

La Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PP-AL) se ha formado en base a un dispositivo de colaboraciones en red centrado en la investigación, la formación y la animación científica sobre las políticas públicas agropecuarias, ambientales y de desarrollo rural. Su objetivo general es el estudio de la fabricación y de la aplicación de estas políticas, es decir el examen de sus mecanismos y de sus efectos, en particular en términos de transformaciones sociopolíticas y de lucha contra la desigualdad. La Red PP-AL articula investigadores y profesionales de 14 países de América Latina y Caribe y Europa. Mais informações em: <https://www.pp-al.org/es/>

Ana María Costa
Catia Grisa
Carolina Trivelli
Carlos E. Urrutia
Cecília Aranguren
Clara Craviotti
Graciela Borrás
Daniel Campos Ruiz Díaz
Diana Jazmin Brites
Cohene
Diego S. Taraborrelli
Fernanda C. França de Vasconcellos
Francisco Chavarría Aráuz
Geneviève Cortes
Guy Henry
Héctor Ávila-Sánchez
Ignacio Alonso
Jairo Rojas Meza
Janaína Deane de Abreu Sá Diniz
Jean-François Le Coq
Jessica Pereira Garcia
Jorge Albarracin

José Anibal Quintero Hernández
Junior Miranda Scheuer
María C. Benavidez
María Mercedes Patrouilleau
Mário Lúcio de Ávila
Mauro G. M. Capelari
Michel Leporati Néron
Noelia Riquelme
Pablo Villalobos Mateluna
Paulo Niederle
Pedro Pablo Benavidez
Rafael Cabral
Ruby Elisabeth Castellanos Peñaloza
Sandrine Freguin-Gresh
Sara Rankin
Silvia Aparecida Zimmermann
Stéphane Guéneau
Susana Brieva
Tainá Bacellar Zaneti

Jean-François Le Coq
Catia Grisa
Stéphane Guéneau
Paulo Niederle
Organizadores

Políticas Públicas y
Sistemas Alimentarios
en América Latina

Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina

Jean-François Le Coq
Catia Grisa
Stéphane Guéneau
Paulo Niederle
Organizadores



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMÉRICA LATINA



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMÉRICA LATINA



Los problemas alimentarios están a la orden del día. Resolver el problema del hambre y la desnutrición, producir y garantizar el acceso a alimentos saludables, preservar el medio ambiente, valorar las culturas locales y asegurar la participación ciudadana son algunos de los desafíos que permean la dinámica de los sistemas alimentarios. Desde diferentes escalas y perspectivas de análisis, el libro aborda el papel de las políticas y acciones públicas latinoamericanas en la configuración de sistemas alimentarios saludables y sostenibles.

As problemáticas alimentares estão na ordem do dia. Resolver o problema da fome e da má nutrição, produzir e garantir acesso a alimentos saudáveis, preservar o meio ambiente, valorizar as culturas locais e assegurar a participação cidadã são alguns dos desafios que permeiam as dinâmicas dos sistemas alimentares. A partir de diferentes escalas e perspectivas de análise, o livro aborda o papel das políticas e ações públicas latino americanas na configuração de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina

Jean-François Le Coq

Catia Grisa

Stéphane Guéneau

Paulo Niederle

Organizadores

Rio de Janeiro, 2021

 e-papers

© Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Stéphane Guéneau e Paulo Niederle/E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2021.

Todos os direitos reservados a Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Stéphane Guéneau e Paulo Niederle/E-papers Serviços Editoriais Ltda.

ISBN 978-65-87065-26-7

Revisão de textos

Jorge Davidson (espanhol)

Elisa Sankuevitz (português)

Diagramação

Michelly Batista

Imagem de capa

Catia Grisa



**RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA**



Uma publicação da Editora E-papers

<http://www.e-papers.com.br>

E-papers Serviços Editoriais Ltda.

Av. das Américas, 3200, bl. 1, sala 138

Barra da Tijuca – Rio de Janeiro

CEP 22640-102

Rio de Janeiro, Brasil

CIP-Brasil. Catalogação na fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P829

Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina / organização Jean-François Le Coq ...
[et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-papers, 2021.
550 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87065-26-7

1. Abastecimento de alimentos - América Latina. 2. Segurança alimentar - América Latina.
3. Política alimentar - América Latina. I. Le Coq, Jean-François.

21-73124

CDD: 363.8098

CDU: 351.778.2(8)

Sumário

Prefacio	5
<i>Patrick Caron Cirad</i>	
Políticas y sistemas alimentarios en América Latina: elementos de introducción	9
<i>Jean-François Le Coq, Paulo Niederle, Catia Grisa, Stéphane Guéneau</i>	
PARTE I - Análisis regionales de las políticas alimentarias	
CAPÍTULO 1	
Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latinoamericana	29
<i>Catia Grisa, Paulo Niederle, Stéphane Guéneau, Jean-François Le Coq, Clara Craviotti, Graciela Borrás, Daniel Campos Ruiz Diaz, Héctor Ávila-Sánchez, Sandrine Freguin-Gresh, Junior Miranda Scheuer, Jorge Albarracin</i>	
CAPÍTULO 2	
Los estudios prospectivos y la cuestión alimentaria en América Latina: un estado de la cuestión	81
<i>María Mercedes Patrouilleau, Diego S. Taraborrelli, Ignacio Alonso</i>	
CAPÍTULO 3	
As organizações internacionais e a evolução dos referenciais de segurança alimentar na América Latina e no Caribe	115
<i>Fernanda C. França de Vasconcellos</i>	
PARTE II - Una mirada histórica de las políticas alimentarias nacionales	
CAPÍTULO 4	
Sociohistoria y cambio institucional en las políticas agropecuarias y alimentarias de Nicaragua	143
<i>Sandrine Freguin-Gresh, Geneviève Cortes</i>	
CAPÍTULO 5	
Seguridad y soberanía alimentaria en Paraguay: ¿para quienes son las políticas públicas?	167
<i>Daniel Campos Ruiz Diaz, María C. Benavidez</i>	
CAPÍTULO 6	
Evolución histórica de las instituciones y las políticas públicas para la seguridad alimentaria sustentable en México. Continuidades y rupturas	185
<i>Héctor Ávila-Sánchez</i>	
CAPÍTULO 7	
Las políticas públicas y la agricultura: análisis histórico de sus efectos en la estructura del sistema alimentario de Bolivia	215
<i>Jorge Albarracin</i>	
CAPÍTULO 8	
Políticas públicas y sistema alimentario en Chile	241
<i>Michel Leporati Néron, Pablo Villalobos Mateluna</i>	
PARTE III - Cambios recientes en las políticas alimentares nacionales	
CAPÍTULO 9	
Políticas alimentarias en la Argentina: desafíos para una agenda de sistemas sostenibles con inclusión social	277
<i>Cecilia Aranguren, Ana María Costa, Susana Brieva, Graciela Borrás</i>	

CAPÍTULO 10	Evolución de los programas alimentarios y cambios en el patrón de consumo en el Perú del 2004 al 2018	299
	<i>Carolina Trivelli, Carlos E. Urrutia</i>	
CAPÍTULO 11	Política de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay – una reflexión a partir de las dimensiones <i>policy-politics-polity</i>	327
	<i>Silvia Aparecida Zimmermann, Diana Jazmin Britez Cohene, Noelia Riquelme</i>	
PARTE IV - Construyendo políticas y acciones alimentares en territorios y ciudades		
CAPÍTULO 12	O processo de politização da questão alimentar na cidade de Brasília: rumo a uma transição do sistema alimentar local	351
	<i>Stéphane Guéneau, Mauro G. M. Capelari, Janaína Deane de Abreu</i> <i>Sá Diniz, Jessica Pereira Garcia, Tainá Bacellar Zaneti</i>	
CAPÍTULO 13	Construcción de una política alimentaria urbana: el caso de Cali, Colombia	377
	<i>Ruby Elisabeth Castellanos Peñaloza, Guy Henry y Sara Rankin</i>	
CAPÍTULO 14	Transformación sostenible de sistemas alimentarios y su impacto en la seguridad alimentaria nutricional: caso del municipio de San Ramón, Nicaragua	399
	<i>Jairo Rojas Meza, Pedro Pablo Benavidez, Francisco Chavarría Aráuz</i>	
CAPÍTULO 15	Evolución y cambios de la política pública en seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia-Colombia	421
	<i>José Anibal Quintero Hernández</i>	
PARTE V - Los desafíos en políticas alimentarias específicas		
CAPÍTULO 16	A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis	441
	<i>Cátia Grisa, Mário Lúcio de Ávila, Rafael Cabral</i>	
CAPÍTULO 17	Los alimentos de la agricultura familiar y su relación con el Estado: la cristalización de normas diferenciadas en la agenda de políticas públicas de Argentina	469
	<i>Clara Craviotti</i>	
CAPÍTULO 18	Compras públicas dos produtores familiares e pescadores uruguaios e sistemas alimentares sustentáveis	493
	<i>Junior Miranda Scheuer</i>	
CAPÍTULO 19	“De un lado soja, de otro la ganadería”: la cuestión alimentaria de los pueblos indígenas en Paraguay y sus políticas públicas	519
	<i>Silvia Aparecida Zimmermann, Diana Jazmin Britez Cohene,</i> <i>Noelia Riquelme</i>	
	Sobre los autores	545

Prefacio

La transformación profunda de los sistemas alimentarios sostenibles se impone como un desafío mayor para las agriculturas y las sociedades, no solo para resolver los problemas de malnutrición, sino también para responder de forma más global a todos los retos del desarrollo sostenible. Adicionalmente a las crisis alimentarias y nutricionales recurrentes que han marcado las décadas anteriores, los cambios de los patrones alimentarios han creado una situación donde a los desafíos de abastecimiento de la población se agregan los desafíos nutricionales y de salud, tal como la obesidad y todas las enfermedades a ella asociadas. Aunque la abundancia es casi universal, la malnutrición es ahora el principal problema de salud pública. Además, las crisis ambientales y climáticas y sus impactos invitan a repensar los sistemas alimentarios para reducir su huella, contribuir a la renovación de los recursos y a la resiliencia de las sociedades y los ecosistemas. Por fin, la crisis sanitaria del Covid-19 a la vez refleja la dimensión sistémica de las crisis que se suceden y refuerza la necesidad de profundas transformaciones estructurales. Esta crisis ha generado un choque adicional que presiona por acciones más rápidas y sistémicas.

La repuestas de la sociedad a estos desafíos son múltiples y a múltiples niveles. De los organismos internacionales a los actores locales de la sociedad civil y los movimientos sociales, pasando por los gobiernos nacionales y locales, emergen iniciativas para fomentar sistemas alimentarios sostenibles. Sin embargo, aunque una toma de conciencia y una demanda ciudadana para una alimentación saludable y respetuosa de las culturas y del medio ambiente surgen en diversas partes del planeta, las repuestas son limitadas frente a la amplitud del desafío, lo cual necesita una movilización y una concertación de actores de diferentes sectores, escalas y visiones. Este libro destaca una gran cantidad de iniciativas y transformaciones, a menudo iniciadas y llevadas a cabo en distintos lugares y espacios particulares. También sabemos que tales iniciativas rara vez son reproducibles, dada la especificidad de los contextos, y que no podemos imaginarnos rehacer el mundo simplemente reproduciéndolas. También sabemos que las transformaciones locales dependen de las acciones emprendidas en otras esferas, que las hacen posibles y las estimulan. El reto es, por tanto, desarrollar un nuevo sistema de actuación, un marco que estructure y potencie la acción en favor del desarrollo sostenible. Frente a este desafío, las políticas públicas juegan un papel central, informando y sensibilizando las poblaciones, ajustando normas de producción y de consumo, creando nuevos marcos jurídicos y reglamentarios, incentivando nuevas formas de producción, comercialización y consumo, o

prohibiendo otros, facilitando la creación de espacios de concertación, impulsando y apoyando iniciativas locales, arbitrando entre conflictos de intereses, etc.

El presente libro, propuesto por la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina, viene a contribuir a esta reflexión global a través de una recopilación de capítulos originales que analizan las políticas alimentarias en América Latina, un continente heterogéneo donde se expresan con magnitud tanto las problemáticas alimentarias como las iniciativas innovadoras para hacerles frente.

Con capítulos abarcando la situación de diez países latinoamericanos, el libro presenta un panorama amplio de las trayectorias de las políticas alimentarias de la región, donde se ilustran el desarrollo de políticas en las últimas dos décadas para proveer acceso a alimentación a la población más pobre y vulnerable. Estas políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional han integrado la dimensión de salud en la última década. Sin embargo, han integrado muy periféricamente la dimensión ambiental para lograr establecer sistemas alimentarios sostenibles. Además, cambios políticos recientes en ciertos países han afectado la implementación de estos programas dejando poblaciones vulnerables en situación crítica.

El libro tiene la originalidad de proponer también un foco sobre iniciativas emergentes desde los territorios urbanos y rurales, los cuales representan una perspectiva para atacar la diversidad de situaciones, substituyendo o complementando las acciones públicas centralizadas por los gobiernos nacionales. Ciertas iniciativas y dinámicas locales presentadas en este libro confirman el inicio de una reconfiguración de las alianzas locales entre productores y consumidores, la emergencia de nuevos actores que rescatan la cultura y valores alimentarios alternativos, y las construcciones posibles de políticas integradas que buscan, de forma coordinada, responder a la diversidad de los desafíos económicos, sociales, de salud y ambientales, y asegurar mejor la coherencia de las políticas sectoriales. Adicionalmente, el análisis de los procesos de elaboración de instrumentos y normativas y del surgimiento de iniciativas locales revelan que los movimientos sociales de la agricultura familiar y de la agroecología han sido protagonistas para fomentar regulaciones inclusivas y sistemas alimentarios locales amigables con el ambiente.

Sin embargo, aunque prometedoras, las iniciativas presentadas en el libro son recientes y geográfica o temporalmente circunscritas. El libro muestra que innumerables limitaciones persisten para fomentar sistemas alimentarios sostenibles en la región. La primera resulta de las dinámicas agrarias, la competencia entre diferentes modelos de desarrollo agrícola y la desigualdad centenaria de la distribución de la tierra y los recursos naturales. De esta manera, la situación alimen-

taria se sigue degradando muy rápidamente para ciertos grupos de la población rural, en particular para las comunidades tradicionales. La segunda limitación evidenciada en este libro proviene de las dificultades de coordinación entre actores y entre niveles de gobierno para construir políticas integradas para los sistemas alimentarios sostenibles. De hecho, si bien se observa una evolución hacia referenciales más integradores para una nueva generación de políticas, no existen todavía políticas alimentarias integradas a nivel nacional que rescaten de forma coordinada y balanceada todas las dimensiones que involucran la construcción de sistemas alimentarios sostenibles y que ofrezcan el marco de acción necesario a la producción local de bienes públicos. Para esto, se necesitaría enfrentar los desafíos de la intersectorialidad, que necesariamente emerge en la consideración de un objetivo teniendo en cuenta múltiples facetas, tal como lo son los sistemas alimentarios sostenibles. Se trataría también de crear mayor diálogo e integración entre los movimientos sociales rurales y los movimientos de consumidores y organizaciones de la sociedad civil urbana, de un lado, y los movimientos ambientalistas, del otro, para la defensa de modelos de sistemas alimentarios sostenibles y equitativos.

El libro no propone una visión normativa de los sistemas alimentarios sostenibles, sino que presenta las trayectorias históricas y recientes que han tenido las políticas al respecto, sus limitaciones actuales, y ofrece un panorama de perspectivas innovadoras. A través de estas contribuciones, realiza un aporte a la comunidad científica, así como a los tomadores de decisiones públicos y a los movimientos sociales para pensar y fomentar políticas para sistemas alimentarios sostenibles. También sugiere pistas y ofrece perspectivas para afrontar un reto importante para la construcción de nuestro futuro: el encuentro entre las iniciativas locales, las políticas públicas territoriales y nacionales y los marcos internacionales de actuación. En un contexto de creciente volatilidad política y de repolitización de la cuestión alimentaria, este libro nos ofrece una contribución importante a la hora de definir las estrategias políticas, las cuales deben implementarse ahora para navegar hacia un mundo sostenible, movilizándolo de una escala de acción a otra, aprendizajes, alianzas y relaciones de poder.

Patrick Caron

Cirad, vicepresidente de la
Universidad de Montpellier

Políticas y sistemas alimentarios en América Latina: elementos de introducción

Jean-François Le Coq, Paulo Niederle, Catia Grisa, Stéphane Guéneau

Este libro presenta los resultados de un esfuerzo colectivo de investigación coordinado por la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (PPAL), una plataforma interinstitucional creada en 2011 para posibilitar el diálogo académico y político regional sobre el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural. Motivado por los resultados de proyectos anteriores¹, en septiembre de 2018 el comité de coordinación de la Red propuso una nueva investigación sobre “Políticas públicas y seguridad alimentaria en la perspectiva de un sistema alimentario sostenible”. Entre marzo de 2019 y marzo de 2021, investigadores de diez países trabajaron en este proyecto buscando respuestas a un conjunto de preguntas orientadoras planteadas por los coordinadores de la investigación y de esta publicación. En esta presentación volvemos a estas preguntas y describimos brevemente el camino del proyecto hasta la publicación de los capítulos de este libro.

Empezamos por el concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Utilizado en América Latina a partir de los años noventa. El concepto sintetiza un movimiento por medio del cual los problemas centrales relacionados a los alimentos pasaron de estar centrados en la erradicación del hambre (Chonchol, 1987) para volver a la cuestión más amplia del derecho humano a la alimentación saludable, que incorpora la discusión sobre el acceso a los alimentos en cantidad y calidad adecuados, pero también elementos relacionados con la ciudadanía y la preservación del medio ambiente (FAO, 2011). O sea, el concepto de SAN adquirió nuevas dimensiones que se integraron a políticas públicas de varios países

1 Ver: Sabourin, E.; Samper M.; Sotomayor O. (Orgs). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: IICA, 2015; Sabourin, E.; Patrouilleau M.; Le Coq J.F.; Vasquez L.; Niederle P. (Orgs). *Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe*. Porto Alegre: Red PP-AL, 2017; Goulet, F.; Le Coq, J-F.; Sotomayor, O. (Orgs.). *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers, 2019.

latinoamericanos a mediados de la década de 2000 (Almeida Filho y Ramos, 2010).

Las discusiones que sustentaron la construcción de las políticas de SAN enfatizaron que los problemas de desnutrición o la malnutrición no se deben tanto a la falta de alimentos como a los problemas de acceso a alimentos inocuos y nutritivos (Maluf, Burlandy y Alexandre, 2020). Esta es una de las razones por las cuales algunos países de América Latina han implementado políticas para mejor distribuir los alimentos o subsidiar los precios al consumidor. Fue desde esta perspectiva que se desarrolló, por ejemplo, el programa brasileño “Fome Zero” (Hambre Cero), lanzado en 2003 para erradicar el hambre y la pobreza extrema en Brasil (Graziano da Silva, Del Grossi y França, 2010), o el Programa Nacional de Alimentación (PNA) en Nicaragua, para aumentar el suministro de alimentos básicos y mejorar el acceso a alimentos saludables (Freguin-Guesh y Cortes, 2018). Además, países como Brasil, Colombia, Uruguay y Ecuador también han aplicado políticas para la adquisición pública de alimentos para su redistribución en comedores escolares e instituciones públicas para personas vulnerables (Clark, 2016; Wittman y Blesh, 2017; Grisa, Perafán y Calderón, 2018, Schneider y Bohórquez, 2019). El rasgo común de estas políticas es que su objetivo es combatir el hambre y la malnutrición, no solo mediante mecanismos que permitan a las poblaciones vulnerables tener un acceso menos costoso a los alimentos, sino también estimulando el suministro de productos alimenticios baratos y de calidad.

No obstante la difusión de estas políticas en varios países de la región latinoamericana (Sabourin y Grisa, 2018; Lopes Filho, 2018; Caldas e Ávila, 2018; Grisa y Niederle, 2019), datos recientes muestran que los problemas del hambre y la malnutrición han reaparecido con un alto nivel de prevalencia (FAO, 2020; 2018). En primer lugar, las crisis económicas y políticas han provocado una fuerte subida de los precios, lo que ha afectado directamente a los países importadores netos de alimentos, pero también a los exportadores. Hoy en día, incluso los países más ricos del continente, donde la inseguridad alimentaria y nutricional era considerada baja por la FAO, están en una situación muy difícil. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, donde la desnutrición regresó y afectaba a más de 5,2 millones de personas en 2017 (FAO-OPS-PMA-UNICEF, 2018) y, al final de 2020, ya bajo los efectos de la pandemia, 19 millones de personas (9% de la población) pasaban hambre (inseguridad alimentaria grave) y otros 43,4 millones (20,5%) no tenían suficientes alimentos (inseguridad alimentaria moderada o grave) (Rede Penssan, 2021).

Además de los problemas de hambruna y malnutrición, en América Latina se ha prestado cada vez más atención a las cuestiones de inocuidad de los alimentos.

Esto es consecuencia de una serie de acontecimientos como el crecimiento de la población urbana, la reestructuración de las principales cadenas de suministro de alimentos, la creciente influencia de los supermercados, el aumento del consumo de alimentos fuera del hogar y de comida rápida (Popkin y Reardon, 2018; Schubert, Schneider y Dias-Mendez, 2017). La calidad biofísico-química y nutricional de los alimentos y la información al consumidor sobre los riesgos para la salud se convirtieron en uno de los objetivos centrales de las políticas de SAN en razón de repetidos escándalos y crisis alimentarias (Schubert y Ávalos, 2020).

La producción de alimentos a gran escala se ha beneficiado de los cambios en las normas de inocuidad de los alimentos, porque, hasta ahora, estas se han centrado en una visión higiénica y estadística de los riesgos de contaminación. Este sistema de valores, que ha tendido a estandarizar los alimentos según criterios esencialmente sanitarios, ha excluido efectivamente de las políticas alimentarias sostenibles a una gran parte de los productos no industrializados de la agricultura familiar (Cintrão, 2017). Además, debido a la adopción de reglamentos de inocuidad de los alimentos, el suministro de alimentos ultraprocesados ha agudizado la doble tendencia hacia la concentración de la industria alimentaria y la estandarización de los alimentos.

