrícolas quedan excluidas de la definición de «bosque»; Inc. 7) «degradación forestal» como los cambios estructurales de la cubierta forestal, que adoptan la forma de conversión de: a) bosques primarios²⁹ o bosques de regeneración natural en plantaciones forestales u otras superficies boscosas, o b) bosques primarios en bosques de repoblación.

Con base en estas definiciones, el Reg. 1115/2023 UE establece en el inciso 13) del mismo artículo 2 que estarán «libres de deforestación»: 1) los productos pertinentes que contengan materias primas, o hayan sido alimentados o elaborados con ellas, producidas en tierras que no hayan sufrido deforestación después del 31 de diciembre de 2020; y 2) los pro-

²⁹ El Reglamento lo define como un bosque de regeneración natural de especies autóctonas de árboles, en el cual no existen indicios claramente visibles de actividades humanas y los procesos ecológicos no han sido alterados de manera significativa.

ductos pertinentes que contengan madera o hayan sido elaborados con madera, en los que esta se haya aprovechado del bosque sin provocar su degradación después del 31 de diciembre de 2020.

En la exposición de motivos expresados por la Comisión Europea al proponer en 2021 la elaboración del Reg. 1115/2023 UE, se establece que las definiciones utilizadas en el artículo 2, puntos 1) a 8), se basan en conceptos desarrollados a nivel internacional por la FAO. Se manifiesta que el objetivo de realizar dicho glosario fue darle directa operatividad al instrumento.

El nuevo Reg. 1115/2023 UE innova en comparación con otros instrumentos previos como el Reglamento de la UE sobre madera 995/2010,³⁰ que solo hace mención sobre la deforestación. Actualmente se establece de forma estricta cuál es el alcance de la prohibición introduciendo como novedad la definición de —libre deforestación— evitando así que los países socios se vean tentados a adoptar conceptos menos estrictos para facilitar el acceso de sus productos a la UE.

En este sentido, Aiello aporta una visión crítica respecto de las definiciones de «deforestación» y «bosque» en el Reg. 1115/2023 UE. Señala que la definición de bosque adoptada por el Reglamento, que considera como bosque áreas con más del 10 % de cobertura arbórea y una altura mínima de 5 metros, es considerablemente diferente a la definición que utilizan el COFEMA y las provincias argentinas (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

Para Pastorino (2024) la definición de bosque presenta ciertas dudas y contradicciones en relación con las normativas nacionales.³¹ Desde una perspectiva ecológica, Aiello considera que esta definición es demasiado amplia y podría incluir ecosistemas que no deberían ser clasificados como bosques.

30 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2010/995/oj>

Este reglamento se prorrogó hasta el 30 de diciembre de 2025. El Reglamento de la Madera prohíbe la comercialización en la UE de madera de origen ilegal y sus productos, continuará aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2028 para la madera y productos derivados producidos antes del 29 de junio de 2023 e ingresados al mercado luego del 30 de diciembre de 2025.

31 Además, agrega que el reglamento podría tener el efecto adverso de empujar la agricultura y la ganadería a los bosques y entornos naturales con árboles de menos de 5 metros de altura.

Hablar de 10 % de cobertura y que eso es un bosque, es como decir que la sabana africana es un bosque. (...) Ecológicamente eso no es un bosque, eso es una sabana, un parque a lo sumo. Un bosque empieza después del 50 % de cobertura de árboles». Sin embargo, también reconoce que el umbral bajo podría haber sido diseñado con el propósito de proteger otros ambientes vulnerables como los pastizales o sabanas.

Por otro lado, subraya que este tipo de definiciones estandarizadas pueden ser problemáticas para países con marcos legales ya consolidados, como Argentina, pero útiles para aquellos que carecen de normas claras. «En nuestro caso, esas definiciones están trabajadas, consensuadas a nivel federal. Hay una serie de procesos que en Argentina existen, pero en otros países no. (...) Sospecho que estas definiciones buscan darle letra a países que todavía no tienen esa letra armada».

Finalmente, observa que la definición de bosque en el Reglamento parece tener un objetivo más amplio, tendiente a evitar el cambio de uso del suelo en términos generales. «Esa definición de bosque la estiran como para llegar al no cambio de uso del suelo lo más posible. (...) Se acerca asintóticamente a esa definición» (Aiello, comunicación personal, 27 de noviembre de 2024).

La deforestación y su reglamentación local

En Argentina, se reconocen oficialmente siete regiones forestales (MAYDS, 2022). Estas regiones, con características diversas, presentan desafíos significativos para abordar la deforestación. En este contexto, la implementación del Reg. 1115/2023 UE deberá considerar estas diferencias regionales, ya que aplicar un enfoque uniforme podría resultar limitado o inadecuado frente a las particularidades locales.

Diversas investigaciones destacan que, en las últimas décadas, Argentina ha sido el segundo país de América Latina y el Caribe con mayor superficie de desmontes en términos absolutos —solo superado por Brasil—, y el segundo con las tasas más altas de deforestación anual (2,31 %), después de Chile (Da Ponte *et al.*, 2015; Armenteras *et al.*, 2017). Este escenario persiste a pesar de la sanción de la ley 26331 en 2007, destinada a proteger los bosques nativos. Desde entonces, el país ha perdido más de cuatro millones de hectáreas de bosques, con un promedio anual que supera las 300 000 hectáreas. Aunque la norma-

tiva inicialmente redujo y estabilizó las tasas de deforestación, estas volvieron a incrementarse entre 2018 y 2019.³²

Aunque el Reg. 1115/2023 UE puede interpretarse como una barrera no arancelaria, desde una perspectiva ambiental, y considerando que la UE parece buscar revertir los impactos negativos asociados a la deforestación y degradación forestal, esta normativa podría entenderse como un refuerzo al derecho interno argentino y una muestra de compromiso real con las cuestiones medioambientales.