Otro efecto es que las personas de las zonas urbanas e incluso rurales de América Latina han experimentado una rápida transformación de sus dietas que, junto con una disminución de la actividad física, ha conducido a un rápido aumento de la obesidad en varios países en los cuales estos problemas ya eran alarmantes, como México, o han aumentado bruscamente desde la década de 2000 después de un declive en la década de 1990, como en Brasil (Rivera et al., 2004; Monteiro et al., 2019; Popkin y Reardon, 2018; Fernández et al., 2017). Hoy en día, más de la mitad de las mujeres y más del 20% de los niños tienen sobrepeso o son obesos (Corvalán et al., 2017).² En algunos países como Chile y México, estos indicadores alcanzan a dos tercios de las mujeres y a más de la mitad de los hombres (Popkin y Reardon, 2018). Por supuesto, la mala calidad nutricional es también responsable de las altas tasas de diabetes, hipertensión y otras enfermedades que afectan cada vez más a las poblaciones de América Latina y el Caribe (Anauati, Galiani y Weinschelbaum, 2015).

Frente a este escenario, la acción pública tiene que abordar un doble problema alimentario y nutricional, que resulta de la coexistencia de la malnutrición y la obesidad en el mismo entorno y a menudo en el mismo hogar. En este sentido, se desarrollan nuevas dinámicas de acción, tanto públicas como privadas, que

2 Según datos sobre obesidad en América Latina, el porcentaje de niños menores de 5 años con sobrepeso aumentó de 49,8% en 2000 a 59,6% en 2018, y el porcentaje de niños de 5 a 19 años con sobrepeso aumentó de 21,6% a 30,6% (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019).

contradican este marco de referencia de la SAN centrado solamente en la inocuidad alimentaria (Triches, Gerhardt y Schneider, 2015). Esto se manifiesta en particular a través de movimientos a favor de la agroecología, la alimentación sostenible y la reubicación de la oferta de alimentos, con especial atención a la acción pública para fortalecer la contribución de las nuevas formas de producción agrícola en pequeña escala (agroecología, agricultura urbana y periurbana, agricultura familiar) a la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares más pobres (Cabañas, Nigh y Pouzenc, 2020; Preiss e Schneider, 2020; Portilho, 2020; Moura, Souza y Canavesi, 2016; Guarín, 2013).

Además, en las zonas urbanas, donde cada vez son más los consumidores que buscan productos más sanos, pero también más auténticos en relación con determinados territorios, las cuestiones alimentarias van más allá del estricto marco de la nutrición. Implican, cada vez más, cuestiones culturales y sociales relacionadas con la inclusión social de los productores más desfavorecidos y el mantenimiento de ciertos tipos de alimentos o recetas elaborados por comunidades rurales o tradicionales (Cabañas, Nigh y Pouzenc, 2020; Guéneau et al., 2017; Niederle y Wesz Junior, 2020). Estas cuestiones también se refieren de manera creciente a cuestiones medioambientales, dado el deseo de una franja de consumidores de minimizar el impacto de los procesos de producción (Portilho, 2020). Además, en algunas ciudades latinoamericanas, la creciente demanda de cadenas alimentarias locales ha favorecido el desarrollo de redes alimentarias alternativas, que se traducen en el desarrollo de la agricultura urbana y la participación de los consumidores en la producción de alimentos, como parte del creciente número de “comunidades de apoyo a la agricultura” (Leisa, 2019).

La alimentación se afirma así como un signo social que expresa formas de ser mucho más complejas. El comensal contemporáneo hace cada vez más elecciones de alimentos como un acto político (Paredes et al., 2020; Portilho, 2020), lo que lleva a una demanda creciente no solo de un suministro de alimentos más diversificado, sino también de nuevas prácticas de producción, distribución y consumo. El acortamiento de las cadenas de suministro, la aparición de consumidores “coagricultores”, la multiplicación de restaurantes que ofrecen platos preparados a partir de plantas alimenticias no convencionales o productos derivados de la “socio-biodiversidad”, son algunos ejemplos de la dinámica innovadora en curso en los principales centros urbanos (Duarte et al., 2021; Guéneau et al., en este libro). La mayoría de sus innovaciones se basan en la creencia, real o no, de que contribuyen al desarrollo sostenible, como la idea de que la producción local de alimentos es ecológica (Moustier, 2017).

Esta dinámica de transición hacia sistemas alimentarios alternativos forma parte de un contexto de prácticas de consumo que cambian rápidamente, sobre

todo en las zonas urbanas, y especialmente en las zonas urbanas más extensas. La proporción de la población que vive en estos espacios está aumentando considerablemente en América Latina. En las principales ciudades brasileñas, los presupuestos alimentarios de los consumidores se destinan cada vez más a las comidas fuera del hogar, donde los patrones de consumo se están diversificando (comida rápida, food trucks, restaurantes de comida por peso, etc.) (Zaneti, 2017; Schubert, Schneider y Dias-Mendez, 2017). Además, nuevos actores como los chefs están cada vez más presentes en los medios de comunicación y en los programas de televisión dedicados a la gastronomía, que se desarrollan con fuerza y son cada vez más populares. Chefs latinoamericanos como el peruano Gastón Acurio y el brasileño Alex Atala están desempeñando un papel real como emprendedores políticos para colocar el tema de la sostenibilidad alimentaria en la agenda política (Zaneti, 2017).

Si bien estos diversos factores no parecen haber conducido todavía a un cambio fundamental en los sistemas alimentarios, sí nos llevan a plantear la hipótesis de un cambio en la perspectiva de la acción pública referente a los desafíos alimentarios: mientras que hasta ahora las políticas se han pensado desde lo “productivo”, desde “arriba” y de lo rural a lo urbano, algunas jugadas de actores en entornos urbanos sugieren una nueva dinámica desde el “consumo”, desde “abajo” y de lo urbano a lo rural, que involucra a los consumidores y tiende a posicionar el tema de los sistemas alimentarios en la agenda política. Aunque algunos trabajos se centran en las numerosas iniciativas innovadoras y las nuevas políticas locales destinadas a transformar el sistema alimentario y permitir que los consumidores recuperen el control de sus alimentos (Paredes et al., 2020; Blay-Palmer 2016; Preiss, Charão-Marques y Wiskerke 2017), la investigación aún no ha captado toda la importancia de la dinámica en curso en las ciudades para la elaboración de políticas alimentarias sostenibles. Por esta razón, nuestra investigación empezó con el intento de arrojar luz sobre las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo tienen en cuenta las políticas públicas los nuevos desafíos de la seguridad alimentaria y la promoción de sistemas alimentarios sostenibles? ¿Cuáles son las iniciativas destinadas a diseñar políticas públicas para una alimentación sostenible en las zonas rurales y urbanas?
- ¿Cuáles son las reconfiguraciones de las coaliciones de actores en torno a la cuestión de los sistemas alimentarios sostenibles? ¿Cómo renueva la acción pública la noción de sistema alimentario sostenible?
- ¿Cómo se vinculan las políticas alimentarias con las políticas agrícolas, de desarrollo rural, de salud, de educación, ambientales y urbanas para abordar los desafíos alimentarios de las poblaciones urbanas y rurales?

- ¿En qué medida las políticas alimentarias pueden constituir nuevos vectores para cambiar los modelos de producción agrícola hacia una mayor sostenibilidad y una transformación profunda del mundo rural?

La mayor dificultad del proyecto fue que la investigación se realizó en arenas movedizas. Además de la crisis sanitaria del Covid-19, que agravó severamente las condiciones de inseguridad alimentaria y aumentó exponencialmente las dificultades de los Estados para responder a los problemas alimentarios, fuertes cambios políticos y económicos marcaron a América Latina y el Caribe a lo largo de los dos años del proyecto. En 2018, cuando comenzamos el trabajo, el escenario político latinoamericano apuntaba a un ascenso conservador, que ya estaba poniendo en marcha un proceso acelerado de desmantelamiento de políticas públicas de desarrollo rural, seguridad alimentaria y de apoyo a la agricultura familiar (Sabourin et al., 2020). Y fue precisamente con este escenario que muchos investigadores se encontraron durante su investigación. Sin embargo, en 2021, algunos países ya daban señales de que la ola conservadora podría durar menos de lo inicialmente proyectado y gobiernos de países como Argentina y Bolivia volvían a estar bajo el liderazgo de coaliciones políticas progresistas. Todo esto para decir que, en los últimos dos años, América Latina se ha convertido en un mosaico político mucho más complejo.

Los efectos más directos de la incertidumbre sobre la trayectoria política del continente se expresan en la agenda y dinámica de los bloques multilaterales que, en las dos primeras décadas de la década del 2000, jugaron un papel muy importante en la difusión regional de las políticas de seguridad alimentaria (Sabourin y Grisa, 2019; Grisa y Niederle, 2019). El Mercosur y, en particular, su Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), fue vaciado por el gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, para quien el bloque es un obstáculo para las relaciones bilaterales directas y para la liberalización de los mercados. Asimismo, en la medida en que terminar con el bloque tiene un costo político muy alto y encuentra resistencias de otros países, el gobierno brasileño exige la adopción de una agenda enfocada a la apertura de mercados y acuerdos comerciales que permitan exportar productos agrícolas. Temas como participación social, democracia e integración regional fueron retirados de las discusiones, al mismo tiempo que se desalentaron o extinguieron los innumerables espacios de diálogo para la construcción de políticas de seguridad alimentaria.

La situación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es aún más dramática. En el primer caso, la entidad se convirtió en escenario de fuertes conflictos políticos entre países con matices ideológicos muy distintos. Nuevamente, el presidente brasileño, Jair Bolsonaro, tomó la delantera y, en

enero de 2020, suspendió la participación del país en CELAC alegando no poder dialogar con gobiernos que imponen regímenes no democráticos, lo que, considerando su propio sesgo autoritario, representó solamente su rechazo a los gobiernos de izquierda. A su vez, Unasur se extinguió tras una sucesión de deserciones. A principios de 2018, Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú anunciaron su salida transitoria. A fines del mismo año, Colombia se retiró definitivamente y, al año siguiente, esa decisión fue seguida por Ecuador y Bolivia. En 2020 le tocó el turno a Uruguay.³

Estos conflictos, además de los efectos del Covid-19, han comprometido severamente la agenda de seguridad alimentaria y, como resultado, han contribuido al regreso de los flagelos sociales tan conocidos por la población latinoamericana: pobreza, hambre, desigualdad, autoritarismo. Si hasta principios de la década de 2010 se reconocía a América Latina como una de las regiones que más rápidamente avanzaba en el tratamiento de estos problemas, en los últimos años se la ha identificado como uno de los contextos donde se observan algunos de los mayores retrocesos. En 2019, América Latina y el Caribe ha respondido por casi un tercio de la inseguridad alimentaria moderada o grave en el mundo (precedida solo por África, que ha respondido por más de la mitad de la población mundial) y, si las tendencias recientes se mantienen, tendrá el incremento del hambre hasta 2030, alejándose de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (FAO, 2020).

Desde el punto de vista económico, el escenario no es menos complejo. En los últimos dos años el precio de los productos básicos agrícolas (*commodities*) se ha disparado en los mercados internacionales, contribuyendo, por un lado, al aumento de las exportaciones de varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, entre otros). Por otro lado, a pesar de la pérdida de poder adquisitivo de la población (reducción de la demanda interna), el crecimiento de la demanda internacional, la crisis de devaluación de las monedas nacionales frente al dólar y la ausencia de regulación de los mercados resultó en el aumento del precio de los alimentos en los mercados domésticos, agravando las crisis alimentarias, en particular de las poblaciones más vulnerables, urbanas y rurales. Al mismo tiempo, estos procesos repercuten en la expansión acelerada de las prácticas neoextractivistas y de todos los procesos sociales asociados a ellas, como el acaparamiento de las tierras agrícolas, la deforestación y la violencia en el campo (Sosa Varroti y Gras, 2020; Sauer, 2018).

3 En lugar de estas entidades, en 2017, cancilleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú crearon el Grupo de Lima, con el objetivo declarado de “abordar la situación crítica de Venezuela y explorar formas de contribuir a la restauración de la democracia en ese país”. Sin embargo, en 2021, en una señal de apoyo al gobierno venezolano, Argentina se retiró del grupo.

El aumento de los precios de los alimentos, la crisis de desempleo y la reducción de los ingresos para la población más pobre (compradora neta de alimentos), estimula el consumo de alimentos industrializados y ultraprocesados, los cuales son más baratos y de fácil acceso, ya que se distribuyen ampliamente a través de las grandes cadenas de supermercados. Así, a pesar de los avances que se han producido en la región en la discusión sobre la producción y consumo de alimentos saludables, una gran parte de la población no tiene acceso a ellos sino con el apoyo de políticas públicas, las cuales que han perdido fuerza en razón de la crisis fiscal de los Estados y, más que eso, por el ascenso de gobiernos alineados con los intereses de la industria alimentaria.

Estas dificultades también son relevantes cuando se discuten las políticas de SAN con el intento de construir sistemas alimentarios sostenibles. En sí mismo, el aumento del precio de las *commodities* agrícolas es ya un factor que impulsa la expansión de los monocultivos, el uso de plaguicidas y la reducción de la biodiversidad. Sin embargo, algunos gobiernos latinoamericanos se han manifestado en contra de la corriente global de preocupaciones asociadas a los efectos del cambio climático y, ante eso, se comprometieron con la construcción de modelos de producción, distribución y consumo más sostenibles. Así, en muchos países, en lugar de fortalecer políticas que respondan a estas preocupaciones, la sociedad civil, con el apoyo de segmentos específicos del mundo académico y de la prensa, no ha podido hacer mucho más que presionar a ciertos gobiernos para reducir el daño ambiental causado por el apoyo al agronegocio de exportación (Sabourin et al., 2020).

Fue en este caldo de controversias y abruptos cambios económicos y políticos, agravados por la pandemia, donde producimos las reflexiones que se presentan en este libro. Antes de llevarlas al público, realizamos seminarios y debates entre los miembros del equipo. El objetivo era producir una interpretación articulada que pudiera explicar la dinámica alimentaria hegemónica en el continente. Al final, como era de esperar, lo que se ve en el conjunto de capítulos es que el caleidoscopio político y económico en que se ha convertido América Latina alberga una variedad de sistemas y políticas alimentarias. Esta variedad responde a los diferentes matices ideológicos que han prevalecido en cada país –en los gobiernos, pero también en los grupos de interés, las organizaciones sociales y en el ámbito académico– y a las diferentes dinámicas de construcción de la alimentación como problema político en cada contexto, lo que ya en el primer capítulo denominamos “politización de la alimentación” (Grisa et al., en este libro).

El libro consta de cinco partes. La primera está conformada por tres artículos que presentan una mirada transversal a las dinámicas regionales, enfocándose en la diversidad de referenciales que orientan las políticas alimentarias en

América Latina (Capítulo 1), un análisis de los estudios prospectivos que fueron producidos en la región en términos de políticas alimentarias (Capítulo 2), y una revisión del papel de las organizaciones internacionales en su difusión (Capítulo 3). La segunda parte presenta un panorama histórico de las políticas alimentarias nacionales basado en la experiencia de cuatro países: Nicaragua (Capítulo 4), Paraguay (Capítulo 5), México (Capítulo 6), Bolivia (Capítulo 7) y Chile (Capítulo 8). Luego, la tercera parte se centra en los cambios recientes en las políticas alimentarias nacionales, explorando los casos de Argentina (Capítulo 9), Perú (Capítulo 10) y Paraguay (Capítulo 11). La cuarta parte examina experiencias innovadoras a escala local, para lo cual se analizan las políticas construidas en las ciudades de Brasilia (Capítulo 12), Cali (Capítulo 13), San Ramón (Capítulo 14) y Antioquia (Capítulo 15). Finalmente, la última parte del libro se centra en los desafíos para la construcción de políticas específicas: los programas de compra de alimentos de los gobiernos estatales brasileños (Capítulo 16), las regulaciones de sanidad alimentaria en el contexto argentino (Capítulo 17), las compras públicas en Uruguay (Capítulo 18) y la interface entre las políticas y las culturas alimentarias de los pueblos indígenas de Paraguay (Capítulo 19).

En el capítulo 1, **Catia Grisa, Paulo Niederle, Stéphane Guéneau, Jean-François Le Coq, Clara Craviotti, Graciela Borrás, Daniel Campos Ruiz Diaz, Héctor Ávila-Sánchez, Sandrine Freguin-Gresh, Junior Miranda Scheuer y Jorge Albarracin** proponen una mirada de la evolución de los referenciales movilizados en América Latina para atender a los desafíos alimentarios. A partir de un análisis de las políticas en los países de la región, se identifican ocho referenciales principales, los cuales conllevan valores y normas distintas y se manifiestan a través de diferentes instrumentos de políticas. Además, se muestra que las políticas han evolucionado desde un referencial de “alimentación por el mercado” hacia referenciales más “integradores” que buscan lograr consumo adecuado, saludable, sostenible y responsable a través de un amplio conjunto de herramientas de políticas.

En el capítulo 2, **María Mercedes Patrouilleau, Diego S. Taraborrelli, Ignacio Alonso** analizan los estudios de prospectiva realizados en la región latinoamericana. Este capítulo muestra una multiplicación de dichos estudios desde los años 2000, y una revalorización de las cuestiones alimentarias en los últimos años.

En el capítulo 3, **Fernanda C. França de Vasconcellos** analiza cómo las narrativas y los referenciales utilizados por las agencias internacionales se tradujeron en las recomendaciones de políticas de SAN en América Latina y el Caribe. A partir de una revisión bibliográfica, focalizada en cuatro organizaciones (FAO, PMA, IICA y FIDA), la autora evidencia una articulación coherente de los

referenciales de políticas públicas, incluso cuando estos coexisten en la narrativa, de manera que no plantean propuestas conflictivas. Se observa también que las narrativas se volvieron cada vez más catastróficas, al articular el aumento del número de personas hambrientas, el incremento de la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades causadas por la malnutrición, con propuestas de políticas integradoras, siguiendo las premisas de la agenda internacional constituida por los ODS.

En la segunda parte, el libro presenta un panorama histórico de las políticas alimentarias nacionales. En el caso de **Nicaragua, Sandrine Freguin-Gresh y Geneviève Cortes** muestran la existencia de un período de coyuntura crítica a finales de la década de 2000 que llevó a un cambio institucional gradual de las políticas hacia una priorización de la agricultura familiar y de la lucha contra la pobreza y el hambre, que se traduce en la creación de dos programas emblemáticos, los programas “Hambre Cero” y “Merienda Escolar”. Sin embargo, no obstante los avances, estos programas encuentran límites significativos en términos de gobernanza, particularmente en el proceso de selección de beneficiarias, lo que cuestiona su universalidad.

El caso de **Paraguay, Daniel Campo Ruiz Díaz y María C. Benavidez** concluyen que la construcción de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional que garantice el pleno ejercicio del derecho a la alimentación está aún muy rezagada. A pesar de algunas leyes y políticas a favor de la agricultura familiar y programas que impulsan la seguridad alimentaria en carácter de protección social, en el país no se han iniciado cambios profundos que puedan promover estrategias de una política de Estado en materia de seguridad y soberanía alimentaria, articulando la participación de todos los sectores sociales, privados y públicos, incluyendo a los grupos vulnerables que son, en su mayoría, del sector rural y periurbano.

En el caso de **México, Héctor Ávila-Sánchez** muestra el fuerte intervencionismo estatal en las cuestiones agrarias a lo largo de la historia. El autor evidencia un giro reciente de las políticas bajo el actual gobierno, que retoma los antecedentes de luchas y movimientos sociales, y reivindica el rol de los pequeños y medianos productores, así como sugiere la intención de vincular los programas y políticas rurales a la soberanía alimentaria. Al mismo tiempo que presenta un amplio conjunto de políticas y programas para promover la SAN, el autor concluye cuestionando la capacidad real de implementación de estas políticas focalizadas en pequeños y medianos productores en un entorno donde predomina la producción convencional de grandes empresas y la expansión monopólica de las agroindustrias transnacionales.

Para el caso de **Bolivia, Jorge Albarracín** destaca una historia agraria dual y conflictiva entre la agroindustria y el agronegocio, de un lado, y la agricul-

tura familiar e indígena, del otro. Bolivia ha mantenido y reforzado un sistema alimentario, enfocado en la producción de productos y alimentos que sigue la estructura del modelo agroindustrial y del agronegocio, posicionándose como proveedora de materias primas para el mundo. Por su parte, los sistemas productivos más tradicional sufren de una inversión pública deficiente tanto en el apoyo a la producción como en la construcción de mercados locales, lo que conlleva a mantener y agravar los problemas de malnutrición en las zonas andina y de los valles.

En **Chile**, **Michel Leporati Néron** y **Pablo Villalobos Mateluna** proponen un análisis institucional, político y económico de las políticas públicas que han ido conformado el sistema alimentario chileno desde sus orígenes hasta nuestros días. Inicialmente, los autores discuten la evolución de las políticas de protección social, alimentación saludable y de modernización del sistema de gestión de inocuidad y calidad de los alimentos. Después, hacen un recorrido histórico sobre la evolución de las políticas de desarrollo agrícola y de fomento. A partir de estos componentes históricos, al final del capítulo discuten el desempeño del sistema alimentario chileno con una mirada prospectiva respecto de los desafíos presentes y futuros.

En la tercera parte del libro, se analizan cambios recientes en las políticas alimentares. En **Argentina**, **Cecilia Inés Aranguren**, **Ana María Costa**, **Susana Brieva** y **Graciela Borrás** analizan la agendas y los procesos de construcción social de la política alimentaria desde 2001. Las autoras muestran que, desde la crisis de inicios de los años 2000, la temática alimentaria se ha convertido en un problema público con centralidad en la agenda de la política socioeconómica del país. Tras un análisis detallada de dos programas, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y el Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS), concluyen que hubo una escasa participación ciudadana en la construcción de estos programas, y llaman al desarrollo de una alianza más estrecha entre el sector público y la sociedad civil para generar sistemas alimentarios sostenibles y saludables, incorporando los intereses de los actores involucrados en todas las etapas de las cadenas alimenticias.

En **Perú**, **Carolina Trivelli** y **Carlos E. Urrutia** analizan la evolución de los programas alimentarios y los cambios en el patrón de consumo del 2004 al 2018. Los autores muestran que las principales políticas públicas sobre seguridad alimentaria, en sus objetivos específicos, se encuentran profundamente desarticuladas entre, de un lado, políticas alimentarias centradas en el acceso a alimentos y con una visión productiva y, del otro lado, políticas sociales enfocadas en los problemas de salud. Además, rescatan la evolución de 2004 a 2019 de estos programas, donde presentan el panorama errático de la intervención pública. Final-

mente, muestran que la evolución del sistema de consumo estuvo marcada por el aumento sostenido del valor de la canasta alimenticia a lo largo de estos últimos años. Por esta razón, los autores llaman a prestar más atención a la calidad de los alimentos en los estudios sobre estos programas de seguridad alimentaria.

En **Paraguay**, **Silvia A. Zimmermann**, **Diana Jazmin Britz Cohene** y **Noelia Riquelme** analizan las dimensiones *policy-politics-polity* de las políticas alimentarias. Las autoras muestran que las políticas públicas nacionales destinadas a combatir el hambre y la desnutrición comenzaron a partir de la década del 2000, con la creación de tres programas nacionales, el *Tekoporã*, PANI y Abrazo. Luego, las políticas evolucionaron con los cambios de gobiernos sucesivos, en particular con la creación del PLANAL, que articulaba diferentes acciones y fue un importante intento de coordinación institucional entre el 2009 y el 2012. La evolución de las políticas muestra una gran sensibilidad a los cambios de gobiernos y una tendencia reciente a tratar el problema alimentario como un tema de asistencia y protección social, y no de cuestionar el modelo de desarrollo y sus implicaciones para la seguridad y la soberanía alimentaria.

La cuarta parte del libro analiza iniciativas innovadoras de políticas y acciones alimentarias desde los territorios y ciudades.

Stéphane Guéneau, **Mauro G.M. Capelar**, **Janaína Deane de Abreu Sá Diniz**, **Jessica Pereira Garcia** y **Tainá Bacellar Zaneti** analizan el proceso de politización de la cuestión alimentaria en la ciudad de **Brasilia (Brasil)**. Los autores muestran cómo se desarrollan iniciativas locales y políticas en respuesta a un deseo de cambio expresado por una parte de la población urbana (especialmente la de mayor educación e ingresos), en relación con el deseo de acceder a alimentos saludables, respondiendo a condiciones ambientales y sociales, de un mejor manejo de los residuos y del desperdicio de alimentos. Los autores muestran que así se han generado dinámicas con el protagonismo de actores locales que asumieron el reto de recuperar el control de los problemas públicos gestionados en instancias superiores, nacionales e internacionales, con una fuerte intervención de los poderosos actores privados del sector agroalimentario. Los autores también muestran que el cambio hacia sistemas alimentarios más sostenibles fue expresado inicialmente a través de actores del mundo agrícola alternativo, y que su inserción en las políticas depende en gran medida de la acción de una coalición centrada en la transición agroecológica.

Ruby Elisabeth Castellanos Peñaloza, **Guy Henry** y **Sara Rankin** analizan la construcción de la política alimentaria urbana de **Cali (Colombia)**. Partiendo del concepto de sistemas alimentarios sostenibles, los autores presentan la dinámica de construcción de la política pública municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (PSSAN), la cual fue creada a partir de una colab-

oración entre la administración municipal, centros de investigación y universidades, y actores locales de la sociedad civil en el marco de la Mesa de Seguridad Alimentaria. Los autores rescatan la dimensión de confianza entre actores que se desarrolló durante el proceso como un factor clave de la creación de este plan.

Jairo Rojas Meza, Pedro Pablo Benavidez y Francisco Chavarría Aráuz analizan las transformaciones de los sistemas alimentarios en un territorio rural de **Nicaragua**, el municipio de **San Ramón**. Los autores muestran que el sistema alimentario actual del municipio de San Ramón es el resultado de un proceso histórico de políticas públicas agrícolas y de las relaciones con el mercado nacional e internacional. El acceso de las familias rurales sin tierra a los productos alimenticios depende de los ingresos generados, los cuales son inciertos. Las políticas públicas expresadas en programas de capitalización de las unidades campesinas, como el Bono Productivo Alimentario (Hambre Cero), ha tenido un desempeño discutible. La transformación agroecológica de las unidades de producción campesina ha sido producto fundamentalmente de organizaciones gremiales y sociales. Al finalizar, los autores concluyen que la coherencia entre las políticas nacionales y las locales, los mecanismos de coordinación y la intersectorialidad aún es insuficiente.

José Anibal Quintero Hernández analiza la evolución y los cambios de la política pública de SAN en el **departamento de Antioquia (Colombia)**. El autor presenta el proceso de creación e implementación del Programa de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA), que se inició en 2001, y que representa un programa pionero al nivel departamental en términos de seguridad alimentaria. Esta política pretende atender a la población con mayores dificultades, especialmente a los niños menores de 14 años, y se ha apoyado sobre programas de compras públicas para alimentación escolar. Los autores describen las cinco etapas sucesivas que ha conocido esta política y subrayan que ha logrado integrar de manera importante grandes sectores, académicos, políticos y económicos en torno de la problemática de la seguridad alimentaria. Finalmente, el autor concluye que, mientras esta política ha posibilitado que los niños del departamento resuelvan en parte el problema de la SAN, el problema sigue vigente y su solución demanda mayor participación de organizaciones sociales.

La última parte del libro proporciona un análisis más focalizado en herramientas e innovaciones de políticas alimentarias específicas. Primeramente, **Catia Grisa, Mário Lúcio de Ávila y Rafael Cabral** analizan la politización de los 12 programas de compras públicas de alimentos para la agricultura familiar de los gobiernos estatales de **Brasil**. Los autores rescatan que las innovaciones y resultados del PAA y del PNAE a nivel nacional, la crisis financiera y política del PAA (2013 en adelante), el desmantelamiento de las políticas públicas para la agricul-

tura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional, así como los cambios políticos nacionales y estatales y la pandemia del nuevo coronavirus fueron elementos que contribuyeron a marcar la agenda pública y a politizar las compras públicas de alimentos. Frente a un gobierno federal que ha hecho poco para enfrentar los problemas alimentarios, son las movilizaciones, el protagonismo y las acciones de diversos actores sociales, ya sea a través del activismo alimentario de los movimientos sociales y sindicales de la agricultura familiar, el tránsito institucional de sus representantes ante el gobierno, o incluso el activismo institucional de la burocracia de nivel medio o “de calle”, los que han fortalecido la agenda de políticas alimentarias. Entre los actores involucrados en la construcción de los programas estatales, los autores subrayan el predominio de las organizaciones de la agricultura familiar, que ejercen presión, interactúan y se relacionan con la burocracia y los actores gubernamentales, pero no observan todavía la implicación de los consumidores, de las organizaciones de consumidores, de otras categorías profesionales o de las áreas de gestión pública en la modificación de los decretos alimentarios en vigor a nivel de los estados brasileños.

Clara Cravioti propone un análisis del proceso de sanción de normas relativas a la elaboración de alimentos de la agricultura familiar en **Argentina**, iniciado hacia fines de los 2000. Partiendo de la premisa de que las normas sanitarias no solo son objetos técnicos, sino también políticos, la autora analiza la formulación e incorporación de estas normas en el Código Alimentario Argentino. A partir de esto, evidencia una serie de etapas en el proceso de formulación relacionadas con la capacidad de instalar la problemática de la agricultura familiar dentro de la agenda institucional relacionada con la actualización de las normas sanitarias. Se rescata el rol de una coalición proagricultura familiar en un proceso de negociación donde se resolvieron las controversias y que desembocó en la incorporación de un artículo específico en el Código Alimentario Argentino. La autora subraya las distintas operaciones de traducción que fueron necesarias por parte de la coalición proagricultura familiar para negociar esta innovación institucional.

Junior Miranda Scheuer propone un análisis de los programas de compras públicas de productores familiares y pescadores en **Uruguay**. El autor muestra que la ley de compras públicas (LCP) en Uruguay surgió de los debates regionales promovidos por la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) y luego de una adaptación por el estado uruguayo. A diferencia de Brasil, donde los programas estatales de compra de agricultura familiar tienen un fuerte sesgo de desarrollo rural y de sistemas alimentarios sostenibles, la LCP renuncia a parte de esta connotación por un papel principal en el suministro de productos alimentarios al Estado, dando preferencia a los productores familiares y a los pescadores artesanales. Sin embargo, el autor identifica varios limitantes de esta

ley: no determina específicamente lo que pretende abordar; aunque el público objetivo está definido, la ley permite que los productores no familiares pueden acceder a las compras públicas; no fomenta la producción sostenible (orgánica o agroecológica) de alimentos, ni proporciona un mecanismo para diferenciar el valor de los productores familiares que trabajan de forma sostenible. Frente a esto, el autor subraya la importancia de articular esta ley con otras políticas con el objetivo de fomentar un *policy mix* que genere soluciones más integrales para fortalecer sistemas alimentarios sostenibles desde la agricultura familiar.

Finalmente, **Silvia Aparecida Zimmermann, Diana Jazmin Brites Cohene y Noelia Riquelme** indagan la cuestión alimentaria de los pueblos indígenas y de las políticas públicas en **Paraguay** a través de un análisis detallado de la realidad productiva, de recolección y de consumo de los pueblos indígenas, su sistema agroalimentario, y las iniciativas de políticas públicas nacionales de soberanía y seguridad alimentaria que intentan garantizar el *tekoporã* (Buen vivir) de los pueblos indígenas. Las autoras destacan un reconocimiento muy reciente de los pueblos indígenas en las políticas de Paraguay. Estos pueblos enfrentan la degradación de su situación alimentaria como resultado de problemas estructurales y, en particular, de la expansión del agronegocio, principalmente de la producción de soja y la ganadería, que reducen sus territorios. Frente a esta situación, el Censo de los Pueblos Indígenas fue fundamental para su visibilidad y la reciente construcción del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (PNPI), gracias a la movilización de la sociedad civil, ha sido un avance significativo. Sin embargo, la reducción de los fondos de inversión del Instituto Paraguayo del Indígena pone en peligro estos primeros avances. Las autoras concluyen en la necesidad de no solamente garantizar la implementación del PNPI, sino también de repensar el desarrollo rural del Paraguay, el avance del agronegocio, así como sus formas de producción y explotación de la naturaleza, para resolver los problemas alimentarios de las poblaciones indígenas del país.

Referencias

ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Org.). *Seguridad alimentaria, producción agrícola y desarrollo territorial*. Campinas: Alínea, 2010.

ANAUATI, M. V.; GALIANI, S.; WEINSCHELBAUM F. El aumento de las enfermedades no transmisibles en América Latina y el Caribe: desafíos para las políticas de salud pública. *Latin American Economic Review*, v. 24, n. 1, 2015.

BLAY-PALMER, A.; SONNINO, R.; CUSTOT, J. A food politics of the possible? Growing sustainable food systems through networks of knowledge. *Agriculture and Human Values*, v. 33, n. 1, p. 27-43, 2016.

- CABAÑAS, A. A. G.; NIGH, R.; POUZENC, M. *La comida de aquí: retos y realidades de los circuitos cortos de comercialización*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas: UNAM, 2020.
- CALDAS, E. L.; ÁVILA, M. L. Compras públicas e alimentação escolar no Paraguai: a disseminação da experiência brasileira e a adaptação do modelo. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018. p. 171-188.
- CHONCHOL, J. *El desafío de la comida: el hambre en el mundo*. São Paulo: Marco Zero, 1987.
- CINTRÃO, R. Segurança alimentar, riscos, escalas de produção: desafios para a regulação sanitária. *Vigilância Sanitária em Debate*, v. 5, n. 3, p. 3-13, 2017.
- CLARK, P. Can the State Foster Food Sovereignty? Insights from the Case of Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, n. 16, p. 183- 205, 2016.
- CORVALÁN, C., GARMENDIA, M. L., JONES-SMITH, J., LUTTER, C. K., MIRANDA, J. J., PEDRAZA, L. S., POPKIN, B. M., RAMÍREZ-ZEA, M., SALVO, D., Y STEIN, A. D. Nutrition status of children in Latin America. *Obesity Reviews*, v. 18 S2, p. 7-18, 2017.
- DUARTE, L.M.G.; GUÉNEAU, S.; DINIZ J.D.A.S. PASSOS, C.J.S. Valorización de los patrimonios alimentarios y productos agroextractivistas del Cerrado brasileño en la gastronomía: un estudio sobre el Festival Gastronómico Cerrado Week. In: REBAÏ, N.; BILHAUT, A-G.; DE SUREMAIN, C-E.; KATZ, E.; PAREDES, M. (Ed.). *Patrimonios alimentarios en América Latina: recursos locales, actores y globalización*. Lima: IFEA/IRD, 2021.
- FAO. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma: FAO, 2020.
- FAO. *El estado mundial de la seguridad alimentaria y la nutrición: crear resiliencia climática para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: FAO, 2018.
- FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO, 2019.
- FAO. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma: FAO, 2011.
- FERNÁNDEZ, A.; MARTINEZ, R.; CARRASCO, I.; PALMA, A. *Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México*. Santiago: Cepal, 2017.
- FREGUIN-GUESH, S.; CORTÈS, G. *Políticas públicas y seguridad alimentaria en Nicaragua: trayectorias sociohistóricas y desafíos actuales*. In: SIMPOSIO DE LA SFER, 20-21 jun. 2018, Montpellier. Montpellier SupAgro, 2018.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; DE FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília, MDA. 2010
- GRISA, C.; VALENCIA PERAFÁN, M. E.; GIRALDO CALDERÓN, P. E. Transferência e tradução de políticas públicas do Brasil para a Colômbia: o caso das compras públicas da agricultura familiar. *Estudos Sociedad & Agricultura*, v. 26, n. 2, p. 353-375, 2018.
- GRISA, C.; NIEDERLE, P. Transferência, convergência e tradução de políticas públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *Dados*, v. 62, p. 1-37, 2019.
- GUARÍN, A. El valor de las cadenas de suministro nacionales: productores, mayoristas y consumidores urbanos en Colombia. *Development Policy Review*, v. 31, n. 5, p. 511-530, 2013.

GUÉNEAU, S.; DINIZ, J. D. D. A. S.; MENDONÇA, S. D.; GARCIA, J. P. Construcción social de los mercados de sabana: entre sociobiodiversidad y alta cocina. *Século XXI-Revista de Ciências Sociais*, v. 7, n. 1, p. 130-156, 2017.

LEISA. *Agricultura urbana en América Latina. Revista de Agroecología*. v. 35, n. 3, 2019.

LOPES FILHO, M. A. Compras locais no Haiti: disseminação e interpretação em âmbito nacional dos modelos brasileiros. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

MALUF, R. S.; BURLANDY, L.; ALEXANDRE, V. P. Pesquisas em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: enfoques e conexões com as políticas públicas. In: PREISS, P.; SCHNEIDER, S.; COELHO DE SOUZA, G. (Org.). *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: UFRGS, 2020.

MONTEIRO, C.; CANNON, G.; LEVY, R.; MOUBARAC, J-C.; LOUZADA, M.; RAUBER, F.; KHANDPUR, N.; CEDIEL, G.; NERI, D.; MARTINEZ-STEELE, E.; BARALDI, L.; JAIME, P. Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. *Public Health Nutrition*, v. 22, p. 1-6, 2019.

MOUSTIER, P. Short urban food chains in developing countries: signs of the past or of the future? *Natures Sciences Sociétés*, v. 25, n. 1, p. 7-20, 2017.

NIEDERLE, P.; WESZ JR., V. J. *Agrifood System Transitions in Brazil: New Food Orders*. London: Routledge, 2020.

PAREDES, M.; PRADO, P.; VALERO, Y.; COLE, D. Mensuração do consumo responsável de alimentos: um insumo para fortalecer a campanha “250.000 famílias saudáveis” no Equador”. In: PREISS, P.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos*. Porto Alegre: UFRGS, 2020. p. 325-337.

POPKIN, B.; REARDON, T. Obesity and the food system transformation in Latin America. *Obesity Reviews*, v. 19, n. 8, p. 1.028-1.064, 2018.

PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. *Redes*, v. 25, n. 2, p. 12-33, 2020.

PREISS, P.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos*. Porto Alegre: UFRGS, 2020.

PREISS, P.; CHARÃO-MARQUES, F.; WISKERKE, J. Fostering sustainable urban-rural linkages through local food supply: a transnational analysis of collaborative food alliances. *Sustainability*, v. 9, n. 7, p. 1.155, 2017.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

RIVERA, J. A.; BARQUERA, S.; GONZÁLEZ-COSSIO, T.; OLAIZ, G.; SEPÚLVEDA, J. Nutrition Transition in Mexico and in Other Latin American Countries. *Nutrition Reviews*, v. 62(suppl. 2), S149-S157, 2004.

SABOURIN, E.; GRISA, C. *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018.

SAUER, S. Soy expansion into the agricultural frontiers of the Brazilian Amazon: The agribusiness economy and its social and environmental conflicts. *Land Use Policy*, v. 79, p. 326-338, 2018.

SABOURIN, E.; GRISA, C.; NIEDERLE, P.; LEITE, S.; MILHORANCE, C.; FERREIRA, A.; SAUER, S.; ANDRIGUETTO-FILHO, J. The dismantling of the rural and environmental public policies in Brazil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, n. 31, 2020.

SCHNEIDER, S.; BOHÓRQUEZ, N. V. La contratación pública de alimentos como mecanismo de desarrollo en Colombia. *Redes*, Santa Cruz do Sul, (Online), v. 24, n. 1, p. 81-105, 2019.

SCHUBERT, M.; ÁVALOS, D. Sistemas alimentarios globales y ley de etiquetado de alimentos en Chile. *Redes*, v. 25, n. 2, p. 527-544, 2020.

SCHUBERT, M.; SCHNEIDER, S.; DÍAZ MÉNDEZ, C. O “comer fora de casa” no Brasil, Reino Unido e na Espanha: uma revisão das bases de dados estatísticos oficiais e perspectivas para comparação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 25, n. 2, 2017.

SOSA VARROTTI, A.; GRAS, C. Network companies, land grabbing, and financialization in South America. *Globalizations*, v. 18, n. 3, 2020.

TRICHES, R. M.; GERHARDT, T. E.; SCHNEIDER, S. Políticas alimentarias: interacciones entre salud, consumo y producción de alimentos. *Interacciones*, v. 15, n. 1, 2015.

WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food Sovereignty and *Fome Zero*: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, n. 1, p. 81-105, 2017.

ZANETI, T. B. *Cozinha de raiz*: relaciones entre chefs, productores y consumidores a través del uso de productos agroalimentarios únicos en la gastronomía contemporánea. 2017. Tesis (Doctorado en Desarrollo Rural) – Universidade Federal do Rio grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PARTE I
Análisis regionales de las
políticas alimentarias

CAPÍTULO 1

Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latinoamericana

Catia Grisa, Paulo Niederle, Stéphane Guéneau, Jean-François Le Coq, Clara Craviotti, Graciela Borrás, Daniel Campos Ruiz Díaz, Héctor Ávila-Sánchez, Sandrine Freguin-Gresh, Junior Miranda Scheuer, Jorge Albarracín

Introducción

La politización de las cuestiones alimentarias no es un fenómeno reciente en América Latina. De hecho, a lo largo del siglo XX, el acceso a los alimentos se planteó como uno de los problemas públicos más importantes de la región, convirtiéndose incluso en el desencadenante de cambios paradigmáticos en los modelos de desarrollo que orientaban la acción estatal (Gilardon, 2016; Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001; Linhares y Silva, 1979; Linhares, 1979). Sin embargo, como se ha verificado en otras partes del mundo, actualmente este fenómeno revela nuevas dinámicas (Fouilleux y Michel, 2020; Portilho, 2020). La principal novedad es la proliferación de entendimientos sobre las razones que hacen de la alimentación uno de los principales problemas públicos contemporáneos. Al tema del hambre, que ha predominado a lo largo de la historia de América Latina y que ha vuelto a la agenda debido a la crisis económica, agravada por la reciente pandemia, se suman ahora discusiones que vinculan las prácticas alimentarias con temas de salud, soberanía alimentaria, derechos a la alimentación, el patrimonio cultural, la sociobiodiversidad y el cambio climático (Swinburn et al. 2019). Además, la politización se manifiesta no solo en el ámbito de la producción (Molina, García y Casado, 2017) y la esfera pública (Fouilleux y Michel, 2020), sino que incluye cada vez más el consumo y la esfera privada (Portilho, 2020; Tanaka y Portilho, 2019).

La multiplicación de las comprensiones sobre el lugar de la alimentación, como práctica organizadora de diferentes dimensiones de la vida social, se refleja

en las disputas entre los actores que participan en la construcción de las políticas alimentarias¹ (Fouilleux y Michel, 2020). De acuerdo a la manera como interpreten y jerarquicen los problemas públicos, los actores proyectan soluciones diferentes, proponen y justifican instrumentos de política pública que no tienen objetivos comunes y, muchas veces, terminan presentando efectos contradictorios: el crédito a la producción de granos lleva a un mayor consumo de alimentos ultraprocesados, agravando los problemas de salud; el apoyo a la exportación de carne fomenta el avance de la ganadería en zonas de preservación ambiental; los subsidios a la industria de plaguicidas provocan efectos ambientales y sanitarios; etc.

Existen numerosas particularidades en la forma en que se expresa la politización de los alimentos en cada territorio. Sin embargo, los capítulos que componen este libro también revelan que los países latinoamericanos comparten una serie de similitudes tanto en la dinámica de los sistemas alimentarios como en el perfil de las políticas creadas para responder a los problemas identificados. Este capítulo inicial, presenta una interpretación del proceso de institucionalización de las políticas alimentarias en América Latina que supera la barrera analítica impuesta por las fronteras nacionales. A partir del conocimiento que ofrecen los capítulos deste libro sobre la realidad de cada país y de las discusiones mantenidas por el equipo de investigación, proponemos aquí una lectura que agrega los diferentes procesos de construcción de políticas públicas e instrumentos asociados según el grado de adhesión que tienen a un “referencial de política pública” (Jobert y Muller, 1987; Muller, 2019). Esta interpretación se basa en un diálogo con dos corrientes del pensamiento social contemporáneo sobre el análisis de las políticas públicas. Por un lado, el llamado “enfoque cognitivo” nos presta el concepto de “referencial de políticas públicas”, que manifiesta las ideas negociadas, seleccionadas, acordadas e institucionalizadas en las políticas públicas (Fouilleux y Michel, 2020; Fouilleux y Jobert, 2017; Fouilleux, 2011; Muller, 2019). Por otro lado, el neoinstitucionalismo histórico y sociológico aporta los elementos conceptuales para entender la producción de estos referenciales como el resultado de las estrategias, la cooperación y el conflicto entre diferentes actores y coaliciones políticas (Mahoney y Thelen, 2010; Fligstein y McAdam, 2011). Desde estas perspectivas, entendemos el Estado como un espacio político e institucional permeable a las

1 Por medio de las políticas alimentarias, los Estados influyen en la forma en que se producen, procesan, distribuyen y consumen los alimentos; se organizan estructuras y arreglos políticos para el suministro de alimentos; y se definen sus formas de gobernanza (Lang, Barling y Caraher, 2009). Así definidas, las acciones y políticas alimentarias (o su ausencia) repercuten en la agricultura, la salud, la nutrición y el desarrollo local, territorial y nacional.

presiones y demandas de diferentes actores, del que parten políticas públicas con referenciales diversos y muchas veces contradictorios.