Para comprender el alcance de esta protección, resulta fundamental dar respuesta al siguiente interrogante: ¿el concepto de deforestación establecido en el Reg. 1115/2023 UE coincide con el alcance definido por la ley 26331 de protección de los bosques nativos?

En el derecho interno, aunque la normativa vigente no define qué se entiende por deforestación, sí define el desmonte, entendiendo por este término «toda actuación antropogénica que haga perder al bosque nativo su carácter de tal, determinando su conversión a otros usos del suelo tales como: la agricultura, la ganadería, la forestación, la construcción de presas o el desarrollo de áreas urbanizadas» (ley 26331, art. 4).

Desde finales del siglo xx, las políticas estatales comenzaron a incorporar gradualmente criterios ambientales, al mismo tiempo que aumentaban las demandas sociales relacionadas con el medioambiente y surgían diversos movimientos socioterritoriales es así como se origina la necesidad de que cada provincia tenga su Ordenamiento territorial de Bosques Nativos (en adelante OTBN) (Giaracca y Teubal, 2010; Merlinsky, 2013; Svampa, 2012).

A modo complementario es necesario mencionar la categorización que se hace de los bosques nativos, la cual divide al bosque nativo en tres categorías, según su valor de conservación:

- Rojo (alto nivel de conservación, no se debe transformar). En esta categoría se podrán realizar actividades de protección, mantenimiento, recolección y otras que no alteren los atributos intrínsecos; se podrá realizar actividad turística si se elabora previamente un plan de conservación.

³² Monitoreo de la superficie de bosques nativos de la República Argentina (MAyDS, 2022), tomo I, <https://tinyurl.com/yc6jse8b>

- Amarillo (mediano valor de conservación se podría, con la autorización previa, someter a aprovechamiento sostenible, recolección e investigación científica). Las actividades en esta categoría deberán implementarse a través de planes de conservación o manejo sostenible.
- Verde (bajo valor de conservación, el cual puede ser transformado total o parcialmente previa autorización). Las actividades desarrolladas dentro de esta última categoría deberán implementarse a través de planes de conservación, manejo sostenible o de aprovechamiento del cambio en el uso del suelo.

Para determinar las categorías de los bosques existentes en el territorio argentino, esta ley ordenó a cada provincia la realización de un OTBN, adecuándose a los criterios de sustentabilidad y estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y los servicios ambientales que estos prestan (art. 6, ley 26331). El decreto 91/2009 establece que el OTBN deberá actualizarse cada cinco años a partir de la aprobación del Reglamento. Las provincias que no hayan realizado su OTBN no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (art. 7).

A fin de evitar imprecisiones en la realización del OTBN por parte de los organismos jurisdiccionales, mediante la Resolución 230/12, el Consejo Federal de Medio Ambiente realizó especificaciones y limitaciones a lo que se entiende por bosques nativos. Los umbrales mínimos de superficie, altura y cobertura de copas que determinan la consideración de un ambiente arbolado como bosque nativo son: -0,5 hectárea de ocupación continua; -3 m de altura mínima; -20 % de cobertura de copas mínima. Los ambientes que no alcancen estos tres umbrales deben ser excluidos del OTBN.

La provincia de Santa Fe adhiere a la Ley de Bosques y, a través de la ley 13372, aprueba en la provincia el Mapa de OTBN a los fines de cumplir con la misma. Quedando conformado solo por las categorías roja y amarilla, con una superficie total de bosque nativo de 1 747 059 has (14 % del territorio provincial), de los cuales 375 491 hectáreas quedaron dentro de la categoría I (roja) y 1 371 568 hectáreas dentro de la categoría II (amarilla).

Según un informe elaborado en 2022 por el MAYDS, es posible determinar la pérdida de tierras forestales de la provincia de Santa Fe en algunas regiones, departamentos y categorías de conservación del OTBN (MAYDS, 2022).

Tabla 1. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales de la provincia de Santa Fe por región, departamento y categoría de conservación del OTBN en el año 2022

Departamento	Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por categoría de conservación (ha)											
	Región Espinal					Región Parque Chaqueño						Total
	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin categoría	Subtotal	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin categoría	Subtotal		
9 de Julio	0	0	0	0	0	574	1.071	0	73	1.718	1.718	
Garay	1	44	0	46	91	0	0	0	0	0	91	
General Obligado	0	0	0	0	0	18	98	0	3	119	119	
La Capital	24	26	0	28	78	0	0	0	0	0	78	
Las Colonias	14	99	0	83	196	0	0	0	0	0	196	
San Cristóbal	0	0	0	0	0	182	672	0	11	865	865	
San Javier	11	30	0	39	80	1	84	0	16	101	181	
San Jerónimo	2	0	0	1	3	0	0	0	0	0	3	
San Justo	8	217	0	198	423	0	12	0	0	12	435	
San Martín	2	80	0	91	173	0	92	0	0	0	173	
Vera	0	0	0	0	0	92	123	0	3	218	218	
Total	62	496	0	486	1.044	867	2.060	0	106	3.033	4.077	

Fuente: MAyDS.

La Tabla 1 evidencia una pérdida total de 4077 hectáreas de tierras forestales en la provincia de Santa Fe durante el año 2022. De esta superficie, la Región Parque Chaqueño concentra el 74 % del total (3033 ha), mientras que el restante 26 % (1044 ha) corresponde a la Región Espinal. En ambas regiones, la Categoría II (Amarillo) presenta las mayores pérdidas, con 496 ha en la Región Espinal y 2060 ha en la Región Parque Chaqueño, reflejando que los bosques con mediano valor de conservación están siendo más afectados.