Este trabajo analítico pretende dar sentido a los cambios que se están produciendo en las políticas alimentarias en América Latina, tratando de responder a las siguientes preguntas ¿Cuáles son los procesos de construcción e institucionalización de las políticas alimentarias en América Latina? ¿Quiénes son los actores que están detrás de ellos y las ideas que defienden estos actores? Y por último, ¿constituyen estas políticas alimentarias nuevos vectores de cambio en los sistemas alimentarios para una mayor sostenibilidad e inclusión entre el mundo urbano y el rural?

El capítulo está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción. La siguiente sección presenta brevemente el modelo analítico que guía nuestras reflexiones sobre la producción de políticas públicas. A continuación, identificamos los principales referenciales de política alimentaria presentes en América Latina, contruidos por distintos actores e ideas y que se manifiestan en diferentes instrumentos. La sección siguiente analiza cómo las políticas públicas orientadas por estos referenciales han sido defendidas/fortalecidas o desafiadas/desmanteladas por las acciones de los actores/coaliciones que disputan el control de los sistemas alimentarios.

El modelo de análisis de las políticas alimentarias en América Latina

El elemento central de nuestro marco analítico (Figura 1) es la política pública, entendida como un conjunto de acciones construidas e implementadas por el Estado en la interfaz con la sociedad, con un grado variable de participación y poder de ambos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Kingdon, 1984). Según los planteamientos de la sociología de la acción pública, entendemos las políticas públicas no solo como dispositivos instituidos para resolver un determinado problema público, sino también, y sobre todo, como procesos de interpretación y construcción social de la realidad (Lascoumes y Le Galès, 2012).

Más concretamente, el punto de partida de nuestro análisis es la identificación de las políticas públicas que, a lo largo de las dos últimas décadas, se han propuesto generar innovaciones que cambien las prácticas de producción, procesamiento, distribución, suministro y consumo de alimentos y tratamiento de los desechos. Estas políticas públicas se analizarán principalmente a partir de sus referenciales, que están vinculados a diferentes actores, ideas e instrumentos. En efecto, según el enfoque cognitivo del análisis de las políticas públicas, cada política implica la definición de objetivos que se definen a partir de una representación del problema,

sus consecuencias y las posibles soluciones para resolverlo. La definición de una política pública se basa siempre en una representación de la realidad que constituye el referencial de esa política (Muller, 2019). Siguiendo a Fouilleux y Michel (2020), Fouilleux y Jobert (2017) y Fouilleux (2003), entendemos los “referenciales de las políticas alimentarias” como la institucionalización de ideas e interpretaciones sobre los problemas alimentarios. El referencial es “una fotografía de la política en un momento determinado”, que expresa su organización, sus objetivos y su imagen (Fouilleux, 2003, p.43).

La construcción de cada referencial implica una negociación permanente entre coaliciones políticas, y es susceptible de inclusiones, recortes y transformaciones en función de los cambios en las relaciones de poder y en los objetivos políticos de los diferentes actores involucrados en la construcción de las políticas públicas. Así, un conjunto de ideas, producto de controversias e hibridaciones, constituye un referencial estabilizado e institucionalizado por medio de la difusión de representaciones compartidas (Fouilleux, 2000; Fouilleux y Jobert, 2017).

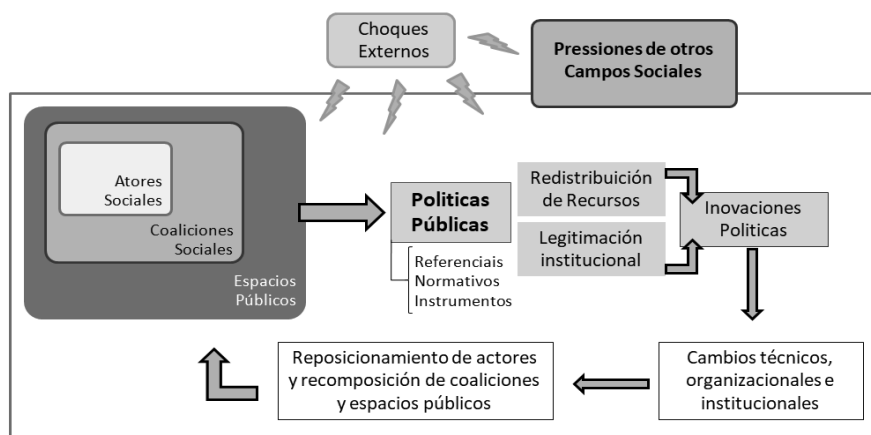


Figura 1. Elementos y dinámica del marco analítico para el análisis de la política alimentaria.

Fuente: elaborado por los autores.

La identificación de los referenciales de las políticas alimentarias en América Latina requiere prestar atención no solo a los problemas a tratar, sino también a variables como los valores que influyen en el posicionamiento de los actores en la construcción de los problemas públicos y las soluciones, y las normas que guían la acción pública (Muller, 1995). El concepto de referencial incluye, pues, las representaciones del mundo y los medios de actuación sobre el mundo. Los valores pueden definirse como las representaciones fundamentales de lo que es correcto o

incorrecto, deseable o rechazable; definen un marco global para la acción pública. Las normas son las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado; definen los principios de actuación, es decir, lo que debe hacerse para alcanzar una situación deseada. Cada referencial orienta el desarrollo de instrumentos específicos de política pública, que pueden definirse como los dispositivos sociotécnicos que organizan las relaciones sociales entre el Estado y los destinatarios de las políticas (Lascoumes y Le Galès, 2012).

A continuación, el análisis se ha movido en las direcciones precedente y subsecuente de la institucionalización de las políticas. En la dirección precedente, intentamos identificar el proceso político de construcción de los referenciales. En este sentido, interesa conocer cuáles eran los espacios de negociación y las relaciones de poder, cómo se conformaban como arenas públicas regidas por reglas y jerarquías (Fouilleux, 2000). También identificamos a los actores políticos que disputan la construcción de los referenciales que guían las políticas públicas, sus interpretaciones del mundo y la posición relacional de los actores políticos. En este sentido, la investigación se centró en las relaciones entre actores colectivos estatales (ministerios, departamentos, municipios, universidades, etc.) y no gubernamentales (movimientos sociales, sindicatos, ONG, empresas, etc.) en la producción de cambios en las políticas alimentarias.

Para potenciar sus estrategias y reforzar sus posiciones en la arena pública, los actores crean coaliciones que les permiten compartir recursos materiales y simbólicos (significados e identidades) (Fligstein y McAdam, 2011). El acceso a estos recursos no es equitativo dentro de las coaliciones, de modo que hay, por ejemplo, dominantes y dominados entre los dominantes, así como dominantes y dominados entre los dominados. Además, el uso estratégico de los recursos no debe confundirse con una acción puramente racional o instrumental. Las elecciones están impregnadas de intereses políticos, concepciones morales y expectativas ficticias (Mahoney y Thelen, 2010). Además, cuanto más se utiliza un recurso, mayor puede ser la dependencia del actor con respecto a él, sobre todo si hablamos de la gestión de identidades y significados, lo que crea límites a la circulación de los actores en el ámbito público. Como muestra la literatura, en la medida en que una organización adopta, por ejemplo, el agronegocio como identidad política, y otra define la agroecología como significativa de sus prácticas, el diálogo entre ellas se hace más difícil (Sabourin, Craviotti y Milhorange, 2020; Niederle y Wesz Jr.)

En la análisis de la fase subsecuente de la institucionalización de las políticas, la atención se centra, por un lado, en su papel asignador en términos de redistribución de los recursos que los actores tienen a su disposición para actuar y, por otro, en su papel autoritario y legitimador, en la medida en que las políticas

también actúan como fuerzas institucionales que favorecen o bloquean el uso de determinados recursos, incluyendo también las identidades y los significados. Un ejemplo de ello es el hecho de que algunos Estados han añadido oficialmente términos como “soberanía” o “campesino” para dar nuevos significados a las nociones de “seguridad alimentaria” y “agricultura familiar”, respectivamente. Al hacerlo, no solo explicitan un referencial para la acción pública, sino que también legitiman y fortalecen la posición de ciertos actores (en este caso, los movimientos sociales campesinos) en las arenas públicas (que siempre es susceptible de juegos y relaciones de poder).

Las políticas públicas llevan consigo el supuesto de que son capaces de producir innovaciones políticas que repercutirán en cambios técnicos, organizativos e institucionales que, a su vez, tendrán efectos en la reestructuración de las arenas públicas (posición de los actores, recomposición de las coaliciones, alteración de las jerarquías). De hecho, esto es lo que los actores más desfavorecidos esperaban de las políticas públicas. Sin embargo, en el curso de las disputas políticas, los actores dominantes pueden no solo bloquear la construcción de la política, sino también subvertir su lógica para que garantice el mantenimiento de sus posiciones relativas de poder. Esto no significa que no se produzcan innovaciones o cambios, sino que estos no crearán fisuras en la estructura institucional que define las jerarquías sociales y económicas. Un ejemplo de ello sería la reorientación de la política de agroecología para favorecer el control del mercado de orgánicos por parte de los actores dominantes del sistema alimentario (Fouilleux y Michel, 2020).

Por último, es importante tener en cuenta que la dinámica de cualquier política siempre se verá afectada por los cambios en otros ámbitos sociales, de modo que las políticas pueden verse reforzadas, bloqueadas o reorientadas debido a acontecimientos que no implican directamente a los actores que participaron con más fuerza en su construcción o aplicación. La injerencia de otros ámbitos puede percibirse a través de cambios incrementales en las políticas, cuando, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda reduce los recursos o el Banco Central sube la tasa de interés; o en choques bruscos cuando, en determinadas circunstancias, las presiones externas producen rupturas importantes que pueden comprometer la propia existencia de la política.

La aparición de choques, la aparición de choques externos que provocan cambios bruscos ha sido recurrente en América Latina. Algunos analistas comparan el escenario institucional de muchos países latinoamericanos con una “tormenta perfecta”, es decir, cuando un evento desfavorable se agrava dramáticamente por la ocurrencia de una rara combinación de circunstancias, convirtiéndose en un desastre (Levitsky y Ziblatt, 2018). Los principales acontecimientos de esta confluencia de crisis son las rupturas políticas asociadas a la destitución de gobiernos;

la vulnerabilidad fiscal de los Estados como consecuencia de la fluctuación de las materias primas agrícolas en los mercados internacionales; el fracaso de los sistemas de protección social y la explosión del desempleo y la pobreza; el impacto de los acontecimientos climáticos relacionados con el aumento de la devastación medioambiental y, por último, el agravamiento de todos esos factores por la pandemia de Covid-19.

Los referenciales de las políticas alimentarias en América Latina

A lo largo del tiempo, se han añadido diferentes diseños y objetivos a las políticas alimentarias creadas por los países latinoamericanos. Esto se debe, entre otras cosas, a la aparición de nuevos referenciales que guían la actuación de los Estados. A partir de los ejemplos recopilados en los otros capítulos de este libro y de otros estudios, identificamos ocho referenciales de políticas públicas que orientan la acción de los Estados latinoamericanos, algunos de los cuales, aunque organizados por un mismo conjunto de ideas e interpretaciones, presentan diferenciaciones internas (lo que llamamos “subreferenciales”). Siguiendo nuestro marco analítico, estos referenciales se definieron a partir de la identificación de los problemas públicos que enfocan y las soluciones que sugieren para resolverlos; los valores y normas asociados a la creación social de estos problemas y soluciones; los eslabones del sistema alimentario en los que intervienen (producción, distribución, consumo); el papel principal que se confiere al Estado y el tipo de categoría social que se privilegia (Cuadro 1). Estos referenciales se toman como “tipos ideales” y es posible, en muchas políticas públicas, observar matices o articulaciones entre dos o más referenciales.

El *referencial alimentos por el mercado* se basa en la interpretación liberal de que la oferta debe organizarse a escala mundial, aprovechando la eficiencia colectiva supuestamente generada por las ventajas comparativas de cada país. Reclamado por los actores políticos que critican las “distorsiones” que produce la intervención del Estado en los mercados –al tiempo que succiona recursos públicos para aumentar sus ventajas comparativas (Bonanno, 2019)–, este marco supone que, siempre que se den las condiciones para el libre comercio, la competencia global garantizaría la disponibilidad de alimentos a un precio óptimo (es decir, Pareto Eficiente). Desde finales de los años 70, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras organizaciones neoliberales fueron los principales responsables de la difusión de este referencial. Las políticas de ajuste estructural impuestas a los países en desarrollo endeudados propugnaban la liberalización de las economías

Cuadro 01 – Referenciales y subreferenciales de las políticas alimentarias en América Latina y sus principales elementos

Referencial	Subreferencial	Elementos constitutivos de los referenciales		Posicionamiento en relación a las cuestiones del sistema agroalimentario			El papel del Estado
		Valores	Normas	Producción	Tipo de circuito	Consumo	
Alimentación por el mercado (o liberal)		Neoliberal	Suministro de alimentos regulado por el libre mercado	Ventajas comparativas de cada país	Gran distribución/ mercado convencional	X	Regulación del mercado
	Suministro urbano de alimentos	Centralización, poder estatal	Organización de la distribución de alimentos controlada y organizada centralmente por el Estado	X	Rutas específicas gestionadas o apoyadas por el Estado	X	Organizar la oferta
Productivista	Productivista a partir del agronegocio		Aplicación del paquete tecnológico de la revolución verde (agricultura intensiva y mecanizada) para producir más alimentos para la creciente población del planeta	Aumento de la producción del agronegocio	X	X	Impulsar la producción
	Productivista a partir de la agricultura familiar	Técnico-comercial	"modernizar" la agricultura familiar y producir más alimentos (adoptar técnicas y formas de gestión empresarial intensivas y mecanizadas)	Aumento de la producción de la agricultura familiar	X	X	Impulsar la producción
Socioasistencialismo alimentario		Acceso a los alimentos	Distribuir alimentos a poblaciones con inseguridad alimentaria	X	Círculo específico controlado por el estado	Acceso a los alimentos	Donar alimentos
Alimentación técnica	Nutricionista	Salud pública (alimentación terapéutica)	Apoyar el suministro de alimentos nutritivos	X	X	Mejorar la dieta mediante una nutrición equilibrada, sin carencias	Control de la calidad técnica de los alimentos
	Higienista		Garantizar el suministro de alimentos seguros	Garantizar inocuidad	Inocuidad en la cadena de suministro	Garantizar inocuidad	Control de la seguridad de los productos alimenticios

Referencial	Subreferencial	Elementos constitutivos de los referenciales		Posicionamiento en relación a las cuestiones del sistema agroalimentario			El papel del Estado
		Valores	Normas	Producción	Tipo de circuito	Consumo	
Soberanía y seguridad alimentaria	Autonomía alimentaria		Relocalización del suministro de alimentos, basada en la organización de los territorios y las comunidades rurales	Producción local/ producción familiar/ producción relocalizada	Circuitos cortos	Consumo de productos locales	Valorar la producción del país/ territorio
	Patrimonial	Derecho soberano de los pueblos a definir sus políticas y prácticas alimentarias.	Rescate y valorización de prácticas, productos, ingredientes, procesos y conocimientos alimentarios	Producción local y tradicional	Circuitos locales	Alimentos y recetas tradicionales	Valorar las identidades
	Gastronómico		Gastronomía de las prácticas culinarias populares locales	Producción local/ tradicional/sostenible	Circuitos cortos	Alimentos y recetas tradicionales/ locales, éticas y sostenibles	Valorar la comida como un hecho social total
Alimentación ambientalizada		Límites planetarios	Producción y consumo de alimentos (dietas) teniendo en cuenta los recursos naturales limitados	Agricultura de bajo impacto ambiental	Variable dependiente de la política	Reducción de residuos, dietas saludables y sostenibles	Proteger el medio ambiente para garantizar la seguridad alimentaria en el futuro
	Integrador	Sostenibilidad, integración y resiliencia	Transformación profunda de los sistemas alimentarios actuales en sistemas alimentarios sostenibles, integrados y resilientes que puedan proporcionar alimentos sanos, seguros, suficientes y respetuosos con el medio ambiente.	Producción de la agricultura familiar, tradicional, justa y sostenible	Integración de mercados sostenibles	Consumo adecuado, saludable, sostenible y responsable	Creación de políticas alimentarias integradas

Fuente: Elaborado por los autores.

y el comercio como la principal hoja de ruta a seguir, lo que llevó a un cambio de escala en la definición de los problemas de seguridad alimentaria mundial, pasando de un enfoque nacional a otro a nivel global (y, al mismo tiempo, nivel micro, de los individuos). La principal orientación para abordar el problema del hambre era el supuesto crecimiento económico, con sus repercusiones en términos de reducción de la pobreza (Jarosz, 2011). Así, las políticas públicas se encargarían de la regulación macroeconómica, dejando el protagonismo a las grandes corporaciones y redes de distribución en el “suministro global de alimentos” (McMichael, 2016).

En diferentes grados y configuraciones, este referencial estuvo presente en la gran mayoría de los países latinoamericanos, ya sea durante el siglo XIX y principios del XX, o con la institucionalización de las medidas e instrumentos neoliberales desde la década de 1990. A diferencia de otros referenciales institucionalizados en programas específicos, este referencial se manifiesta principalmente en los acuerdos o tratados comerciales y en otros instrumentos normativos, medidas y directrices generales.

Construidos por actores políticos y gubernamentales identificados con las ideas neoliberales y demandados por corporaciones y sectores productivos competitivos en los mercados internacionales, los tratados de libre comercio de alimentos en México, Chile, Colombia, Perú y República Dominicana, entre otros, ilustran este referencial (Maldonado, 2016, Baca, 2014). En gran medida, los tratados de liberalización se establecieron a partir de la interpretación de sus beneficios en términos de ampliación de los mercados agrícolas para los agricultores y los segmentos de producción; los beneficios de la competitividad de los precios para los consumidores, que también podrían disfrutar de una mayor diversidad de alimentos; y los rendimientos económicos en términos de generación de divisas e ingresos (Baca, 2014). En el caso de México, dichos tratados comenzaron con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 –que incluye acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos, Estados Unidos y Canadá, y México y Canadá–, a los que pronto siguieron otros con diferentes grados de apertura y condiciones arancelarias (CEDRSSA, 2015; Baca, 2014). Aunque revisados y reajustados a lo largo del tiempo, dichos Tratados (principalmente el TLCAN) han sido cuestionados, especialmente por los movimientos campesinos y las organizaciones que defienden la soberanía alimentaria, debido a la agudización de la desigualdad y los cambios productivos y alimentarios provocados (González, 2019; Baca, 2014). Según González (2019), antes del TLCAN, México era autosuficiente en maíz, frijoles, arroz y otros productos básicos, y ahora depende de las importaciones de Estados Unidos: el 85% del trigo, el 73,7% del arroz y el 38% del maíz consumido provienen de ese país.

Otras políticas que encajan en este referencial son las que guiaron las reformas estatales dirigidas a la privatización, las regulaciones específicas, la reducción de la intervención estatal y el libre mercado. Las políticas alimentarias en Nicaragua, discutidas por Freguin-Gresh y Cortes (capítulo 4, en este libro), ilustran tales acciones. Según las autoras, hasta finales de los años 70, y definidas por la élite agraria y la oligarquía comercial, las políticas alimentarias se limitaban a apoyar la producción para el mercado exterior (algodón, café, plátanos, ganado, etc.), y a regular los aspectos sanitarios de la producción, la comercialización y el consumo (sanidad animal y vegetal). Aunque en los años 80 se produjeron importantes cambios políticos, en la década siguiente las perspectivas liberales volvieron al poder dando prioridad a la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio, la privatización de empresas y la reconstrucción de una red de comerciantes y cadenas de distribución de bienes y servicios privados. Presionado por los acontecimientos y organismos internacionales y por las articulaciones de la sociedad civil y los parlamentarios sandinistas, a partir de principios de la década de 2000 el gobierno comenzó a esbozar algunas políticas alimentarias, en particular dirigidas a mejorar la nutrición de los niños y los escolares.

El *referencial del suministro urbano de alimentos* ganó terreno sobre todo en la segunda mitad del siglo XX debido a los retos que plantea el suministro de alimentos en las grandes ciudades. A diferencia del *referencial alimentación por el mercado*, este referencial se basa en el poder del Estado y su capacidad de planificación, y establece como principio de acción la necesidad de organizar la distribución de alimentos de forma centralizada. En concreto, este referencial se materializa en un conjunto de acciones gubernamentales que buscan asegurar el abastecimiento de alimentos en los espacios urbanos mediante la creación de estructuras administradas o apoyadas por el Estado. Sus instrumentos se centran, sobre todo, en la organización del suministro de alimentos para satisfacer la demanda del sector de los servicios y el consumo privado.

Los mercados y las centrales de abasto de América Latina son casos emblemáticos en este sentido. Alentadas por la FAO e impulsadas en los años 60 y 70 por las experiencias francesa y española, estas estructuras organizadas o apoyadas por los Estados buscan ofrecer una amplia variedad de alimentos frescos, no necesariamente vinculados al territorio y a la cultura local, a través de la articulación de una amplia gama de actores económicos, especialmente intermediarios y agentes comerciales (Cunha, 2014). Según la FAO y la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento-Flama (2020), existen casi 300 mercados de abastecimiento en América Latina, con diferentes formatos, tamaños, dinámicas y relaciones con los Estados. Estos mercados tienen funciones que van más allá de la “simple comercialización de productos agrícolas”, convirtiéndose

en “verdaderas autoridades alimentarias” en la medida en que pueden regular la oferta pública, democratizar la información sobre los precios y la calidad de los alimentos, contribuir al control sanitario, reducir las pérdidas y el desperdicio, y otras acciones de seguridad alimentaria (FAO y Flama, 2020).

Como complemento de los mercados y centros de abastecimiento, se observa, desde el período colonial, el fomento de las ferias libres (Andrade, 2017; Tejada, 2013; Linhares, 1979). Estas iniciativas asumen diferentes intensidades y configuraciones, desde las caracterizadas por la presencia de intermediarios y productos que circulan por medio de largas cadenas, hasta las marcadas por los circuitos de proximidad, la presencia de agricultores familiares y campesinos, y la promoción de la agroecología y la agricultura urbana. En estos casos, las ferias responden a las demandas de abastecimiento urbano y también pueden estar relacionadas con otras cuestiones, como la preocupación por la seguridad alimentaria y nutricional, las cuestiones medioambientales, la promoción y comercialización de los productos de la agricultura familiar y el fortalecimiento de los territorios, presentando interfaces con otros referenciales que se comentan a continuación.

Según el Observatorio de Ferias Libres (2013, p. 6), en 2011 Chile contaba con 933 ferias libres, que “abastecen el 70% del mercado de frutas y verduras y el 30% del mercado de pescado (...), lo que indica la gran importancia del canal tanto para la seguridad alimentaria como para los ingresos de los pequeños productores y pescadores”. Dada esta importancia, el gobierno chileno y varias municipalidades han estado movilizandando un conjunto de acciones para promover estos mercados, como el Fondo de Desarrollo de Ferias Libres, el Registro de Ferias Libres y las iniciativas de digitalización. Siguiendo el ejemplo de Chile, varios otros gobiernos nacionales, regionales o municipales han establecido acciones similares (Ríos y Wesz Junior, 2020; Parrado Barbosa y Molina Ochoa, 2014).

Anclado en el imaginario técnico-mercantil creado por la modernización de la agricultura en los años sesenta y setenta, el *referencial productivista* interpreta el problema de la seguridad alimentaria como resultado de la escasez de alimentos frente al crecimiento de la población mundial. Desde esta perspectiva, el problema del hambre debería resolverse principalmente aumentando la oferta de alimentos. Aunque este referencial ha perdido fuerza desde la década de 1980 debido a la disponibilidad de alimentos suficientes para satisfacer la demanda mundial –salvo en áreas específicas como zonas de conflicto o de difícil acceso–, la crisis alimentaria de 2007-8 revigorizó la interpretación, reforzando el aumento de la producción agrícola como objetivo de muchas políticas alimentarias en la escena internacional (Fouilleux, Bricas y Alpha, 2017).

Con políticas fundamentalmente orientadas a la promoción del sector agrícola (agricultores e industrias anteriores y posteriores a la agricultura), este referencial puede diferenciarse en dos subreferenciales: *productivista a partir del agronegocio* y *productivista a partir de la agricultura familiar*. Compartiendo ideas e interpretaciones del mundo y, en varios contextos, superponiéndose al *referencial alimentación por el mercado*, el *subreferencial productivista a partir del agronegocio* se basa en medidas centradas en el aumento de la producción, la competitividad y, a menudo, con el mercado global como perspectiva. Los argumentos neomaltusianos de escasez de alimentos están en el centro de la construcción discursiva de este referencial (Fouilleux, Bricas y Alpha, 2017), que puede desencadenar diversos instrumentos de política agrícola (crédito rural, investigación agrícola, difusión de innovaciones tecnológicas, asistencia técnica, garantía de precios, seguros agrícolas, etc.).

El crédito rural en Brasil es un ejemplo de ello. Instituido desde 1965 y constituyendo la principal política agrícola en términos de recursos aplicados, este instrumento ofrece posibilidades de financiación de costos e inversiones para diversos productos y actividades agrícolas, con condiciones de crédito subvencionadas. Cada año, en respuesta a los intereses de las organizaciones representativas del sector y a las interpretaciones del desarrollo agrícola por parte de los actores gubernamentales y políticos, el Gobierno Federal anuncia más recursos financieros y condiciones especiales para impulsar la producción, especialmente de los medianos y grandes productores, y seguir batiendo récords de producción y exportación agrícola. Según Wesz Junior y Grisa (2017), casi el 80% del crédito de costos en 2015 se dirigió a la soja, el maíz, el café y la caña de azúcar, recibiendo la soja más del 40% de los recursos. Según los autores, las características de esta política “indican la permanencia de un estilo de intervención estatal que alimenta un modelo de desarrollo agroexportador, que se guía por la demanda y se mantiene como proveedor de materias primas” (Wesz Jr. y Grisa, 2017, p. 103).

El programa “Cambio Rural” en Argentina es otro ejemplo. Respalddado por organismos internacionales y organizaciones del gobierno federal relacionadas con la agricultura, el Programa fue creado en 1993 en un contexto de apertura comercial y economías globalizadas, orientado a la “reconversión productiva” a través del aumento de la productividad y el valor agregado, la diversificación agraria y el cambio hacia cultivos con mayor rentabilidad (Taraborrelli, 2017). Dirigido a “productores capitalizados, cuyo tamaño y organización les permitía resolver sus problemas con el apoyo del Estado (...), el programa consistía en la asistencia técnica a los productores con el objetivo de modificar su estructura productiva y capacidad empresarial, así como facilitar la vinculación con diferentes fuentes de

financiamiento” (Taraborrelli, 2017, p. 168).² En la década del 2000, debido al reconocimiento político e institucional de la agricultura familiar, Cambio Rural se reestructuró bajo el nombre de “Cambio Rural, innovación e inversión (Cambio Rural II)”, enfocándose en las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias y agroindustriales, cooperativas y agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidades de capitalización, para contemplar el desarrollo integral del territorio (Patrouilleau, Taraborrelli y Alonso, 2018). Sin embargo, los cambios políticos de 2016, con el inicio de un nuevo gobierno más cercano a la ideología neoliberal, hicieron retroceder la propuesta de reconversión productiva e incorporación tecnológica, con un sesgo productivista y comercial, y enfocada a agricultores más consolidados (Jara et al., 2019; Patrouilleau, Taraborrelli y Alonso, 2018).

A su vez, el *subreferencial productivista a partir de la agricultura familiar* surgió en la década de 1990/2000 como resultado de las acciones de diversos movimientos sociales y sindicales de los agricultores familiares y campesinos y/o de las burocracias gubernamentales, considerando la importancia de esta categoría social en el abastecimiento de alimentos y la producción de alimentos básicos a bajo costo (frente a la pesadilla latinoamericana de la inflación alimentaria). Evidenciando el trato desigual históricamente conferido por el Estado a la pequeña producción, no pocas veces las políticas públicas orientadas por este subreferencial buscan imitar las políticas productivistas dirigidas al sector agroindustrial o a los grandes establecimientos agrícolas, privilegiando el aumento de la producción y la productividad agrícola. Al igual que en el caso de la agroindustria, estas políticas activan instrumentos que impregnan el crédito rural, las garantías de precios, los seguros de producción, la asistencia técnica y la extensión rural, y la difusión de tecnologías e innovaciones.

Un ejemplo notable es el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), creado en 1995 en Brasil. Dada la histórica marginación de esta categoría social en las acciones del Estado (incluyendo el crédito rural mencionado anteriormente) y las dificultades impuestas por la apertura comercial (Mercosur), los sindicatos de la agricultura familiar y los movimientos sociales comenzaron a exigir políticas agrícolas diferenciadas. En el contexto de estas demandas, la creación de una política crediticia que atendiera a sus particularidades pasó a ser fundamental. Una vez creado el programa, pronto empezaron a surgir estudios y evaluaciones que indicaban las dificultades

2 A partir de la organización en grupos, Cambio Rural se planteó en tres etapas: en el primer año, los costos de la asistencia técnica serían absorbidos por el Estado; en el segundo año, los costos de los técnicos deberían ser asumidos progresivamente por los grupos de productores y otras fuentes de financiamiento; en el cuarto año, el grupo ya habría ganado madurez para continuar de manera autónoma (Taraborrelli, 2017).

del Pronaf para romper con elementos que han marcado la trayectoria del crédito rural en el país: incentivos a la producción de *commodities*, basados en modelos productivos convencionales; dificultades para contemplar la diversidad productiva y las formas de relacionarse con la tierra y la naturaleza; y limitaciones para incorporar la diversidad socioeconómica de la categoría social, siendo los principales beneficiarios los agricultores familiares más capitalizados del sur de Brasil (Wesz Jr., 2020; Grisa, Wesz Jr. y Buchweitz, 2014). A pesar de estas críticas, el programa sigue siendo predominante en las agendas de las principales organizaciones sindicales de la agricultura familiar.

Otro ejemplo es el Programa de Modernización Sostenible de la Agricultura Tradicional (MasAgro), creado en 2010 en México. Resultado de una alianza entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el programa se estableció como un proyecto transversal de diez años. El Programa tiene como objetivo fortalecer la seguridad alimentaria por medio de la investigación, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología en el campo, y que los pequeños y medianos productores de maíz y trigo ubicados en zonas estacionales obtengan rendimientos altos y estables, aumenten sus ingresos y mitiguen los efectos del cambio climático en México (FAO/Sagarpa, 2012). El Programa opera por medio de “nodos regionales de innovación”, proporcionando asistencia técnica a los productores que “no tienen acceso a tecnologías modernas o mercados funcionales” (FAO/Sagarpa, 2012). El Programa promueve: “i) la generación y distribución de variedades adecuadas; ii) la adopción de tecnologías poscosecha más eficaces; iii) el uso de prácticas agrícolas de conservación y de precisión; y, iv) el desarrollo de mercados específicos de la región” (FAO/Sagarpa, 2012). Aunque hace referencia a la seguridad alimentaria y nutricional, varios autores cuestionan el referencial establecido por la política pública (Martínez et al., 2017). Para Chapela, Menéndez y Berlanga (2015, p. 248), “dicho Programa retoma el esquema de paquetes tecnológicos homogéneos, basados en el uso de genética industrial propiedad de empresas de semillas, fertilizantes y agroquímicos”. Asimismo, Sierra (2018, p. 04) afirma que se trata de una “nueva versión de la Revolución Verde”, constituida en un contexto neoliberal marcado por la alianza público-privada y en un momento en el que se destacan los impactos negativos de la agricultura intensiva sobre el medio ambiente.

Algunas imágenes dan un sentido inmediato a los problemas alimentarios, sin pasar por un largo trabajo discursivo. Es el caso de las imágenes, impactantes para la opinión pública, de niños en estado de desnutrición, que son notables vectores implícitos de los valores y normas que constituyen el referencial que llamamos *socioasistencialismo alimentario*. A diferencia del referencial anterior,

el problema del hambre en el mundo ya no se enfoca como una cuestión de insuficiencia alimentaria global, sino como una cuestión de acceso limitado a los alimentos para determinadas categorías de población. Así, por medio de ciertos principios fundamentales consagrados en el Derecho a la Alimentación³, este referencial establece el acceso a la alimentación de las poblaciones más vulnerables como norma fundamental de la acción pública. Se moviliza especialmente en contextos y/o momentos de crisis económica, social o política, o incluso como resultado de acontecimientos inesperados que comprometen el acceso a los ingresos, como ha ocurrido desde el inicio de la crisis de COVID 19 (Gurgel et al., 2020). En general, las políticas públicas orientadas por este referencial se centran en circuitos específicos de distribución de alimentos controlados u organizados por el Estado, incluyendo instrumentos como la distribución de alimentos, las cestas de alimentos, las transferencias de efectivo para la compra de alimentos, los comedores populares y comunitarios y los comedores escolares⁴. El objetivo principal es responder rápidamente a los problemas de inseguridad alimentaria grave (falta de alimentos) garantizando el acceso a los alimentos básicos, de forma gratuita o subvencionada. Aunque son fundamentales dadas las situaciones alimentarias urgentes, no es raro que estas acciones están desarticuladas de un debate más amplio o de acciones complementarias para la promoción de una ali-

3 El derecho a la alimentación se ha incorporado a las constituciones nacionales de varios países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Haití). A nivel regional, el Protocolo de San Salvador, anexo a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, reconoce explícitamente el Derecho a la Alimentación como una disposición vinculante para los Estados que lo han ratificado (Golay y Özden, 2012). Además, el Parlamento Latinoamericano (entidad que agrupa a los congresos y asambleas legislativas de 23 países de América Latina y el Caribe), sanciona en el año 2012 la primera Ley Marco denominada “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”, que reconoce el derecho a la alimentación desde una esfera supranacional, que fortalece los tratados internacionales. Esto abre la posibilidad de la judicialización, en caso de que dicho derecho sea vulnerado. La Ley compromete al estado para que “pueda cumplir con las obligaciones que le competen, en virtud de los mandatos incorporados en las constituciones políticas y de sus compromisos aplicados en pactos y tratados internacionales”.

4 Varios de estos instrumentos pueden adoptar la forma de otros marcos de política alimentaria, en función de su diseño y normativa. La alimentación escolar es el caso más recurrente en América Latina. Tal y como comenta Vasconcellos (cap. 3, en este libro) y se analiza más adelante en este capítulo, diversas organizaciones internacionales y experiencias nacionales han tratado de responder a diferentes retos alimentarios contemporáneos a través de la alimentación escolar, como la doble carga de la malnutrición (desnutrición y obesidad), la inclusión socioeconómica y la promoción de la biodiversidad y la agroecología. De forma similar a lo expuesto por Grisa, Avila y Cabral (cap. 16, en este libro) y Scheuer (cap. 18, en este libro), la alimentación escolar y otros mecanismos de compra pública de alimentos podrían adoptar disposiciones e instrumentos normativos para abordar diversas cuestiones alimentarias contemporáneas. Volveremos sobre este punto más adelante.

mentación sana y sostenible, o incluso ignoran las preocupaciones sobre el origen o la calidad nutricional de los alimentos.

Un ejemplo de política pública con *el referencial socioasistencialismo alimentario* es el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre Más Urgente” (PNSA), a partir de la sanción de la Ley 25.724 que lleva por nombre “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación”, presentado en este libro por Aranguren et al. (cap. 9). Este Plan se institucionalizó en Argentina en 2003, como respuesta a la crisis económica, política y social sin precedentes desatada en el año 2001 (Gilardón, 2016). La crisis se generó a partir de las políticas neoliberales adoptadas en años anteriores, que produjeron el aumento de los precios de los alimentos en el mercado interno, la desocupación (21%) y la pobreza (que alcanzaba a más de la mitad de la población). Como consecuencia, el hambre y la desnutrición vuelven como problemas prioritarios a resolver. El Plan “está destinado a cubrir los requerimientos nutricionales de los niños de hasta 14 años, las mujeres embarazadas, los discapacitados y los ancianos mayores de 70 años en situación de pobreza” (Argentina, 2003). Implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Plan unificó varios programas y acciones, y actualmente brinda asistencia alimentaria y nutricional directa (distribución de alimentos, ticket o tarjeta bancarias⁵ para comprar alimentos en los mercados), asistencia a comedores sociales, infantiles y comunitarios, servicios alimentarios a comedores (desayuno, almuerzo, cena o merienda), distribución de leche y leche fortificada para embarazadas y niños, y apoyo a la producción huertas para el autoconsumo (Aulicino y Langou, 2012). Este último apoyo se articula con el programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que desde 1990 promueve el acceso a una alimentación saludable, prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento (a nivel familiar, escolar y comunitario), la educación alimentaria y la instalación de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras (Aranguren et al., cap. 9, en este libro). Si bien el PNSA plantea nuevos lineamientos como el derecho humano a la alimentación, el núcleo de la política social radicó en la asistencia con criterio focalizado, predominando como prestaciones principales la entrega directa de alimentos, el apoyo a los comedores y emprendimientos productivos de huertas (Carrasco y Pautassi, 2015).

5 Es importante mencionar la presencia de varios programas de transferencias monetarias que buscan contribuir con el acceso a la alimentación de las familias en situación de vulnerabilidad social en América Latina. Aunque muchos de ellos no se limitan a la compra de alimentos (el beneficiario puede destinar el recurso a otros fines), ni interfieren en la calidad de los alimentos adquiridos, estos instrumentos son importantes para minimizar la inseguridad alimentaria. Algunos ejemplos son el Programa Bolsa Familia en Brasil, el Programa Tarjeta Social en Uruguay y el Programa Bono Social en Guatemala.

Considerada durante mucho tiempo como un remedio terapéutico⁶, la alimentación ha ocupado un lugar considerable en el discurso de la salud durante la década de 2000. En las representaciones mentales de “comer bien”, la comida se asocia con la salud desde una perspectiva muy técnica (Mathé et al., 2008). Este referencial, que podemos calificar de *alimentación técnica* vinculada a la salud, se caracteriza por una fuerte dimensión normativa, en particular por medio de normas nutricionales y sanitarias muy presentes en la acción pública (que confrontan las prácticas alimentarias tradicionales), en particular en las zonas urbanas de América Latina (Martínez-Lomeli, 2020). Este referencial se divide en dos subreferenciales: *nutricionista e higienista*.

Difundido por diversos actores –desde organizaciones de la sociedad civil, profesionales de la salud (sobre todo de la nutrición) e incluso segmentos de la industria alimentaria–, el *subreferencial nutricionista* se centra en los problemas de malnutrición o desnutrición, que se abordan a través de instrumentos centrados en la composición de las dietas: alimentos (bio)enriquecidos o fortificados; suplementos; control de la cantidad de azúcar, sodio, grasa, vitaminas y calorías. Aunque muchas de estas acciones son esenciales para la adecuación nutricional, la promoción de la salud y para informar a los consumidores, otras son cuestionadas por el desempeño fragmentado, simplificado y medicalizado de la producción y el consumo de alimentos (FBSSAN, 2016). En muchas situaciones, las políticas alimentarias siguen una perspectiva que, según Rocha (2020, p. 41), reduce “el valor nutricional de los alimentos a sus nutrientes individuales, en detrimento de una comprensión más amplia y de soluciones más sistémicas”.

Un ejemplo de política alimentaria basada en este referencial es la Ley de Etiquetado de Alimentos de Chile (Ley N.º 20.606/2016).⁷ Esta ley surgió de las interacciones, iniciadas en 2007, entre parlamentarios y académicos que buscaban reaccionar ante el problema de la obesidad, la mala alimentación y las enfermedades asociadas (Sánchez y Silva, 2017). Superada la resistencia política y empresarial, entre otras medidas, la ley establece que los alimentos con azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, en proporciones que superen los límites establecidos por el Ministerio de Salud, deben llevar una etiqueta de advertencia en el frente, indicando, según el caso, el alto contenido de calorías, grasas saturadas, azúcares y/o sodio (Chile, Ministerio de Salud, 2018). Para Schubert y Avalos

6 Según la célebre cita de Hipócrates (460-356 a.C.) “Que tu alimento sea tu primera medicina”.

7 El etiquetado de los alimentos es un instrumento que ha ido ganando terreno en América Latina como resultado de las acciones de los sectores de la salud y la protección del consumidor. Según el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISAGS-Unasur, 2019), varios países ya cuentan con iniciativas y otros están en proceso de implementación. Como ejemplos de casos ya implementados, citamos a Ecuador con el modelo “semáforo”, y a Perú y Uruguay con el modelo octogonal (ISAGS-Unasur, 2019).

(2020, p. 535), la Ley de Etiquetado busca “orientar la decisión del consumidor, informando los ingredientes presentes en los productos, sus valores nutricionales, ofreciendo la posibilidad de comprar de otra marca”. Además del etiquetado, la Ley establece que dichos productos no podrán ser comercializados ni distribuidos gratuitamente en las escuelas del país, ni podrán dirigir su publicidad a menores de 14 años (Chile, Ministerio de Salud, 2018). Aunque la ley ha provocado cambios en el comportamiento de los consumidores, Schubert y Ávalos (2020) y Sánchez y Silva (2017) señalan que se necesitan otras acciones para enfrentar la desnutrición, como ofrecer alimentos alternativos, aumentar los impuestos a ciertos alimentos para desincentivar el consumo, subsidiar y promover el consumo de alimentos saludables.

Otro ejemplo de política en este referencial es el Programa Integral de Alimentación Nutricional (Pani) de Paraguay. El Pani comenzó en 2005 como Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional (Proan) y cambió su nombre en 2011. Construido y ejecutado desde el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), vinculado al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Programa proporciona mensualmente suplementos nutricionales en forma de dos kilos de leche entera en polvo enriquecida con hierro, calcio, zinc, cobre y vitamina C (Zimmermann, Britez Cohene y Riquelme, cap. 19, en este libro). El Programa se basó en el “diagnóstico de la problemática de la desnutrición en el Paraguay, que se atribuye a la falta de algunos o todos los nutrientes que el organismo requiere para una adecuada nutrición” (Paraguay, UTGS, 2018, p. 3). Con cobertura nacional, el Programa está dirigido a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y hasta seis meses de posparto, que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad social (Paraguay, UTGS, 2018). Junto con la entrega de leche, se realizan mensualmente mediciones antropométricas y sensibilización “sobre prácticas de alimentación e higiene, que incluyen la promoción de la lactancia materna y las Guías Alimentarias” (Paraguay, UTGS, 2018, p. 3). Al igual que Pani, los programas de suplementación nutricional son recurrentes en América Latina, especialmente para el público materno-infantil⁸.

8 Como ejemplos, citamos también las experiencias de México con el Programa de Abastecimiento Social de Leche (Lincosa) y de Chile con el Programa Nacional de Alimentación Complementaria y el Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor. En el caso del programa mexicano, una empresa con participación mayoritaria del Estado procesa la leche y la vende a un precio subvencionado. Toda la leche está enriquecida con hierro, zinc, ácido fólico y vitaminas A, C, D, B2 y B12 (Ávila-Sánchez, cap. 6, en este libro). El primer programa chileno consiste en la distribución de alimentos en polvo para preparar una bebida láctea instantánea a base de leche semidesnatada y cereales, fortificada con vitaminas y minerales; alimentos en polvo para preparar una sopa instantánea para lactantes, a base de cereales y legumbres, y fortificada con vita-

Presente de forma más expresiva desde la intensificación de la urbanización e industrialización de los países latinoamericanos (décadas de 1940/50), el *subreferencial higienista* ha ganado aún más espacio con la exacerbación de las preocupaciones derivadas de las crisis sanitarias (vaca loca, gripe porcina y, más recientemente, Covid-19). Reivindicado por los profesionales técnicos y avalado por las burocracias gubernamentales y los sectores industriales, este subreferencial se centra en la reducción de los problemas de contaminación y en la garantía de la seguridad alimentaria, lo que implica la proposición de normas técnicas para la producción, la industrialización, la distribución y la comercialización de los alimentos y el tratamiento de los residuos. Con el objetivo de evitar problemas de salud pública, este subreferencial contribuyó a “separar las ciudades del mundo orgánico” (Daviron et al. , 2017), agravando los procesos de artificialización, estandarización, cientificación y racionalización de los alimentos. Los sellos de conformidad, las buenas prácticas de fabricación normalizadas y los códigos sanitarios son algunos ejemplos de instrumentos legitimados por este subreferencial.