En cuanto a los departamentos, los más impactados son San Javier (865 ha) y San Justo (435 ha) en la Región Parque Chaqueño, y San Justo (423 ha) y Las Colonias (196 ha) en la Región Espinal. Si bien se están realizando avances importantes en lo que refiere a la protección del medioambiente, estos datos reflejan la necesidad de intensificar los esfuerzos. Es crucial continuar fortaleciendo el monitoreo y garantizar la aplicación efectiva de las normativas ambientales en zonas críticas, con el objetivo de prevenir el avance de actividades que contravengan la categorización establecida en los OTBN.

En definitiva, la continuidad o no de las actividades de desmonte y tala ilegal, y la violación o cumplimiento de la zonificación establecida en los OTBN, están en gran medida sujetas a la capacidad de control y monitoreo efectivo que las autoridades de aplicación ambiental provinciales puedan ejercer respecto de las autorizaciones otorgadas y de aquellas impugnadas (Schmidt, 2015).

Diferencias y similitudes entre el concepto de deforestación en el Reg. 1115/2023 UE y el desmonte en la ley 26331

En la comparación entre el Reg. 1115/2023 UE y la ley 26331 de bosques nativos, Argentina revela enfoques distintos hacia la protección ambiental. Ambos comparten un objetivo general de conservación, pero sus diferencias en definiciones, alcance y requisitos generan tensiones que exigen ajustes por parte de las normativas locales para alinearse con los estándares internacionales.

Tabla 2. Comparación del concepto de libre deforestación establecido en el Reg. 1115/2023 y el concepto de desmonte de la ley 26331

Aspecto	Reglamento 1115/2023 UE	Ley 26.331 de Bosques Nativos
Alcance	Definición más amplia, incluye todas las áreas forestales, no solo bosques nativos.	Se refiere exclusivamente a la pérdida de bosques nativos.
Ámbito de Aplicación	Tierras de más de 0,5 hectáreas, sin distinción entre bosques nativos y no nativos.	Se aplica únicamente a los bosques nativos.
Categorización	No se refiere a la categorización de bosques, solo al uso posterior y su fecha de deforestación.	Requiere una categorización a través del OTBN (rojo, amarillo, verde) y autorización local para el desmonte.
Autorización Local	No toma en cuenta la validez de autorizaciones locales de desmonte para la deforestación.	Requiere autorización local según las categorías de los bosques nativos.
Uso Agrario Posterior	Preocupación principal por el uso agrario posterior a la deforestación.	No se menciona explícitamente en la ley, pero está relacionado con el uso posterior del suelo.
Fecha de Corte	Aplica a la deforestación ocurrida después de diciembre de 2020.	No especifica una fecha de corte
Definición de Bosques	Bosques: árboles superiores a 5 metros de altura, cobertura arbórea mayor al 10%, y un área mínima de 0,5 has, excluye tierras destinadas a uso agrario o urbano.	Bosques nativos: cobertura arbórea de especies nativas mayor o igual al 20%, árboles que alcanzan 3 metros de altura, área mínima de 0,5 hectáreas (COFEMA)
Exclusiones	Excluye tierras con uso agrario o urbano predominante.	No excluye explícitamente usos agrarios o urbanos.

La disparidad de enfoques entre la normativa europea y los estándares locales puede generar tensiones prácticas. El Reg. 1115/2023 UE prioriza un modelo global y uniforme orientado a la sostenibilidad; pero, al mismo tiempo, ignora las particularidades de los contextos locales, como el caso de Argentina, que enfrenta el desafío de ajustar sus mecanismos de control y certificación a exigencias internacionales que podrían no ser completamente compatibles con la sostenibilidad social, económica y ambiental de sus territorios.

Un aspecto crítico de esta normativa radica en las definiciones de conceptos clave como «bosque» y «deforestación». Estas definiciones, que buscan ampliar la protección a más ecosistemas, entran en conflicto con los criterios adoptados por el COFEMA y las provincias argentinas. El umbral europeo, es considerablemente más amplio que las normas locales, lo que podría incluir ecosistemas como pastizales o sabanas, que no se considerarían bosques bajo los estándares tradicionales de Argentina.

Despejadas las diferencias y similitudes y respondiendo el interrogante inicialmente planteado, puede concluirse que la ley 26331 es un instrumento sólido para la conservación de los bosques nativos en Argentina, pero no es suficiente para cumplir con las exigencias del Reglamento europeo. Este adopta una visión más amplia del concepto de deforestación, abarcando cualquier conversión de tierras boscosas sin diferenciar entre bosques nativos y otras áreas forestales. Además, establece el estándar de «libre de deforestación» sin otorgar validez a las autorizaciones locales previstas por la legislación argentina.

De esta forma, el concepto de desmonte de la ley 26331 no sería suficiente para dar cumplimiento a las exigencias del Reglamento, ya que este no hace diferencia entre bosque nativo y bosque de producción, mientras que la ley argentina solo protege los bosques nativos por lo que no sería suficiente para cumplir con los estándares europeos (Facciano, 2024).

Quemas en el Delta del Paraná: Impacto Ambiental y su Relación con el Reg. 1115/2023 UE

La problemática de las quemas en las islas del Delta del Paraná ha adquirido una relevancia creciente en las últimas décadas, afectando tanto al ecosistema como a las comunidades que habitan en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, áreas clave de la región pampeana. Históricamente, el fuego ha sido utilizado en actividades productivas como la ganadería, pero sus efectos ambientales negativos han aumentado las preocupaciones sobre su impacto. El humo, además de reducir la visibilidad y causar problemas respiratorios en la población, también provoca la pérdida de cobertura vegetal, la muerte de fauna que no puede escapar y la degradación del suelo, lo que, sumado a la liberación de gases de efecto invernadero (GEI), contribuye al cambio climático.