Para ilustrar la importancia de este referencial, citamos el artículo de Craviotti (cap. 17, en este libro) que discute las dificultades y controversias para que la agricultura familiar argentina encaje en las normas que regulan la producción y comercialización de alimentos en el país. De hecho, esto no es específico de Argentina, sino que se repite en varios países latinoamericanos (Requier-Desjardins, 1999). Según Pablo (2015, p. 13), “en América Latina el mercado de alimentos implica tanto el comercio formal como el informal”. Una proporción relevante de la agricultura familiar campesina pertenece al comercio informal porque no cumple con las normas de seguridad y calidad establecidas en la legislación nacional. Guiadas por los códigos alimentarios y sanitarios internacionales, estas legislaciones adoptan criterios estándar orientados a la industrialización a gran escala, la circulación de alimentos a grandes distancias y su conservación durante largos periodos de tiempo. Como señala Craviotti (cap. 17) y Chávez y Muller

minas y cereales; o fórmulas con un conjunto de nutrientes para lactantes con alergia a la proteína de la leche de vaca (Chile, División de Control de Gestión Pública, 2020). El segundo programa chileno consiste en la distribución de un alimento instantáneo a base de cereales y legumbres fortificado con vitaminas y minerales, o una bebida láctea en polvo a base de cereales fortificada con vitaminas y minerales, reducida en lactosa, grasa y sodio (Chile, División de Control de Gestión Pública, 2020). Otro ejemplo emblemático es el de Maná Infantil, creado en el Departamento de Antioquia-Colombia, que proporciona leche en polvo enriquecida, galletas dulces y “bienestarina” (33 g) en forma de complemento alimenticio compuesto por mezclas de harina de arroz, soja y leche en polvo (Castro, Castaño y Correa, 2013; Montoya y Giraldo, 2012). Según Castro, Castaño y Correa (2013, p. 85), “Los tres productos deben ser consumidos todos los días de la semana para ofrecer un aporte diario de 371 kcal, 14,2 g de proteínas, 450 mg de calcio, 10,2 mg de hierro, 5,5 mg de zinc, 0,3 mg de tiamina, 0,4 mg de riboflavina, 5,2 mg de niacina, 0,6 mg de vitamina B12 y 108 mg de ácido fólico”.

(2020) para Argentina, Gazolla (2017) para Brasil, y David (2016) en Colombia, es frecuente que las fincas familiares y campesinas adopten prácticas de procesamiento artesanal basadas en saberes y sabores tradicionales, en circuitos cortos, e insertas en dinámicas territoriales de producción y comercialización que generalmente se contraponen a las reglas de la producción y la comercialización industrial. Mientras que el *subreferencial higienista* es reivindicado principalmente por los profesionales técnicos, las burocracias gubernamentales y el sector industrial, las organizaciones de la agricultura familiar y de los campesinos, así como ciertos actores de la burocracia gubernamental y del mundo académico, han impulsado cambios que tienen en cuenta las especificidades de la categoría social y de los segmentos tradicionales.

También es importante señalar que este *subreferencial higienista* entiende que la contaminación de los alimentos es principalmente biológica. Así, por ejemplo, el problema de la contaminación química, ligado al aumento del uso de plaguicidas y otros productos químicos, es minimizado por los actores de la agroindustria que hacen hincapié en la necesidad de combatir las enfermedades de las plantas, lo que se refleja en el uso común de la palabra “defensiva” para nombrar estos productos. Por otro lado, expresando la politización del debate aportada principalmente por las organizaciones del ámbito agroecológico, otros utilizan las nomenclaturas “pesticidas”, o incluso “venenos”, para calificar a estos productos.

El *referencial de la soberanía y seguridad alimentaria* se construyó a mediados de los años noventa en gran medida como alternativa a los *referenciales de la alimentación por el mercado y productivista*. Este referencial cuestiona la visión de que la seguridad alimentaria debe lograrse mediante el aumento de la productividad o el comercio global, lo que implicaría la transformación de los sistemas agrícolas campesinos (considerados arcaicos) en sistemas agrícolas “modernos” basados en la mecanización y el uso de insumos externos a las propiedades. En la visión de la soberanía alimentaria, por el contrario, no es la agricultura campesina en sí la que causa la pobreza y el hambre, sino su desorganización (Marques y Moal, 2014). Así, según los actores defensores de este referencial, la soberanía alimentaria manifiesta “el derecho de los pueblos a definir su propia política alimentaria y agrícola; a proteger y regular la producción y el comercio agrícola nacional para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible; a determinar su grado de autonomía alimentaria y a eliminar el dumping en sus mercados”. (Paré, 2012, p.88). El *referencial de soberanía y seguridad alimentaria* articula tres subreferenciales con énfasis distintos pero complementarios en relación con la valoración de los hábitos alimentarios, las dinámicas territoriales y el “buen vivir” (Acosta, 2016): el *referencial de la autonomía alimentaria, patrimonial y gastronómico*.

Propuesto principalmente por los movimientos sociales campesinos y agroecológicos, el *subreferencial de autonomía alimentaria* busca garantizar el abastecimiento a partir de la organización de los territorios y las comunidades rurales. Aunque con dificultades para avanzar en su institucionalización en las políticas públicas, el referencial construye discursos y reclama instrumentos a favor de la valoración de los saberes de los campesinos y de las mujeres rurales (incorporando la crítica feminista de la centralidad de las mujeres en las prácticas alimentarias); a favor de la alimentación saludable a través del acceso garantizado a los “alimentos reales” (FBSSAN, 2016) basados en alimentos tradicionales, locales y agroecológicos; y en defensa de la autonomía de los pueblos para gestionar los bienes comunes, especialmente las semillas.

Aunque desarrolladas principalmente por redes de organizaciones de agricultores familiares y campesinos, organizaciones agroecológicas, organizaciones no gubernamentales y otros mediadores sociales (Vernooy, Sthapit y Shrestha, 2015), las acciones de promoción y conservación de las semillas tradicionales también son apoyadas por algunas políticas públicas y son un ejemplo de este subreferencial. Como señalan Vernooy, Shrestha y Sthapit (2015, p. 16), “existe un creciente interés por parte de los gobiernos nacionales y departamentales en establecer y apoyar bancos de semillas comunitarios”, como en Bolivia, Costa Rica, México, los países centroamericanos y los gobiernos subnacionales de Brasil (Paraíba, Alagoas y Minas Gerais). Aunque marcado por la discontinuidad de acciones, Pinto, Ticona y Rojas (2015) dan cuenta del apoyo del gobierno boliviano a la conservación y a los bancos comunitarios de semillas, particularmente con los Bancos Comunitarios de Agrobiodiversidad y los Bancos Comunitarios de Quinua y Canihua. En el caso de Costa Rica, Porras et al. (2015) reportan el establecimiento (2004) del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria del Frijol (*Pitta feijão*) que, organizado a partir de un conjunto de organizaciones gubernamentales, introdujo un protocolo de control de calidad para la producción local de semilla de frijol y estableció comités técnicos de fitomejoramiento participativo y producción de semilla. Estos comités técnicos, formados por asociaciones de agricultores, culminaron con la creación de la Unión de Semilleros del Sur en la región de Brunca. En México, los primeros bancos de semillas se establecieron en 2005 como parte de una estrategia nacional para la conservación *in situ* y para apoyar a los agricultores en zonas vulnerables a los desastres naturales (Sánchez et al. 2015). En 2015, los 25 bancos de semillas comunitarios del país se integraron en una red de centros de conservación del Sistema Nacional de Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (Sinarefi) (Sánchez, Santos y Aragón-Cuevas, 2015). En estas y otras experiencias

están presentes los objetivos de conservación de la biodiversidad, fomento de la diversidad y autosuficiencia alimentaria de las comunidades locales.

Otro ejemplo de política bajo este referencial es el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, ejecutado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGAMEX), organismo descentralizado vinculado a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) del Gobierno Federal de México. Si bien la Garantía de Precios no es nueva en las políticas públicas mexicanas, el Programa establecido en 2019 presenta cambios importantes en relación con acciones anteriores (Fierro, 2019; Ávila-Sánchez, cap. 6, en este libro). Como se manifiesta en un sitio web del gobierno, el programa tiene como objetivo: “aumentar los ingresos de los pequeños productores agrícolas, con el objetivo de compensar sus esfuerzos, y contribuir a mejorar su calidad de vida; estimular la producción nacional de granos básicos (y leche fresca) buscando reducir la dependencia de las importaciones; asegurar la disponibilidad de alimentos para la canasta básica, cuya distribución principal se da en las zonas rurales”⁹. El Programa garantiza precios mínimos a los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche, alimentos fundamentales para la cultura alimentaria mexicana; prioriza su aplicación en las zonas de mayor vulnerabilidad social y en las comunidades indígenas; y se articula con otras acciones destinadas a promover la autosuficiencia alimentaria. En otras palabras, con el objetivo de romper la dependencia de las importaciones y la fragilidad del *referencial alimentación por el mercado*, el programa fue diseñado para promover la autosuficiencia y combatir la pobreza rural (Fierro, 2019).¹⁰

En cierto modo, el *subreferencial autonomía alimentaria* también pretende superar las limitaciones del *referencial suministro urbano de alimentos*, sobre todo en relación con la forma en que delimita el problema público (la necesidad de garantizar la alimentación de la población urbana) y la forma en que se aborda (la acción del Estado principalmente a través de la “logística” del abastecimiento).

9 Disponible en: <https://www.gob.mx/preciosgarantia>

10 El Programa se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que, entre otros objetivos, busca “la autosuficiencia alimentaria y el rescate de campo”. El análisis expresado en un documento gubernamental ilustra la búsqueda por romper con el *referencial alimentación por el mercado*: “El sector agrario ha sido uno de los más devastados por las políticas neoliberales. A partir de 1988 se destruyeron mecanismos que resultaban fundamentales para el desarrollo agrario, se orientó el apoyo público a la manipulación electoral y se propició el vaciamiento poblacional del agro. Las comunidades indígenas, que han vivido desde hace siglos la opresión, el saqueo y la discriminación, padecieron con particular intensidad esta ofensiva. Las políticas oficiales han favorecido la implantación de las agroindustrias y los megaproyectos y han condenado al abandono a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios. Ello no sólo ha resultado desastroso para los propios campesinos sino para el resto del país: actualmente México importa casi la mitad de los alimentos que consume, así como la mayor parte de los insumos, maquinaria, equipo y combustibles para la agricultura.” (México, 2019).

En efecto, el abastecimiento urbano centralizado se caracteriza por la fuerte presencia y acción de intermediarios en las cadenas de abastecimiento alimentario de las ciudades y por la venta de alimentos procedentes de “cualquier lugar”, que recorren largas distancias y no tienen vínculos culturales o socioeconómicos locales (FAO y Flama, 2020; McMichael, 2009). El *subreferencial autonomía alimentaria* ha reorientado las políticas públicas de abastecimiento urbano a través de tres tipos de respuestas desencadenadas por las organizaciones de agricultores familiares, campesinos y agroecológicas: i) demandas de espacios de comercialización garantizados en las centrales de abastecimiento, como el Centro de Comercialización para Productores Asociados (Cecoproa) en Asunción/Paraguay (Ríos y Wesz Jr. 2020) y la comercialización “en la Granja del Productor” en las Centrales de Abastecimiento de Brasil (un espacio para la comercialización directa de los agricultores) (Eugênio, 2018); ii) la creación de Centros de Comercialización de la Agricultura Familiar o Mercados Campesinos, como los Centros de Comercialización de la Agricultura Familiar en los estados de Minas Gerais, Ceará, Pernambuco y Rio Grande do Norte, Brasil (Moraes y Pires, 2019); y, sobre todo, iii) el fortalecimiento de las ferias de la agricultura familiar y campesinas y otras comunidades tradicionales.

Asociado al subreferencial anterior, pero destacando las demandas principalmente de los grupos étnicos, las comunidades tradicionales, sus mediadores y los territorios específicos, el *subreferencial patrimonial* articula más claramente los componentes identitarios de las prácticas alimentarias étnicas, locales y territoriales. Una vez evidenciado el problema de la pérdida del patrimonio alimentario y cultural, este subreferencial propone soluciones a través de políticas de rescate y valorización de prácticas, productos, ingredientes, procesos y conocimientos alimentarios.¹¹ Otro aspecto a destacar es un discurso que valore la conexión entre las comunidades rurales y los consumidores urbanos, que serían agentes importantes para las políticas de reconocimiento y valorización del patrimonio alimentario. Algunos mecanismos de certificación, los registros del patrimonio inmaterial, el apoyo a las ferias y festivales locales y el turismo comunitario ilustran los instrumentos de este subreferencial.

Un ejemplo de las acciones gubernamentales de este subreferencial se refiere a los sellos de identificación de los productos procedentes de la agricultura familiar, los campesinos, los pueblos indígenas y otros grupos tradicionales. Según

11 En Brasil, el Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN), organismo del Ministerio de Cultura responsable del Patrimonio Cultural Inmaterial desde 2003, ha inventariado y patrimonializado varios bienes culturales relacionados con la alimentación, en las secciones de “Celebraciones” o “Conocimiento”. En Argentina, en 2018, la Secretaría de Cultura patrimonializó “los usos y espacios de la yerba mate” en conjunto con los demás países del Mercosur (Rebañ, 2021).

la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur, la agricultura familiar emplea “sistemas productivos basados en la diversificación de productos, preservando la producción de alimentos tradicionales y la identidad comunitaria y de pueblos originarios de los productores, contribuyendo tanto a la generación de una dieta equilibrada como a la preservación de la agrobiodiversidad y los valores culturales de las comunidades rurales” (Mercosur, 2014). Ante esto, es “importante asegurar la visibilidad del trabajo y los productos de la agricultura familiar” y “desarrollar instrumentos que favorezcan a los consumidores asegurando la posibilidad de identificar el origen de los productos y servicios de la agricultura familiar” (Mercosur, 2014). De hecho, varios países han ido adoptando instrumentos en este sentido, como: i) Brasil, con el Sello de Identificación de la Participación de la Agricultura Familiar (SIPAF), el Sello Quilombos de Brasil y el Sello Indígena de Brasil; ii) Argentina, con el Sello Producido por la Agricultura Familiar; iii) Chile, con el Sello Manos Campesinas; iv) Ecuador con el Sello de Agricultura Familiar Campesina; v) Uruguay con el Sello Trabajo de la Mujer Rural Murú; vi) Colombia con el Sello de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria; y vii) Bolivia con el Sello Social Boliviano (Cruz, Marques y Haas, 2020).

Otro ejemplo son las denominaciones de origen de los productos alimenticios, que reconocen el carácter distintivo de un producto alimenticio en virtud de cualidades diferenciadas que se deben exclusiva o esencialmente al entorno geográfico, incluidos los factores naturales y humanos (Niederle, 2013). El queso cotija en México, el queso turrialba en Costa Rica, el cacao de Chuao en Venezuela, el café en Colombia, el cacao de Arriba en Ecuador, el maíz blanco gigante del cusco en Perú y la cabra de Neuquén en Argentina son algunos de los muchos ejemplos de alimentos protegidos y valorados como resultado de una propiedad colectiva del lugar y sus habitantes (Riveros et al., 2008). Reclamadas principalmente por actores (con diferentes condiciones socioeconómicas) vinculados a la producción, las denominaciones de origen se convierten en mecanismos de valoración de los territorios, de acceso a los mercados y de valor añadido. Aunque apropiadas por actores dominantes del sector agroalimentario que las utilizan para otros fines, en su origen las indicaciones geográficas llevan consigo la idea de que es posible “una simbiosis entre el reconocimiento que hace el mercado y la salvaguarda del patrimonio cultural”, de modo que “si los consumidores valoran los productos profundamente arraigados en las culturas locales, mayores son las posibilidades de reproducir los conocimientos y costumbres que hacen que ese producto sea diferenciado” (Niederle, 2013, p.46).

Estrechamente articulado con el anterior, el *subreferencial gastronómico* pone de relieve las cuestiones alimentarias generadas por los procesos de gastronomi-

zación, término acuñado por Poulain (2011) para explicar el reciente y creciente interés del mundo gastronómico por la cocina regional y popular. Este proceso va más allá de la patrimonialización de los alimentos locales y tradicionales, ya que incorpora de forma más evidente una dimensión estética (Duarte et al., 2021). Además, más recientemente, debido a la creciente repercusión de la crítica socioambiental, este proceso de gastronomización añade una preocupación por la “eticización de la estética”, que se observa en la adhesión de muchos chefs a la defensa de la agroecología y la agricultura familiar y campesina (Guilherme y Portillo, 2018; Barbosa, 2016). En este caso, más que una necesidad vital, la comida se convierte en una manifestación de placer y de responsabilidad ciudadana por parte de los chefs, los restaurantes, las empresas de economía solidaria y los consumidores.

Impulsado por chefs que buscaban “revolucionar” la gastronomía (Matta, 2012), este subreferencial orienta diversas acciones de los Estados en América Latina, sean más o menos institucionalizadas, más o menos duraderas. Aunque también se observa en otros contextos¹², las experiencias desarrolladas en Perú son las más emblemáticas de la influencia de este subreferencial. En 2007, el gobierno peruano, a través del Instituto Nacional de Cultura (INC), declaró la gastronomía del país como Patrimonio de la Nación, lo que provocó un boom gastronómico en el periodo (Matta, 2012). En este contexto, se sumaron diversas acciones de la sociedad civil, organizaciones privadas y gubernamentales que buscan articular la gastronomía con la producción de los pequeños agricultores y la valoración de los alimentos locales y regionales. Como menciona Zanetti (2017, p. 106), “En 2007, cuando la gastronomía tradicional peruana empezaba a ganar espacio en el ámbito de la gastronomía contemporánea nacional, que hasta entonces estaba dominada por la cocina francesa, un grupo de chefs peruanos, junto con representantes del sector agrícola del Estado, se reunieron en una mesa redonda para discutir cómo el emergente boom gastronómico podría apalancar el desarrollo rural del país. A partir de este cuestionamiento, se creó la Asociación Peruana de Gastronomía, APEGA, que tiene como objetivo servir de interlocutor para canalizar iniciativas que promuevan el desarrollo de la gastronomía nacional, rescatando el valor de las cocinas y productos típicos regionales”. Tras su constitución en 2008, un conjunto de iniciativas han sido llevadas a cabo por APEGA en colaboración con el Gobierno Central y algunos locales, como el festival gastronómico *Mistura* en Lima, que busca la integración entre chefs y pequeños agricultores; el lanzamiento del documento “Gastronomía Peruana al 2021”: delineamientos

12 En Colombia, el Ministerio de Cultura desarrolló una política de promoción de la cocina tradicional que fomentaba la diversidad regional. En Argentina, la Secretaría de Cultura inició un programa de “patrimonio cultural alimentario y gastronómico” (Rebai et al., 2021).

para un Programa de Desarrollo de la Gastronomía Peruana en el Marco del Plan Bicentenario”, que trae lineamientos para la gastronomía en el mediano plazo, entre ellos la necesidad de “articular a los pequeños productores al creciente mercado gastronómico nacional e internacional” (Perú, Ceplan, 2012, p.12); y un amplio conjunto de festivales gastronómicos regionales y locales.

Otro ejemplo de este subreferencial involucra los comedores escolares en Brasil. Buscando “valorizar el papel de las *merendeiras*¹³ escolares en la promoción de una alimentación saludable y adecuada en el ambiente escolar y promover la movilización de la comunidad escolar en el tema de la educación alimentaria y nutricional”, el Gobierno Federal viene desarrollando el “Concurso de las Mejores Recetas de la Alimentación Escolar” (Brasil, 2017). Las recetas deben “contener preferentemente ingredientes importantes para una alimentación saludable, observando la restricción de alimentos poco saludables, como enlatados, embutidos, polvos, concentrados y deshidratados”; deben estar vinculadas a alguna acción de educación alimentaria; e incluir alimentos de la agricultura familiar en su preparación (Brasil, 2017). Además, las recetas que valoran los alimentos regionales y presentan innovación y originalidad son mejor consideradas en el proceso de clasificación. En el ámbito nacional, la Comisión Nacional está compuesta, entre otros actores, por un estudiante, un *chef de prestigio* y un nutricionista responsable del programa. Guéneau et al. (cap. 12, en este libro) discuten una experiencia complementaria desarrollada por el gobierno del Distrito Federal-Brasil. A través del Proyecto Chef y Nutri en la Escuela, el gobierno ofrece la oportunidad de que un *chef* visite las escuelas, valorando el trabajo de las *merendeiras* y fomentando una alimentación adecuada y saludable. Impulsadas sobre todo por la burocracia gubernamental, estas iniciativas hacen avanzar la gastronimización de la alimentación escolar, en sus dimensiones estética y ética, buscando cualificar las comidas escolares y sensibilizar a quienes las preparan sobre las múltiples funciones de los alimentos ofrecidos.

El *referencial de la alimentación ambientalizada* se basa en una representación del problema alimentario vinculada, en gran medida, a las interacciones entre el sistema alimentario y el sistema *Tierra*. Se entiende que el sistema alimentario mundial es uno de los principales impulsores y, al mismo tiempo, la primera víctima de la degradación medioambiental (Rockström et al., 2020). Algunos de los actores científicos involucrados en las ciencias ambientales y las ONG apoyan el

13 A diferencia de otros países, en Brasil las “merendeiras” escolares son cocineras contratadas por el Estado para preparar las comidas que se sirven en los comedores escolares. “Categoría compuesta en su mayoría por mujeres, con bajo nivel de educación, las *merendeiras* realizan su trabajo en las cocinas de las escuelas, preparando los alimentos que se ofrecerán a los estudiantes durante su estancia en la institución educativa” (Cardilho, 2018, p. 11).

concepto de *límites planetarios* que el sistema alimentario no puede cruzar (Campbell *et al.*, 2017; Gerten *et al.*, 2020; Springman *et al.*, 2018). De este modo, el *referencial alimentación ambientalizada* incluye normas que buscan limitar o minimizar los impactos de los sistemas alimentarios sobre el medio ambiente y la disponibilidad de recursos naturales (agua, tierra, biodiversidad, biomasa, petróleo fósil y minerales). Lo que está en juego es satisfacer la futura demanda de alimentos con los recursos naturales actuales (Davis *et al.*, 2016). El proceso de construcción de este referencial también proviene en gran parte de las acciones de los “consumidores-actores” (Stassart, 2010) que repercuten tanto en los ingresos de las empresas (boicot y *buycott*) como en sus opciones políticas. Así, los gobiernos y las empresas han prestado cada vez más atención a la creación de políticas que dialoguen con este referencial, lo que se expresa, por ejemplo, en instrumentos de responsabilidad ambiental (por ejemplo, moratoria de la soja¹⁴), reducción de pérdidas y residuos (Webb *et al.*, 2020), adopción de tecnologías limpias, certificaciones ambientales, *Food Miles*, reducción del consumo de carne y transformación de las dietas, etc.

Un ejemplo que se manifiesta en varios países de América Latina se refiere a las acciones de promoción de la agricultura y/o la ganadería bajas en carbono. Como reacción a las evidencias y críticas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por las prácticas agrícolas y ganaderas y, a menudo, acompañando el establecimiento de planes nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático, varios gobiernos nacionales han establecido planes sectoriales para la agricultura y la ganadería basados en la reducción de las emisiones de carbono. Algunos ejemplos son la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (EDBC) para el sector ganadero de Nicaragua (Canu *et al.*, 2018), la Estrategia de Ganadería Baja en Carbono en Costa Rica (Costa Rica, Minae, 2015), la Estrategia Nacional de Ganadería Sostenible Baja en Emisiones de Guatemala (Guatemala, 2018), la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) con Acciones de Mitigación Apropriadas a Nivel Nacional (Nama) para la Ganadería Sostenible, y el Plan y Programa de Agricultura Baja en Carbono (ABC) en Brasil (Brasil, 2012). Entre las acciones promovidas por estos programas y acciones se destacan: la rotación y división de pastos, asociada a sistemas de integración cultivo-ganadería-bosque, cercas vivas y árboles dispersos en los pas-

14 A raíz de las pruebas aportadas por una organización no gubernamental internacional sobre la expansión de la producción de soja en la Amazonia y su relación con el aumento de la deforestación y su repercusión entre los consumidores europeos, las organizaciones que representan a la cadena agroindustrial firmaron la Moratoria de la Soja en 2006, comprometiéndose a no adquirir soja de zonas deforestadas a partir de esa fecha. En 2008, el gobierno brasileño se sumó a la iniciativa, legitimándola, contribuyendo al seguimiento geoespacial del compromiso y estableciendo otras acciones de incentivo (Imaflora, 2017).

tos; el manejo de estiércol a través de biodigestores; la producción y uso de biofertilizantes; la recuperación de pastos y la intensificación productiva; la promoción de la ganadería en zonas más propicias para sistemas más intensivos y rentables; la innovación tecnológica; y el fortalecimiento de las cadenas de valor, el acceso a los mercados y las certificaciones en bajo carbono o carbono neutral. En general, respondiendo a las presiones de los consumidores y a los acuerdos medioambientales internacionales, estos programas gubernamentales apuntan a la necesidad de producir cambios y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en sus sistemas de producción de alimentos, no pocas veces mediante la intensificación de la producción y las innovaciones tecnológicas.

Otra acción que está en la agenda gubernamental de varios países, aunque con dificultades para avanzar en su institucionalización, se refiere a la creación de programas o políticas para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Además de los costos económicos y los daños a la seguridad alimentaria y nutricional, las pérdidas y los residuos tienen importantes costos medioambientales. Como afirma el Gobierno de Argentina, “producir alimentos que nadie va a consumir significa utilizar recursos naturales, servicios y otros bienes de forma ineficiente. A esto se añade el coste medioambiental que representa la emisión de gases de efecto invernadero generados a lo largo de la cadena alimentaria y que contribuyen innecesariamente al calentamiento global y al cambio climático. Las consecuencias medioambientales son mayores a medida que los residuos se producen en las fases más avanzadas de la cadena. Es decir, cuanto mayor sea el grado de transformación de un alimento, mayor será el impacto medioambiental. Por último, los residuos alimentarios aumentan el volumen de los residuos y agravan el problema del tratamiento de los residuos sólidos urbanos” (Argentina, Ministerio de Agroindustria, s.f.). Para enfrentar este problema, el Gobierno argentino creó en 2015 el Programa Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos y, en 2018, institucionalizó la Ley 27.454 que crea el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, que se reglamentó en 2019. Estas iniciativas incluyen la implementación de campañas de información y comunicación para concientizar a todos los actores de la cadena alimentaria; mejoras en la infraestructura de transporte, energía y facilidades de mercado; desarrollo y facilitación del acceso a equipamiento y nuevas tecnologías/innovaciones; y gobernanza entre productores, intermediarios, bancos de alimentos¹⁵

15 Los Bancos de Alimentos son iniciativas destinadas a utilizar los alimentos que, aún en condiciones de ser consumidos, de otro modo se tirarían o desperdiciarían. Presentes en muchos países de América Latina, estas iniciativas suelen ser impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, a las que se suman las iniciativas gubernamentales. En el caso de Brasil, el tema entró en la agenda gubernamental a principios de la década de 2000 en el contexto de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional. En 2000, el Gobierno Municipal de São André (SP) creó el Banco Municipal de Ali-

asociaciones, organizaciones no gubernamentales, establecimientos educativos, entre otros, para realizar acuerdos para reducir las pérdidas y desperdicios a través de donaciones (Argentina, 2018).

En cuanto a las acciones de los consumidores-actores, destacamos que el referencial *de la alimentación ambientalizada* se centra en gran medida en la cuestión de las “dietas sostenibles”, apuntando a “patrones dietéticos más adecuados al medio ambiente, como, por ejemplo, la reducción del consumo de productos de origen animal, especialmente la carne de vacuno” (Takeut y Oliveira, 2013, p. 200). Por regla general, existe una cierta convergencia entre la dieta sostenible y la dieta saludable (Triches, 2020), aunque la cuestión medioambiental todavía se aborda poco en las guías alimentarias, una herramienta de política pública muy utilizada para informar y concienciar a los consumidores sobre la alimentación saludable y sostenible (Martinelli, Cortese y Cavalli, 2020). Esta visión medioambiental está empezando a guiar varias políticas alimentarias locales y nacionales, como los programas de compra de alimentos para las escuelas u otras instituciones públicas (prisiones, hospitales, etc.), aunque todavía se observa un predominio de la agricultura familiar y los temas rurales en estos programas (Grisa et al., cap. 16, en este libro). Aunque incipientes a nivel municipal, en los últimos años han surgido varias acciones públicas enmarcadas en este referencial, incluyendo como objetivo prioritario la reducción del consumo de proteína animal y la diversificación de las comidas escolares, como el Programa Lunes sin Carne en São Paulo (gobiernos municipales y estatales), el Proyecto Inova Sabores en Jundiá (SP), el Programa Alimentación Consciente Brasil en Niterói (RJ) o el Programa Escuela Sostenible en cuatro municipios de Bahía (Cheib, 2020).

Finalmente, en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de referencial, que llamamos *integrador*. Aunque se inspira en los valores de la sostenibilidad, este referencial va más allá de las dimensiones puramente socioecológicas de la alimentación, integrando otros aspectos relacionados con la nutrición y la salud (Ribeiro y Jaime, 2017). Así, en los últimos años, el problema alimentario se ha convertido en un problema de integración entre estas diferentes dimensiones dentro de un enfoque sistémico de la alimentación. Además, la referencia al “sistema alimentario sostenible”¹⁶, que se ha impuesto en la literatura y en el discurso de las insti-

mentos de Santo André y, en 2003, el tema ganó espacio en la agenda federal, siendo apoyado por el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA). En 2017, el gobierno federal estimó que había 107 Bancos de Alimentos operando bajo la gestión pública de estados y municipios (Grisa y Fornazier, 2018).

16 El sistema alimentario sostenible es un sistema alimentario que proporciona seguridad alimentaria y nutrición para todos de tal manera que no se comprometen las bases económicas, sociales y medioambientales, para generar seguridad alimentaria y nutrición para las generaciones futuras (HLPE, 2014).

tuciones internacionales (Béné et al., 2019), ha ido evolucionando en los últimos años. Se han añadido los términos “integrado” y “resiliente”, en primer lugar para reflejar la integración entre los diferentes componentes de los sistemas alimentarios, incluyendo la consideración del cambio climático y los territorios rurales, y en segundo lugar para resaltar el imperativo de que estos sistemas se recuperen y se adapten frente a choques o tensiones externas (Blay-Palmer, 2020). Este *referencial integrador* también hace hincapié en la necesidad de un “cambio de todo el sistema” para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el cambio de los patrones de consumo de alimentos (consumo sostenible y reducción de residuos), la transición hacia formas de producción y cadenas de valor sostenibles y que garanticen la nutrición, la mitigación del cambio climático y la mejora de los territorios rurales (Caron et al., 2020).

Así, las políticas públicas que se inspiran en este nuevo referencial buscan responder de forma sistémica a diversos problemas alimentarios, como la obesidad, la malnutrición, el cambio climático, la pobreza y la exclusión social (Sonnino et al., 2020; Swinburn et al., 2019; Willet et al., 2019; IPES Food, 2019). Este referencial legitima las políticas de fomento de la producción sostenible de la agricultura familiar y campesina con la promoción de una alimentación adecuada, sana y responsable, destacando la importancia de integrar múltiples mercados (cortos, territoriales, de proximidad, de compras públicas). Además, otro aspecto innovador de este referencial es la exigencia de una mayor intersectorialidad de la acción pública, en la medida en que la promoción de sistemas alimentarios sostenibles depende de la coordinación de políticas gestionadas por ministerios, secretarías o departamentos de diferentes áreas (agricultura, salud, nutrición, desarrollo social, educación, etc.).

Un ejemplo de acción gubernamental bajo el *referencial integrador* es la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Cali, Colombia, analizada en este libro por Castelhana, Henry y Rankin (cap. 13). Estimulado por los avances nacionales¹⁷, en 2009 el Municipio de Cali inició la construcción de una política municipal de manera participativa, a través

17 Siguiendo a Castelhanos, Henry y Rankin (en este libro), nos referimos al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) establecido en 1999 y a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria, en 2008, con su respectivo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (2012-2019). De hecho, varios países han establecido políticas o estrategias nacionales de alimentación y nutrición. Algunos ejemplos son la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2013-2021 (Perú, 2013), la Política Nacional de Alimentación y Nutrición de Chile (Chile, 2017), la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2011-2013 de Costa Rica (Costa Rica, 2011) y la Política Nacional de Alimentación y Nutrición de Brasil (Brasil, 2013). Desarrollados a menudo por los Ministerios de Sanidad y/o Agricultura, estos planes se enfrentan a menudo a los retos de la aplicación, el diálogo intersectorial más amplio y la continuidad dados los cambios de gobierno.

de las Mesas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, culminando con la reglamentación de la política a través del Acuerdo N°. 0470 de 2019. La Política busca “mejorar la calidad de vida de la población de Santiago de Cali mediante una acción constante, coordinada e intersectorial en materia de seguridad alimentaria y nutricional” (Consejo de Santiago de Cali, 2019). La política se rige por 11 principios, a saber, integralidad, considerando que todas las estrategias y acciones de soberanía y seguridad alimentaria son elementos que actúan de forma articulada e integrada en el proceso de gestión de los alimentos; universalidad, buscando garantizar el derecho a la alimentación de todas las personas; diversidad e interculturalidad; intersectorialidad y transversalidad, articulando diferentes actores sociales e institucionales; participación comunitaria y ciudadana; la equidad alimentaria a través de la inclusión de grupos socialmente vulnerables, generalmente excluidos de los mercados; la solidaridad a través de acciones individuales y colectivas; la integración regional; la sostenibilidad agroecológica; el fortalecimiento comunitario; y el fortalecimiento de la juventud campesina (Consejo de Santiago de Cali, 2019). Además, la política se organiza en seis ejes, cada uno de los cuales implica un conjunto de acciones, a saber: disponibilidad, acceso, consumo adecuado y suficiente, calidad y seguridad, uso biológico de los alimentos, y gestión y promoción del conocimiento. Así organizado, pretende abordar un amplio abanico de retos alimentarios contemporáneos, como el hambre, la obesidad, el cambio climático y la democracia alimentaria, buscando transformar el sistema alimentario para que sea “sostenible en el tiempo y sensible a la nutrición” (Consejo de Santiago de Cali, 2019).

También podríamos destacar la actuación de algunos programas en el *referencial integrador*, como el Programa Nacional de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar en Cuba y la configuración del Programa Nacional de Alimentación Escolar en algunos municipios brasileños. Organizado desde 1997, el programa cubano se configura como un sistema desde el nivel nacional hasta el municipal, articulando varios subprogramas con el objetivo de “obtener la máxima producción de alimentos diversos, frescos y saludables en las zonas disponibles, antes improductivas”. Esta producción se basa en prácticas ecológicas que no contaminan el medio ambiente, el uso racional de los recursos en cada territorio y la comercialización directa al consumidor” (FAO, 2016, p.42). El Programa articula el ordenamiento paisajístico de los espacios urbanos, con la promoción del abastecimiento de alimentos, la alimentación saludable, la generación de empleo e ingresos, la inclusión socioeconómica, la preservación del medio ambiente y la participación social (FAO, 2016).

En cuanto a los comedores escolares brasileños, el Programa contribuye a minimizar las situaciones de hambre e inseguridad alimentaria, y cuenta con

un conjunto de directrices nutricionales destinadas a combatir la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad (por ejemplo, controlando la oferta de alimentos procesados y ultraprocesados) (Brasil, FNDE, 2020). Además, desde 2009, ha incorporado y garantizado un mercado (al menos el 30%) para los alimentos procedentes de la agricultura familiar, los asentamientos de la reforma agraria, los pueblos indígenas y las comunidades quilombolas, dando prioridad a los alimentos orgánicos o agroecológicos y de producción local (Brasil, FNDE, 2009). Además de estas normas federales, algunos estados y municipios (por ejemplo, el gobierno municipal de Marechal Cândido Rondon y los gobiernos estatales de Paraná y Santa Catarina) han adoptado leyes complementarias, estableciendo porcentajes mínimos o incluso la compra total de alimentos agroecológicos u orgánicos, con el fin de aumentar la oferta de alimentos saludables y contribuir a prácticas de producción más sostenibles. Además, estas acciones se complementan con un conjunto de iniciativas de educación alimentaria y medioambiental (compostaje, conservación del agua y otros recursos naturales, huertos escolares, etc.).

La política en las políticas alimentarias: de los referenciales a las coaliciones

En la sección anterior presentamos los diferentes referenciales que enmarcan y disputan las políticas públicas en relación a los problemas alimentarios en América Latina. En esta sección analizamos cómo los actores-coaliciones actúan para politizar ciertos temas, (des)construir y (des)legitimar ciertos referenciales con el fin de cambiar la dinámica de los campos sociales, es decir, los sistemas alimentarios, cambiando así también sus posiciones en la jerarquía que organiza estos campos. Al igual que en el apartado anterior, no pretendemos agotar el tema. Solo hemos movilizado elementos que ilustran cómo, a lo largo del tiempo, los actores-coaliciones producen innovaciones que alteran las relaciones de poder dentro de las arenas públicas, llevando a la (re)producción de políticas que, guiadas por referenciales más o menos cercanos a sus intereses/concepciones del mundo, tensionan la continuidad o los cambios en los sistemas alimentarios.

Inicialmente, cabe señalar que la dinámica de los campos (sistemas alimentarios) no solo está influenciada por las políticas públicas. De hecho, hay campos en los que las estrategias de las empresas privadas y las acciones de los movimientos sociales organizados son más relevantes que la acción del Estado, e incluso campos en los que todavía no hay políticas públicas (o son muy específicas y débiles) con referenciales cercanos a las ideas de estos actores. Este es el caso del campo que se ha estructurado en torno a las alternativas a la producción y el consumo de carne. A pesar de acciones dispersas (como la inclusión de alternativas vege-

tarianas y veganas en ciertos comedores públicos), es precipitado hablar de políticas públicas guiadas por un referencial que institucionaliza ideas similares a las defendidas por las empresas productoras de “carne vegetal” o por los movimientos de consumidores antiespecistas y/o climáticos. También es el caso del movimiento por la eticidad de la gastronomía que, aunque se observa el apoyo de las autoridades públicas (como se ha comentado anteriormente), dichas iniciativas no se corresponden con la diversidad e intensidad de las acciones y el activismo en curso en los movimientos de consumidores, *cocineros* y otros actores. En estos dos ejemplos predominan las iniciativas de actores no estatales que potencian y tensionan los sistemas alimentarios.

En segundo lugar, es importante ratificar que los referenciales presentados en el apartado anterior se refieren a un conjunto de ideas, más o menos institucionalizadas en las políticas públicas. Son ideas, interpretaciones y normativas que provienen de diversos foros de producción de ideas, compuestos por individuos y grupos que politizan y disputan la construcción de políticas públicas (Fouilleux, 2000). Al entrar en el juego institucional y político, muchas de las representaciones colectivas de los individuos y grupos tienen que ajustarse y se ven confrontadas con las ideas de otros individuos y grupos, con los entornos institucionales propios y de otros ámbitos, y se ven influidas por los acontecimientos externos. En otras palabras, las ideas presentes en las arenas públicas se reorganizan, reajustan y moldean a medida que avanzan en su institucionalización en políticas públicas.

En tercer lugar, es importante señalar que, aunque se manifiesten en los marcos legales y reglamentarios, los referenciales presentan diferentes grados de vulnerabilidad al cambio o, por el contrario, mecanismos de *dependencia de la trayectoria* (Pierson, 2016; Mahoney, 2001). Estos movimientos (vulnerabilidad o refuerzo institucional) dependen de las fragilidades y ambigüedades institucionales de las políticas e instrumentos públicos, de las tensiones presentes en los sistemas agroalimentarios y de las relaciones de poder entre los grupos de actores que defienden o desafían las representaciones del mundo en juego. A lo largo de los capítulos de este libro, veremos que mientras algunos referenciales tienen una larga vida y están prácticamente cristalizados en las instituciones, otros tienen una vida efímera y no resisten cambios en los mandatos.

Además, cabe señalar que la influencia y la importancia relativa de cada referencial en la dinámica de los sistemas alimentarios depende, como hemos dicho, de lógicas que van más allá de la capacidad de acción del Estado, pero también del poder conferido y legitimado por los instrumentos políticos que lo ponen en marcha. Aunque no se trata de comparar simplemente presupuestos o números de beneficiarios, dado que las lógicas institucionales y de poder son

mucho más complejas, es de esperar que un programa de crédito rural de mil millones de dólares, con alcance nacional y operado por organismos financieros de gran capilaridad, tenga una capacidad mucho mayor de producir efectos en las formas de organizar la producción, el abastecimiento y el consumo de alimentos que las iniciativas locales de los gobiernos municipales, que suelen depender de recursos donados por fundaciones benéficas.

Considerando estas dinámicas políticas que marcan la politización de los temas alimentarios y la construcción, institucionalización y permanencia (o no) de los referenciales, se pueden hacer algunas inferencias sobre las características generales que marcan el proceso de producción de las políticas alimentarias en los países latinoamericanos:

a) *Lo nuevo no nace de los escombros de lo viejo*

Una conocida expresión, atribuida a los primeros escritos de Marx sobre la transición entre diferentes sistemas de producción, afirma que “lo nuevo nace de los escombros de lo viejo”. Es difícil afirmar que esta máxima se aplique a las políticas alimentarias en América Latina. Los resultados presentados en este libro sugieren que el surgimiento de nuevos referenciales, que incorporan preocupaciones sobre los problemas medioambientales, la salud pública y el patrimonio cultural, no se produjo sobre los escombros de referenciales y políticas en proceso de desaparición o incluso en crisis. Los “viejos” *referenciales de alimentación por el mercado y productivista*, sostenidos por coaliciones en las que participan las entidades que representan a las élites agrarias más tradicionales y/o las corporaciones agroalimentarias, han resucitado con cada crisis de abastecimiento o de precios de los alimentos, legitimando espacios políticos, estructuras institucionales y algunas de las políticas públicas más importantes en materia de recursos.

Es cierto que, con mayor o menor intensidad, en todos los países estos referenciales se han mostrado insuficientes y han sido duramente criticados, dando paso a la aparición de otros. Retomando la expresión, podríamos decir que lo “nuevo” nace, no de los escombros, sino de las exacerbaciones y persistencia de lo viejo, haciendo visibles sus resultados e insuficiencias. Sin embargo, el nivel de institucionalización de otros referenciales es muy variable. Mientras que los *referenciales del socioasistencialismo alimentario y la alimentación técnica* están asociados a problemas públicos históricamente legítimos (desnutrición, salud alimentaria, etc.), cuentan con el apoyo de coaliciones amplias e incluso dominantes, y están vinculados a estructuras institucionales relativamente estables, los *referenciales de soberanía y seguridad alimentaria e integrador* orientan políticas públicas incipientes, frágiles y contestadas, que generalmente son producidas y gestionadas por actores periféricos, ubicados en estructuras gubernamentales precarias y enfrentan la resistencia de las coaliciones dominantes.

En definitiva, un rasgo llamativo de las políticas alimentarias en el contexto latinoamericano es el hecho de que no apuntan inequívocamente hacia un proceso de transición entre distintos modelos alimentarios. Es recurrente encontrar en la literatura internacional, especialmente la producida en el contexto europeo, ejemplos de políticas que demuestran intentos de sustituir las antiguas formas extractivas de agricultura, basadas en el expolio de los recursos naturales, por modelos que respondan a los principios de lo que se ha denominado “sistemas alimentarios sostenibles” (Comisión Europea, 2020; IPES-Food, 2019). Existen ejemplos de este tipo de políticas públicas en América Latina, incluyendo experiencias como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en Brasil, que se han convertido en referencias de políticas públicas internacionales al valorar los territorios y promover la alimentación saludable, la inclusión socioeconómica y prácticas más sostenibles (PMA, 2013). Sin embargo, una mirada más atenta a las políticas alimentarias de la región muestra no solo la coexistencia de diferentes referenciales, sino el predominio de la lógica institucional que apoya los *referenciales productivistas y alimentación por el mercado* (Sabourin et al., 2020; Sabourin, Craviotti y Milhorange, 2020).