Aunque las quemas en las islas del Delta por el momento no están directamente vinculadas a la producción de estas materias reguladas por el Reg. 1115/2023 UE³³ —salvo el ganado bovino que es movido a las islas para alimentarse—, los daños a la cobertura vegetal y la biodiversidad

³³ Ganado bovino, soja, aceite de palma, cacao, café, caucho, madera y sus sub-productos.

que generan son paralelos a los efectos que el Reg. 1115/2023 UE busca mitigar. Esta situación puede abrir una oportunidad para incluir nuevas normativas que regulen esta práctica, protegiendo los humedales³⁴ y su biodiversidad. En este contexto, surge el interrogante de si las quemas en las islas del Delta del Paraná pueden ser consideradas una forma de deforestación según lo establecido en el Reg. 1115/2023 UE.

El Subsecretario de Bosques y Áreas Protegidas del Ministerio de Ambiente, Germán Faló, destacó los desafíos que plantea el Reglamento para la región:

La zona de islas tiene una particularidad: gran parte está bajo sitios Ramsar, donde está permitida la ganadería, que es una forma de subsistencia para pequeños productores. Estos sitios no deberían ser excluidos del comercio con Europa, porque no implican deforestación directa de bosque nativo y, en muchos casos, son manejados de forma sustentable. Sin embargo, nos preocupa que las interpretaciones del Reg. 1115/2023 UE puedan generar restricciones adicionales que no consideren esta realidad.

Faló subrayó además que, en Santa Fe, las quemas están prohibidas como herramienta de manejo:

La provincia de Santa Fe, en particular, no tiene permitido el incendio, incendio cero. Fuego cero, no lo tiene permitido como una herramienta de manejo, que es algo que probablemente se revise, pero hoy por hoy no la tiene. Tenemos nuestros mecanismos para sancionar a quienes intencionalmente generan un incendio, ya sea en la zona de islas o en la zona de bosque. (Faló, comunicación personal, 19 de noviembre de 2024).

Este enfoque refleja cierto compromiso de la provincia con la sostenibilidad, pero también pone de manifiesto la necesidad de que las normativas internacionales reconozcan las dinámicas locales de producción y sus particularidades.

34 Los humedales no se encuentran contemplados dentro de la protección que brinda el Reglamento, sin embargo, la UE piensa incluirlos en el futuro. Entrevista realizada a Fernando Aiello.

Resulta fundamental revisar los antecedentes de estas prácticas en la región, lo cual permitirá evidenciar la necesidad de una mayor protección del área y la conveniencia de que esta se incluya bajo la protección que otorga el Reglamento.

Antecedentes de las Quemadas en las Islas del Delta del Paraná

Con la llegada de los españoles, se introdujeron nuevas prácticas productivas en las islas. A partir del siglo XVIII, la ganadería se convirtió en una actividad predominante en las islas del Delta. El traslado de ganado a las islas fue una medida adoptada en momentos de crisis climáticas. Un caso registrado es el de 1772, cuando, debido a una severa sequía y una invasión de langostas, se transportaron animales hacia las islas para asegurar su supervivencia (Mattioni y Mattioni, 1971; Vizia *et al.*, 2010). Esta práctica marcó el inicio del uso intensivo de las islas con fines ganaderos.³⁵

Hacia 1830, el naturalista Alcides D'Orbigny observó grandes incendios en las islas del Delta y documentó que estos incendios eran provocados intencionalmente para obtener pastos frescos para el ganado. D'Orbigny también criticó las prácticas de deforestación para la producción de carbón vegetal, señalando que esta actividad ya era vista como depredadora en su tiempo (Vizia *et al.*, 2010).

Durante el siglo XX, las islas del Delta se convirtieron en un espacio de trabajo y residencia para grupos familiares que realizaban actividades rurales y fluviales como la pesca, la agricultura y la ganadería a pequeña escala, así como la apicultura. Estos grupos mantenían un patrón de ocupación móvil, alternando entre las islas y las zonas ribereñas según las necesidades (Málvarez, Boivín y Rosato, 1999). La quema de pastizales continuó formando parte de la gestión de estos espacios, aunque a menor escala que en épocas anteriores.

A partir de 1990, el modelo agroexportador sojero en la región pampeana, impulsado por el desarrollo de la soja transgénica y la siembra

35 Antes de la llegada de los colonizadores, las islas del Delta del Paraná fueron habitadas por grupos indígenas Chaná Timbú. No existen registros concluyentes que indiquen que estos grupos emplearon el fuego para la quema de pastizales como parte de su dinámica productiva.

directa, provocó un desplazamiento de la ganadería hacia las islas del Delta. El acceso a estas tierras, favorecido por la construcción de vías interprovinciales como el puente Rosario–Victoria, y la especulación inmobiliaria en las islas, aumentó el interés de los productores por desarrollar actividades productivas en la zona, lo que incrementó la presión sobre los ecosistemas insulares (Preiti, 2020). En el siglo XXI, las quemaduras de islas adquirieron una dimensión más problemática. En 2004, se registraron grandes incendios en el Delta del Paraná, en un contexto marcado por la bajante del río y la falta de lluvias (Taller Ecologista, 2010). Sin embargo, fue en 2008 cuando los incendios en las islas del Delta adquirieron mayor visibilidad.

En ese año, aproximadamente un 16 % del territorio del Delta fue afectado por los focos ígneos, según la organización espacial del Delta descrita por Burkart y Malvárez (Vizia *et al.*, 2010). Las pérdidas de ganado, sumadas a las condiciones climáticas adversas y a una mala gestión de los pastizales, llevaron a un conflicto político y social que culminó con la recuperación de las islas como dominio público en ciertas jurisdicciones, como en Victoria Entre Ríos, donde se puso fin a los arrendamientos.

Más recientemente, en 2020, los incendios alcanzaron niveles alarmantes. Según el informe del Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (Zamboni *et al.*, 2021), entre enero y diciembre de ese año, se quemaron aproximadamente 487 000 hectáreas, lo que representa el 21 % del territorio deltaico. De esta superficie, en dos unidades de paisaje del delta medio, islas de Victoria y Lechiguanas, se incendiaron alrededor de 182 300 hectáreas, mientras que en la zona núcleo forestal, se quemaron menos de 40 000 hectáreas. Estos incendios no solo tuvieron un impacto devastador en la biodiversidad y el suelo, sino que también agravaron la crisis ambiental de la región.

A lo largo de la última década, las quemaduras en el Delta del Paraná han suscitado preocupaciones a nivel local e internacional, debido a los efectos negativos que tienen sobre los ecosistemas de humedales y su impacto en la calidad del aire y el cambio climático. En respuesta, surgieron iniciativas como el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (2008) y la ley 26562 (2009), que establecieron normativas para el control de actividades de quema. Además, en 2022, el Consejo Federal de Medio Ambiente

(COFEMA) declaró una emergencia ígnea debido a la magnitud de los incendios.

Millán, Ferrero y Bilbao (2021) señalaron que los representantes del Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático de la provincia de Santa Fe enfatizaron en que el fuego no forma parte de las dinámicas naturales de los humedales. Desde su rol como organismo gubernamental encargado de fortalecer las políticas de prevención y extinción de incendios, afirmaron que sus acciones se enmarcan en la normativa vigente y que cualquier uso del fuego en estas áreas es considerado ilegal debiendo ser sancionado. Su postura se basa en los altos costos de prevención que conlleva. Sin embargo, también se destacó la necesidad de conocer y valorar las prácticas locales en el manejo del fuego, enfatizando la importancia de establecer alianzas con sectores de la sociedad, especialmente con instituciones académicas, para diseñar estrategias efectivas que mejoren el manejo del fuego.

A mediados de 2021, la alarmante situación desembocó en el proyecto Fortalecimiento del manejo del fuego del Sitio Ramsar Delta del Paraná³⁶ (SRDP), financiado por el Fondo Canadiense para Iniciativas Locales. Su objetivo consistió en desarrollar estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático relacionadas con los incendios forestales a través de un diagnóstico participativo, una mayor sensibilización de los actores institucionales y la integración del conocimiento científico y local sobre el fuego.

El proyecto investigó las diferentes consideraciones sobre el fuego entre los actores de la zona, para proponer alternativas al problema de los incendios forestales bajo el marco conceptual del manejo integral del fuego. A nivel regional, el objetivo era comprender la relación entre el fuego, los incendios forestales, el cambio agrícola, las políticas públicas y los conflictos socioambientales que se desencadenaron tras los incendios forestales del Delta en 2020 (Millán, Ferrero y Bilbao, 2021).

En este contexto, es relevante destacar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa *Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil (CSJN, 2020)*. En esta sentencia, la Corte resolvió sobre

³⁶ Es un humedal designado como de importancia internacional bajo el Convenio de Ramsar. La Convención sobre Humedales, conocida como la Convención de Ramsar, es un tratado ambiental intergubernamental establecido en 1971 por la UNESCO, que entró en vigor en 1975.

una acción de amparo colectivo ambiental contra la Municipalidad de Rosario, la Municipalidad de Victoria, y el Estado Nacional, ante los incendios en las islas del Delta. El tribunal hizo lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando la constitución de un comité de emergencia ambiental y medidas inmediatas para prevenir, controlar y cesar los incendios en el Delta, en línea con lo establecido por la ley 26562. La Corte enfatizó que los incendios estaban causando un grave daño al ecosistema, afectando no solo el ambiente, sino también la salud pública de las poblaciones aledañas.

Además, el fallo reconoció el Delta del Paraná como un ecosistema vulnerable de importancia crítica por su rol como gran humedal que alberga una rica biodiversidad. La Corte basó su decisión en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que establece el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de garantizar su protección para las generaciones presentes y futuras.

Aunque estas normativas y fallos representan avances importantes, investigadores como Pizarro y Straccia (2022) sostienen que a lo largo del tiempo se ha generado una percepción negativa sobre las prácticas tradicionales de manejo del fuego entre las comunidades locales, especialmente en la ganadería.

En relación con la prohibición de quemas, Falo señaló que la provincia de Santa Fe cuenta con mecanismos normativos claros para prevenir y sancionar los incendios, pero que estos deben ser complementados con estrategias más inclusivas y adaptadas a las realidades locales.

El Reglamento europeo debe entenderse como una oportunidad para fortalecer las políticas locales, pero sin caer en restricciones que ignoren las necesidades productivas y ambientales de los territorios. Las prácticas regenerativas y la subsistencia de pequeños productores deben ser respetadas dentro de este marco. (Falo, comunicación personal, 19 de noviembre de 2024)

Por su parte, el ingeniero Roberto R. Casas director del Centro para la Promoción de la Conservación del Suelo y del Agua (PROSA) destaca que la prevención de incendios en estas áreas debe enfocarse en la promoción de alternativas tecnológicas más sostenibles, como el pastoreo

rotativo con alta carga animal instantánea,³⁷ que permite gestionar el forraje sin recurrir al fuego. Esta estrategia no solo protege el ecosistema, sino que también mejora la salud del suelo al incorporar los residuos vegetales de manera natural. Además, es esencial implementar medidas preventivas, como el mantenimiento de cortafuegos y la capacitación de brigadistas especializados, para reducir la frecuencia y magnitud de los incendios en la región. Estas estrategias, además de ser ambientalmente responsables, contribuyen a un manejo más equilibrado y sostenible de las áreas del Delta.³⁸

Si bien el Reg. III15/2023 UE busca proteger la biodiversidad y mitigar la deforestación bajo un marco uniforme, el logro efectivo de esos objetivos en cada uno de los territorios en que se aplique, no puede eludir la necesidad de un enfoque más flexible que considere las particularidades productivas y sociales de cada región.

La gestión de los sitios Ramsar, donde se permite una ganadería de subsistencia que no implica deforestación directa, y la política de «Incendio Cero» en la provincia son ejemplos de cómo las normativas locales ya integran elementos de sostenibilidad. Sin embargo, se advierte que interpretaciones restrictivas del Reglamento podrían afectar negativamente a pequeños productores, quienes implementan prácticas regenerativas responsables. Esto plantea el desafío de encontrar un equilibrio entre las exigencias internacionales y las dinámicas regionales.

Finalmente, se subraya la importancia de fortalecer el diálogo entre regulaciones globales y locales, fomentando políticas inclusivas que no solo preserven la biodiversidad, sino que también respeten las economías de subsistencia y las prácticas sostenibles. Santa Fe tiene el potencial de posicionarse como un modelo de articulación entre producción y conservación, demostrando que es posible cumplir con los estándares globales sin comprometer el desarrollo local ni las dinámicas socioambientales propias del Delta del Paraná.

37 Se denomina carga instantánea al número de animales que existe por unidad de superficie en la parcela que está siendo pastoreada

38 PROSA: Nueva nota de opinión del Ing. Agr. Casas sobre el incendio de bosques y pastizales 27/08/2020 https://fecic.org.ar/incendios-de-bosques-y-pastizales/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiA4fi7BhC5ARIsAEV1YiZ6Cta4FkW1jrtfXWWUgEzsytcg_R2o1UBhekXUSzTRXSf8CacwtQoaAt7eEALw_wcB

Conclusión

Los sectores agropecuarios de la provincia de Santa Fe, particularmente los de soja y ganado bovino, enfrentan desafíos significativos para adaptarse a los requisitos de trazabilidad y certificación de productos libres de deforestación. La implementación de sistemas como «Santa Fe, proceso verificado» y «la plataforma VISEC», aunque se encuentran en desarrollo, representan avances útiles para adaptarse a los requisitos que exige la UE. Además, el Reg. III5/2023 UE genera que se cuestione las prácticas productivas tradicionales, como el traslado de ganado a las islas del Delta del Paraná, donde las quemas, aunque no reguladas por la normativa europea, afectan gravemente la biodiversidad.

Aunque la legislación argentina, en particular la ley 26331 de bosques nativos, ofrece un marco sólido para la conservación forestal, no cubre plenamente las exigencias del Reg. III5/2023 UE, cuyo enfoque es más amplio y abarca tanto la deforestación como la degradación forestal con criterios más estrictos. La diferencia clave radica en que el Reg. III5/2023 UE impone la protección de cualquier tipo de bosque, no solo los nativos, evitando su conversión a otros usos desde diciembre de 2020.

Este análisis subraya que, aunque las quemas en las islas del Delta no están cubiertas directamente por la UE, el impacto negativo sobre los ecosistemas es similar al que el Reg. III5/2023 UE busca mitigar. Esto sugiere la necesidad de políticas locales que regulen estas prácticas y promuevan alternativas sostenibles, alineando los estándares productivos con las normativas internacionales y contribuyendo a la conservación de la biodiversidad. La situación en el Delta del Paraná pone en evidencia la importancia de un enfoque más amplio en las regulaciones ambientales globales, que abarque no solo la deforestación, sino también otras formas de degradación ambiental, como las quemas de humedales.

En síntesis, los desafíos que presenta la implementación provincial de mecanismos para cumplimentar con los requerimientos que impone el reglamento, muestra las tensiones que presenta la integración de diversos planos de políticas públicas vinculadas a la cuestión agroalimentaria que se encuentran fragmentadas tanto por área temática (producción–ambiente) como por jurisdicción. El caso muestra cómo es necesaria una articulación entre los dispositivos nacionales y los provinciales, y de ambos con los estándares internacionales.

Estos diversos diálogos interministeriales resultan indispensables para lograr cierto equilibrio entre las demandas socio productivas que pueden llegar a estar en tensión. Subsiste el interrogante de cuáles son los mejores modos para lograr el acceso a mercados externos clave como el europeo y, al mismo tiempo, proteger los recursos naturales de la provincia de Santa Fe. Está claro que alcanzar este último objetivo excede los alcances de una normativa transnacional y requiere ante todo un entramado normativo localmente diseñado según las necesidades y características locales, y un adecuado sistema de control y sanción en caso de incumplimiento. En cualquier caso, será esencial un esfuerzo conjunto del sector público y privado involucrando también la participación ciudadana en los procesos que involucren bienes ambientales con el objetivo de desarrollar sistemas de monitoreo efectivos, promover prácticas productivas sostenibles y fortalecer las capacidades locales en materia de control ambiental.

Referencias bibliográficas

- Alzugaray, C.; Barberis, I. (...) López, D.** (2006). Estado actual de las comunidades vegetales de la Cuña Boscosa de Santa Fe. En Brown, A.; Martínez, U. (...) Corcuera, J. (Eds.). *La situación ambiental Argentina 2005*. Fundación Vida Silvestre Argentina.
- Aranda, D.** (2015). *Tierra arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del Siglo XXI*. Sudamericana.
- Armenteras, D.; Espelta, J. M. (...) Retana, J.** (2017). Deforestation dynamics and drivers in different forest types in Latin America: Three decades of studies (1980–2010). *Global Environmental Change*, 46.
- Astelarra, S.; Camarero, G. (...) Urcola, M. (Coord.)** (2022). *Problemáticas socioculturales del Delta del Río Paraná. Enfoques desde las ciencias sociales. Fuego en las islas: desigualdades socioambientales en la normalización del conocimiento sobre los incendios*.
- Benitez, S.** (2012). *Agroindustria: hacia un enfoque de cadenas globales de valor (CGV). Voces en el Fénix*.
- Borsotti, C. A.** (2007). *Temas de metodología de la investigación: en ciencias sociales empíricas*. Miño y Dávila.
- Brailovsky, A. y Foguelman, D.** (2009). *Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina*. Debolsillo.
- Calzada, J.; Di Yenno, F. y Rozadilla, B.** (2016). La importancia de Santa Fe en la economía nacional. Dirección de Información y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario. *Revista BCR*.

- Da Ponte, E.; Fleckenstein, M. (...) Kuenzer, C.** (2015). Tropical Forest cover dynamics for Latin America using Earth observation data: a review covering the continental, regional, and local scale. *International Journal of Remote Sensors*, 36.
- Di Yenno, F.; Ferrari, B. y Terré, E.** (2021). Rol estratégico de la provincia de Santa Fe y desafíos económicos en un contexto de pandemia. Bolsa de Comercio de Rosario (BCR).
- Facciano, L. A. F.** (2024, 13 de diciembre). Coloquio nuevos desafíos agrario-ambientales. El reglamento de la Unión Europea 2023/1115. ¿Protección ambiental, medida para-arancelaria u oportunidad? Organizado por el Colegio de Abogados de Entre Ríos.
- Geist, H. J. & Lambin, E. F.** (2001). What drives tropical deforestation? Meta-Analysis of Proximate and Underlying Causes of Deforestation Based on Sub-National Case Study Evidence. *LUCR Report Series*, 4. Belgium: University of Louvain.
- Geist, H. J. & Lambin, E. F.** (2002). Proximate causes and underlying driving forces of tropical deforestation: Tropical forests are disappearing as the result of many pressures, both local and regional, acting in various combinations in different geographical locations.
- Giarraca, N. y Teubal, M.** (2010). Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo. *ALASRU*, 5.
- Herrera, E.** (1998). *Práctica metodológica de la investigación jurídica*. Editorial Astrea de A. y R. Depalma.
- Malvárez, A. I.; Boivin, M. y Rosato, A.** (1999). Biodiversidad, uso de los recursos naturales y cambios en las islas del Delta Medio del Río Paraná (Dto. Victoria, provincia de Entre Ríos, Argentina). En Matteucci, S.; Solbrig, O. (...) Halffter, G. (Eds.). *Biodiversidad y usos de la tierra. Conceptos y ejemplos de Latinoamérica*. EUDEBA.
- Marichal, M. E.** (2018). El problema de la legitimidad. Un análisis jurídico de las nuevas barreras no arancelarias (BNA) al comercio internacional de agroalimentos. En *Actas I Jornadas de Investigación en Ciencia Jurídica*.
- Marín, N. y D'Angelo, G.** (2023). ¿Qué exporta cada provincia argentina? Año XLI. Edición N° 2115-15 de septiembre de 2023. Bolsa de Comercio de Rosario.
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. I.** (2007). La entrevista en profundidad. En *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores.
- Mattioni, N. y Mattioni, R.** (1971). *El Delta del Paraná y las noticias y acontecimientos históricos de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX*. Pub. grupo de graduados en Filosofía. Rosario.
- Merlinsky, M. G.** (2013). Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En Merlinsky, M. G. (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ed. CICCUS.
- Millán, A.; Ferrero, B. y Bilbao, B.** (2021). *Conocimiento tradicional del uso del fuego de los isleños en el Delta de Paraná, Argentina*.
- Pastorino, L. F.** (2024). Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. A propósito del Reglamento (UE) 2023/1115 contra la deforestación.
- Preiti, F.** (2020). Escenas del discurso mediático en torno de incendios en el Delta del Río Paraná – XII Congreso Argentino de Antropología Social (CAAS).
- Schmidt, M. A.** (2015). Política Ambiental, Avance de la Frontera Agropecuaria y Deforestación en Argentina: el caso de la ley «De Bosques».
- Svampa, M.** (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL* año XIII, 32.

Vizia, C.; Spiaggi, E. (...) Minotti, P. (2010). Humedales del Paraná. Biodiversidad, usos y amenazas en el Delta Medio. Taller ecologista. Laboratorio de Ecología, Teledetección y Ecoinformática (LETyE) Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), Rosario.

Zamboni, P.; Parmuchi, G. (...) Zacconi, G. (2021). Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e Islas del río Paraná (Territorio PIECASDP). Año 2020. MAyDS.

Fuentes

FAO (2001). El papel de la silvicultura en la mitigación de la pobreza. Foro. Italia. 4–6 de septiembre de 2001.

FAO (2003). *Situación de los bosques del mundo 2003*. Roma.

FAO (2007). *Situación de los bosques del mundo 2007*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

FAO (2012). *El estado de los bosques del mundo 2012*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

FAO (2014). *El estado de los bosques del mundo 2014 Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2023). Comercio exterior, 8(5). Origen provincial de las exportaciones.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) (2022). Monitoreo de la superficie de bosques nativos de la República Argentina, Tomo I.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (2022). a. Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Nacional. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (2022). b. Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina – Año 2021. Regiones forestales Bosque Andino Patagónico, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas.

Seminario: El Reglamento Europeo «Deforestación 0» y el desafío de los países que exportan productos agrícolas a la UE. Organizado por la Umau y la Universidad de Verona, Italia. 14/03/2024.

Stern Review (2006). Stern Review on the economics of climate change. UK Government, Londres.

Sobre las autoras y los autores

Bailo, Gonzalo L. Abogado especialista en Derecho de Daños (UNL). Doctor en Derecho (UNL). Docente de Derecho de las Obligaciones y de Derecho de Daños (FCJS-UNL). Becario posdoctoral del CONICET. Integrante del grupo responsable del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: gbailo@fcjs.unl.edu.ar

Dalla Costa, Macarena Licenciada en Trabajo social (FCJS-UNL). Becaria de Tutorías para el Apoyo al Ingreso y Permanencia de Estudiantes (UNL). Maestranda en Salud Mental (UNER). Integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: maca.dallacosta@hotmail.com

Ferrer, Gabriela Susana Abogada (UNL) especializada en Derecho Ambiental (UBA). Docente de Derecho Ambiental (UCSF). Integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: gabiferrier81@gmail.com

Gómez Iriondo, Pilar Abogada (UNL). Diplomada en Ecofeminismo (UBA, EcoHouse Global). Becaria EVC-CIN (Convocatoria 2021). Maestranda en Estudios de Género, Derechos Humanos y Políticas Públicas (UNICEN). Integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: pilargomeziriondo@gmail.com

Gottardi, María Luciana Abogada (UNL). Máster en Derecho Ambiental y Urbanístico (Universidad de Limoges, Francia) Especialista en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural (UNL). Profesora JTP (FCJS-UNL). Integrante del grupo responsable del proyecto «La protección del Derecho humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: mlgottardi@yahoo.com.ar

Hilgert, Ariana Camila Licenciada en Trabajo Social (FCJS–UNL). Colaboradora del proyecto «La protección del Derecho humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: arihilgert@gmail.com

Magdsick, Silvia Licenciada en Trabajo Social (UNER) especializada en Abordaje Integral de las Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (UNLA). Maestranda en Trabajo Social (UNER). Profesora en la Lic. en Trabajo Social (FCJS–UNL). Integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: silmagdsick@gmail.com

Maiarota, Nicolás A. Becario doctoral del CONICET (radicado en el Centro de Investigaciones de la FCJS–UNL). Doctorando en Derechos Humanos (UNLA). Maestrando en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe (UNSAM). Abogado (UNL). Correo: nicolas.maiarota@hotmail.com

Mansilla, Mara Abogada (UNL), Maestranda en Filosofía del Derecho (UBA), miembro de la Asociación Civil TRAMAS–derecho en movimiento. Jefa de Trabajos Prácticos en la Universidad de Gran Rosario. Correo: mara.mansilla91@gmail.com

Marichal, María Eugenia Abogada (UNL). Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ). Doctora en Derecho (UNL). Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL). Investigadora adjunta de CONICET. Directora del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: marichal@fcjs.unl.edu.ar

Martinez, Gabriel Alejandro Abogado (UNL). Becario (Cientibeca Convocatoria 2023) e integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: gabrielchiavia@gmail.com

Passegi, Delia María Licenciada en Trabajo Social (UNER). Especialista en Docencia Universitaria (FHUC). Magíster en Salud Mental (UNER). Profesora Adjunta (FCJS-UNL). Doctoranda en Trabajo Social (FCJS-UNLP). Integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: delipasseggi@gmail.com

Scolnik, Nadina Vivian Licenciada en Nutrición (Facultad de Ciencias Médicas, UNC). Abogada (UNL). Magister en Derecho Administrativo (UNL). Integrante del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: nadinavscolnik@hotmail.com

Spano Tardivo, Lucena Abogada (UNL). Mediadora (UNL). Máster en Derecho Ambiental y Urbanístico (Universidad de Limoges, Francia) Especialista en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural (UNL). Jefe de Trabajos Prácticos (FCJS-UNL). Codirectora del proyecto «La Protección del Derecho Humano a la alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina». Correo: lspano@fcjs.unl.edu.ar

Este libro presenta los resultados de una investigación colectiva sobre la protección del derecho humano a la alimentación adecuada en la provincia de Santa Fe. La investigación muestra cómo la regulación de la seguridad alimentaria se encuentra fragmentada en sectores que operan con lógicas independientes, lo que genera distintas tensiones e inconsistencias normativas e institucionales. Los capítulos analizan las dificultades en el acceso, producción, disponibilidad e inocuidad de los alimentos que ocasiona esta fragmentación en la escala subnacional santafesina. Se incluyen estudios de caso que abarcan situaciones de invisibilización de mujeres rurales, sostenimiento de huertas y ferias comunitarias, implementación de prestaciones sociales alimentarias, trabajo migrante en la producción hortícola y efectos de normativas ambientales en la producción de alimentos. De esta manera, las investigaciones de este libro procuran desentrañar las brechas existentes entre el reconocimiento legal del derecho humano a la alimentación y las experiencias situadas de los sujetos titulares de ese derecho. Estas páginas invitan a repensar críticamente la efectivización del derecho humano a la alimentación adecuada desde las diferentes intervenciones estatales y sociales que construyen nuestros sistemas agroalimentarios.