Se pueden destacar tres explicaciones para entender este fenómeno. En primer lugar, la fuerza de las coaliciones formadas entre las élites agrarias tradicionales, que controlan espacios clave en la estructura de los Estados, no solo en el poder ejecutivo, sino también en el legislativo y el judicial. De hecho, incluso los gobiernos progresistas de la “ola rosa” latinoamericana han tenido grandes dificultades para innovar en la producción de políticas alimentarias y, cuando lo han hecho, generalmente han tenido que ceder a acuerdos que también han llevado al fortalecimiento de políticas productivistas y liberalizadoras (Albarracín, cap. 7, en este libro; Riella y Mascheroni, 2015; Delgado, 2012). En segundo lugar, la legitimidad pública de estos referenciales. Característica de las instituciones de larga duración, esta legitimidad se manifiesta en el hecho de que, incluso entre los movimientos sociales agrarios que se enfrentan a las élites nacionales, predomina la demanda de políticas agrarias que, aunque dirigidas a actores específicos como los agricultores familiares, siguen orientándose básicamente por el *referencial productivista* (Sabourin, Samper y Sotomayor, 2015). En tercer lugar, el hecho de que esta legitimidad está directamente asociada a la memoria colectiva del principal problema alimentario de la historia de América Latina, a saber, la dificultad de acceso a los alimentos y su expresión más violenta en la pobreza y el hambre. En las dos últimas décadas, los avances que varios países han mostrado en la reducción de estos fenómenos han sido importantes para abrir espacio a otros referenciales, que ponen de manifiesto otros problemas tan o más graves que

el hambre, como la obesidad. Sin embargo, cuando la crisis económica se agravó y el hambre volvió a la agenda pública, el *referencial productivista* volvió a demostrar por qué sigue siendo hegemónico.

b) “*Choques externos*” para reforzar “*lo viejo*”

Otra característica común a la mayoría de los países latinoamericanos, y que se asocia directamente con las explicaciones sobre la fortaleza de los antiguos referenciales, es la existencia de una serie de “shocks externos” de otros ámbitos (Thelen y Mahoney, 2010; Mahoney, 2001) que, a lo largo del tiempo, interfirieron en el diseño de las políticas alimentarias. Aunque estos acontecimientos podrían dar lugar a la innovación y a la aparición de nuevos referenciales, sostenemos que los choques externos reforzaron los referenciales más consolidados, discutidos en la sección anterior.

En general, las innovaciones en las políticas alimentarias fueron el resultado de procesos relativamente graduales, acumulativos y transitorios. Aunque los gobiernos progresistas han ocupado espacios políticos institucionales a lo largo de los años, han encontrado resistencias de diversos órdenes y ámbitos que, a diferencia de las disrupciones en los sistemas alimentarios, han producido cambios graduales en las políticas alimentarias en medio de la preservación de las relaciones de poder en determinados ámbitos. Así, a partir de las críticas producidas por diferentes movimientos sociales y de las ventanas de oportunidad que surgieron, los gobiernos progresistas fueron elaborando e incorporando nuevos referenciales. Esto es notable en los casos de las políticas basadas en los *referenciales integrador* y de la *soberanía y seguridad alimentaria*, que se han incorporado en algunos países sin comprometer la estructura institucional previamente construida para las políticas basadas en el *productivismo* y la *alimentación por el mercado*.

Teniendo en cuenta los cambios (aunque graduales) que se venían produciendo en la alimentación (y en otros ámbitos más amplios), no pasó mucho tiempo antes de que las coaliciones políticas conservadoras trataran de reaccionar restableciendo los paradigmas políticos hegemónicos en la región, ya sea a través de la democracia o de las rupturas institucionales, sobre todo con la deposición de gobiernos, una escena frecuente en el contexto latinoamericano. No estamos afirmando que los golpes militares o institucionales que se produjeron en América Latina fueran causados exclusiva o principalmente por desacuerdos sobre la agenda alimentaria. Subrayamos que, tal y como se produjeron, estos acontecimientos y rupturas reforzaron el poder de las coaliciones tradicionales, reforzaron las dinámicas hegemónicas en los sistemas alimentarios y crearon las condiciones para el desmantelamiento de las políticas innovadoras.

c) *Fragmentación y sectorialización de los referenciales de las políticas públicas*

Además de la inestabilidad institucional antes mencionada, otras dos características de los Estados latinoamericanos son la fragmentación y la sectorialización de la gestión pública. En este capítulo hemos visto ocho referenciales (con sus subreferenciales) que orientan y disputan la construcción de las políticas alimentarias en la región, y estos referenciales encuentran mayor o menor afinidad en determinadas estructuras estatales (ministerios, secretarías, agencias, departamentos, empresas públicas, etc.) responsables de gestionar las políticas alimentarias. Siendo el Estado un campo de poder y disputa, diferentes coaliciones, basadas en distintas comprensiones de los sistemas alimentarios, encuentran más o menos espacio político e institucional para canalizar sus demandas y disputar la construcción de políticas públicas, reflejando las diferencias de poder entre ellas (como se discutió en el primer punto). Aunque todos los referenciales están presentes en la agenda gubernamental, no disponen de los mismos recursos y suelen estar dispersos en las estructuras gubernamentales.

Vimos en la sección anterior, y en particular en el cuadro 1, que diferentes problemas (Kingdon, 1984; Cohen, March y Olsen, 1972) movilizan a diferentes actores (organizaciones de productores, agricultores familiares, corporaciones, organizaciones de consumidores, cocineros, categorías profesionales y burocracias ubicadas en diferentes instancias gubernamentales), cuyo campo de intervención y propuesta de políticas públicas está limitado por las interpretaciones del mundo que guían a estos actores, o por estructuras institucionales y de poder que impiden/bloquean la construcción de políticas y referenciales más intersectoriales. Así, aunque de forma caricaturesca, no es infrecuente que los problemas de producción de alimentos sean competencia de los Ministerios de Agricultura y Ganadería –que generalmente se ocupan de los incentivos a la producción–; los problemas de acceso a los alimentos son tratados por los Ministerios de Asistencia o Desarrollo Social, preocupados principalmente por garantizar el acceso de los más pobres a los alimentos; y los problemas nutricionales y de seguridad alimentaria son tratados por los Ministerios de Salud, que intentan actuar sobre las carencias o desequilibrios nutricionales y los riesgos alimentarios. Aunque un gran número de organismos estatales están implicados y participan en la construcción de las políticas alimentarias, existen dificultades de interacción y coordinación entre ellos, cuyo resultado puede incluso manifestarse en acciones contradictorias.

Aunque esto no sea específico de la cuestión alimentaria (Repetto, 2005; Aureliano y Draibe, 1989; Barton, Santos y Andrade, s.f.), esta sectorialización y desarticulación (independientemente del tema) produce fragmentación, superposición y redundancias en las acciones del Estado, y una reducción de la eficiencia y eficacia de los recursos financieros y humanos. Además, como mencionan Repetto y Fernández (2012), esta desarticulación minimiza las posibilidades de

inclusión coherente y alineada de las intervenciones estatales en los objetivos y planes de desarrollo a largo plazo a través del proceso de concertación de perspectivas y visiones entre los actores. Y esto es especialmente importante en el contexto contemporáneo, cuando las crisis sistémicas (cambio climático, triple carga de desnutrición, crisis económica y crisis sanitaria-Covid 19) interactúan y se potencian entre sí (Pretty, 2020; Blay-Palmer et al., 2020; Preiss y Schneider, 2020; Swinburn et al., 2019).

En consonancia con esta crítica, varios autores y organizaciones internacionales han destacado la importancia de construir políticas alimentarias integradas (Sonnino et al., 2020; Comisión Europea, 2020; IPES-Food, 2019) u orientadas por el *referencial integrador*. En palabras de Sonnino et al. (2020), las políticas alimentarias integradas son aquellas que se basan en la interdependencia (sinergias y retroalimentación) entre las cuestiones medioambientales, socioeconómicas, nutricionales y sanitarias, y se dirigen a toda la población, ya sean consumidores de clase media o alta, o grupos vulnerables que suelen experimentar varios problemas alimentarios al mismo tiempo (pobreza, malnutrición o desnutrición y amenazas medioambientales). Estas políticas alimentarias requieren la participación de múltiples partes interesadas para lograr la coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la coordinación horizontal entre los diferentes sectores y actores gubernamentales (Sonnino et al., 2020). Más que aglutinar o sumar un conjunto de acciones de diferentes organismos y niveles de gobernanza –como suele observarse en los Planes o Estrategias Nacionales–, es importante que las acciones y políticas públicas se construyan buscando abordar las diferentes problemáticas alimentarias de forma simultánea y complementaria.

d) Los “nuevos” actores construyen nuevos referenciales

Vimos en la sección anterior que varios referenciales e innovaciones en las políticas alimentarias se construyeron a partir de las ideas de las organizaciones de la sociedad civil y de la interacción entre el Estado y la sociedad, ya sea a través de fisuras institucionales o de mecanismos de presión en las arenas públicas. También hemos visto que, cada vez más, “nuevos” actores participan en la politización de la alimentación y de las cuestiones alimentarias y buscan producir cambios en los sistemas alimentarios, ya sea desde el ámbito del consumo privado, o desde las prácticas organizativas (asociaciones de cocineros, cooperativas de consumidores, comunidades que sostienen la agricultura...), o incluso a través de las políticas públicas. Si en los años 70-90 las críticas a los sistemas agroalimentarios emanaban principalmente de los actores agrarios y medioambientales (que experimentan los efectos de la desigualdad de la tierra y la modernización de la agricultura), en los años 90-2000 dichas críticas ganan fuerza con el activismo alimentario

de los consumidores, las organizaciones urbanas y un sinnúmero de profesionales (nutricionistas, urbanistas, arquitectos, ingenieros, cocineros...). Aunque no siempre se organizan en coaliciones estructuradas con capacidad de influir en los ámbitos públicos, este amplio conjunto de actores ha sido decisivo para disputar interpretaciones y prácticas alimentarias.

Así, además de la articulación entre diversos actores gubernamentales, llamamos la atención sobre el imperativo de la participación de los actores no gubernamentales (Sonnino et al., 2020) y la importancia de la construcción de espacios de consulta y participación social, como los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional presentes en algunos países y las Mesas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Cali, Colombia. A diferencia de que esta participación social sea solo el resultado de la presión política, destacamos la importancia de que la participación se convierta en una práctica recurrente en las arenas públicas y en la vida de las políticas públicas. De hecho, esta es también una dimensión incorporada por el *referencial integrador*, discutido en el punto anterior. La institucionalización de sus ideas implica necesariamente la participación de la sociedad en las decisiones relacionadas con los sistemas alimentarios, considerando que la construcción de la democracia alimentaria (Lang, 1999) es otro elemento que estructura este referencial. Como dice Hassanein (2003, p. 79), la democracia alimentaria es “la idea de que la gente puede y debe participar activamente en la configuración de los sistemas alimentarios, en lugar de permanecer como espectadores pasivos al margen”. En otras palabras, la democracia alimentaria consiste en que los ciudadanos puedan determinar las políticas y prácticas agroalimentarias locales, regionales, nacionales y mundiales”. Los cambios en la asimetría de poder entre coaliciones y entre referenciales también dependen de la democratización de los espacios de poder y de las oportunidades de “voz” y toma de decisiones para el conjunto de la sociedad.

Consideraciones finales

El análisis desarrollado en este capítulo apunta a diferentes ideas e interpretaciones que influyen y cuestionan la construcción de políticas alimentarias en América Latina. Enfocando nuestra reflexión en los diferentes valores y normas que orientan la construcción de políticas públicas, así como en la forma en que los actores interpretan los problemas públicos, definen soluciones (¿dónde intervenir?, ¿cómo intervenir?) y posicionan el rol e instrumentos del Estado, mapeamos ocho referenciales de política pública: i) *alimentación por el mercado*; ii) *suministro urbano de alimentos*; iii) *productivista* (con sus variaciones entre *productivista a partir del agronegocio* y *productivista a partir de la agricultura familiar*); iv) *socioasistencialista alimentario*; v) *alimentación técnica* (con sus manifestaciones en el

subreferencial nutricionista e higienista); vi) *soberanía y seguridad alimentaria* (con sus diferenciaciones entre *autonomía alimentaria, patrimonial y gastronómico*); vii) *alimentación ambientalizada*; y viii) *integrador*.

Como hemos visto, estos distintos referenciales están presentes en distintos países, aunque con distintos grados de incidencia, institucionalización y estabilidad. Tales referenciales están en diferentes espacios e institucionalidades de cada país, expresando, por un lado, las fragmentaciones, desarticulaciones y contradicciones presentes en la acción pública y, por otro, la configuración del Estado como campo de poder y disputa. Algunos referenciales están institucionalizados desde hace mucho tiempo en la acción pública (*referencial productivista, alimentación por el mercado, suministro urbano*), expresando las relaciones de poder, influencia y permeabilidad de las élites agrarias, grupos agroindustriales, actores del mercado, organismos internacionales; o aun (*referenciales socioasistencialista alimentario y alimentación técnica*), la preocupación por problemas históricos y recurrentes en los sistemas agroalimentarios latinoamericanos (hambre, pobreza, carencias nutricionales, seguridad alimentaria). Expresando su trayectoria histórica y sus raíces políticas y cognitivas en las sociedades, tales referenciales a menudo se ven reforzados por crisis políticas, económicas y sociales.

Otros referenciales (*subreferencial de autonomía alimentaria, patrimonial y gastronómico, referenciales alimentación ambientalizada e integrador*) han ido disputando espacios en arenas y agendas gubernamentales más recientemente y se derivan de la emergencia/construcción social de nuevos problemas públicos, la entrada de nuevos actores en las cuestiones agroalimentarias, y el surgimiento de nuevos movimientos sociales y formas de acción colectiva. Actores y movimientos sociales marginados o impactados negativamente por “viejos” referenciales (principalmente organizaciones de la agricultura familiar y campesina), consumidores y organizaciones de consumidores, diferentes categorías profesionales (chef de cocina, cocineros, nutricionistas, urbanistas), ambientalistas, organizaciones del campo agroecológico, etc., son algunos de los actores que empezaron a formar coaliciones, disputar al Estado y construir fisuras institucionales para la institucionalización de nuevas ideas e interpretaciones del mundo. Esta institucionalización, sin embargo, es susceptible a la influencia de otras coaliciones de actores, eventos externos y dinámicas de otros campos estratégicos de acción.

Tales referenciales de política pública tienen diferentes efectos sobre la dinámica de los sistemas agroalimentarios. Varios autores y organismos internacionales destacan la forma en que la actuación del Estado ha contribuido y promovido las recurrentes crisis socioeconómicas, sanitarias, alimentarias y ambientales que viven las sociedades contemporáneas y, al mismo tiempo, destacan el papel clave y fundamental del Estado en la construcción y transición hacia sistemas alimen-

tarios sostenibles. El Estado cuenta con recursos y capacidad para intervenir, promover, coordinar, regular y monitorear la producción y el consumo saludable, sustentable e inclusivo. Así, “(...) el Estado emerge como un actor poderoso: su poder regulador, su enorme presupuesto y, no menos importante, su mandato de actuar en nombre del interés público, lo dotan de una autoridad única tanto sobre el suministro como sobre el consumo de alimentos” (Sonnino, Spayde y Ashe, 2016, p. 313). Así, destacamos la importancia del Estado, en diálogo y en coconstrucción con la sociedad, para avanzar en la institucionalización de referenciales de políticas públicas que, actuando en diferentes dimensiones, contribuyan a una transformación profunda de los sistemas alimentarios actuales hacia sistemas alimentarios sostenibles, integrados y resistentes. Los *referenciales de soberanía y seguridad alimentaria, alimentación ambientalizada e integrador* son particularmente importantes en este sentido.

Referencias

- ACOSTA, A. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária Elefante, 2016.
- ARGENTINA. *Programa de nutrición y alimentación nacional*. Ley n. 25.724, 2003.
- ARGENTINA. *Informe de avance 2018. Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos*. Argentina, 2018.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA. *Informe de avance Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos 2013-2015*. Argentina, [s. d.].
- AULICINO, C.; LANGOU, G. D. La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo CIPPEC*, n. 88, 2012.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. A especificidade do “welfare state” brasileiro. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Reflexões sobre a natureza do Bem-estar*. Brasília: Cepal, 1989.
- BACA, A. S. *El patrón alimentario del libre comercio*. Ciudad de México: UNAM, Cepal, 2014.
- BARBOSA, L. A ética e a estética na alimentação contemporânea. In: CRUZ, F.T.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias*. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 75-91.
- BARQUERA, S.; RIVERA-DOMMARCO, J.; CASCA-GARCIA, A. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud pública de México*, v. 43, n. 5, 2001.
- BARTON, D.; SANTOS, R.; ANDRADE, D. C. *Poliscapes: nature-based policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision*. Policy brief, [s.d.].
- BÉNÉ, C.; OOSTERVEER, P.; LAMOTTE, L.; BROUWER, I. D.; DE HAAN, S.; PRAGER, S. D.; KHOURY, C. K. When food systems meet sustainability – Current narratives and implications for actions. *World Development*, n. 113, 2019.

- BLAY-PALMER, A. et al. Post Covid 19 and food pathways to sustainable transformation. *Agriculture and Human Values*, n. 37, p. 517-519, 2020.
- BONANNO, A. State capitalism in Neoliberal Agri-Food: the case of the Brazilian Company JBS. In: BONANNO, A.; CAVALCANTI, J. S. B. State capitalism under neoliberalism: the case of agriculture and food in Brazil. [S. l.]: Lexington Books, 2019.
- BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: FNDE, 2009.
- BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Edital n. 003/2017; Concurso Melhores Receitas da Alimentação Escolar*. 2. ed. Brasília: FNDE, 2017.
- BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Resolução n. 6 de 8 de maio de 2020*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Brasília: FNDE, 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.(AUTOR?) *Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura*. Brasília: MAPA, 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília: MS, 2013.
- CAMPBELL, B. M. et al. Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries. *Ecology and Society*, v. 22, n. 4, 2017.
- CANU, F. A.; WREWLIND, P. H.; AUDIA, I.; TOBAR, D.; ANDRADE, H. *Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (EDBC) para el sector de Ganadería bovina de Nicaragua*. [S. l.]: DTU Library, 2018.
- CARDILHO, V. H. *Análise do papel das merendeiras terceirizadas como atores implementadores no Programa Nacional de Alimentação Escolar: desafios na perspectiva do trabalho*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Aplicadas) – Universidade de Campinas, Campinas, 2018.
- CARON, P. et al. Sistemas alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In: PREISS, P.; SCHNEIDER, S. *Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos*. Porto Alegre: UFRGS, 2020. p. 25-50.
- CARRASCO, M.; PAUTASSI, L. Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” em Argentina. Una pproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos*, v. 4, n. 5, 2015.
- CASTRO, M. A. C.; CASTAÑO, L. C.; CORREA, L. M. M. Descripción de la ingesta de alimentos y nutrientes en niños expuestos y no expuestos al programa de complementación alimentaria Mana Infantil en el municipio de Envigado, Colombia 2006-2010. *Perspectivas en Nutrición Humana*, v. 15, n. 1, p. 83-96, 2013.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. *El sector agropecuario de Mexico en sus tratados comerciales vigentes*. México: CEDRSSA, 2015.
- CHAPELA, G.; MENÉNDEZ, C.; BERLANGA, H. R. México: políticas para la agricultura campesina y familiar: un marco de referencia. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. *Políticas Públicas Y Agriculturas Familiares en América Latina: nuevas perspectivas*. San José, Costa Rica: Rede PPAL, CIRAD, Cepal, IICA, 2015.

CHAVEZ, M. F.; MULLER, A. Procesos de Innovación tecnológica en la agricultura familiar: análisis de dos modelos de salas queseras implementadas en Amblayo, Salta, Argentina. *Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação*, v. 2, n. 1, 2020.

CHEIB, A. S. *As políticas públicas de redução do consumo de proteína animal e de substituição por uma alimentação à base de vegetais: uma análise de atores, instrumentos e objetivos*. Monografía (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

CHILE. DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA. *Evaluación Programa Nacional de Alimentación complementaria y programa de alimentación complementaria del adulto mayor*. Chile: Dirección de Presupuestos, 2020.

CHILE. MINISTERIO DE SALUD. *Política Nacional de Alimentación y Nutrición*. Chile: Ministerio de Salud, 2017.

CHILE. MINISTERIO DE SALUD. *Informe de evaluación de la implementación de la ley sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. Chile: Ministerio de Salud, 2018.

COHEN, M. D; MARCH, J. G; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. Bruxelas, 2020.

CONSEJO DE SANTIAGO DE CALI. *Acuerdo n. 0470 de 2019: Por el cual se adopta la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Especial de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones*. Santiago de Cali, 2019.

COSTA RICA. *Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021*. Costa Rica: Ministerio de Salud, 2011.

COSTA RICA. *Estrategia para la ganadería: Baja en Carbono en Costa Rica*. Informe final: estrategia y plan de acción. Costa Rica: MINAE, 2015.

CRUZ, F. T; MARQUES, V. P. M.; HAAS, J. M. Os selos da agricultura familiar no Mercosul: implicações e desafios para valorização de produtos agroalimentares. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 9, n. 5, p. 757-798, 2020.

CUNHA, A. R. A. A. Las centrales mayoristas de abasto y los circuitos cortos en America Latina. In: CEPAL/FAO. *Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición*. 2014. (Serie Seminarios y Conferencias).

DAVID, K. A. G. *Campeño paneleros higienizados por la biopolítica: sabers locales y biopolíticas en la molienda campesina panelera*. Un estudio de caso de productores paneleros de la vereda San Miguel, municipio de Quebrada Negra, Cundinamarca, 1990-2015. [S. l.]: Universidad Pontificia Bolivariana, 2016.

DAVIRON, B.; PERIN, C.; SOULARD, C. T; MENAT, F. History of Urban Food Policy in Europe, from the Ancient City to the Industrial City. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Switzerland: Springer, 2017. p. 1-25.

DAVIS, K. F. et al. Meeting future food demand with current agricultural resources. *Global Environmental Change*, v. 39, p. 125-132, 2016.

DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

- DUARTE L., M. G.; GUÉNEAU, S.; DINIZ, J. D. D. A. S.; PASSOS, C. J. S. Valorización de los patrimonios alimentarios y productos agroextractivistas del Cerrado brasileño en la gastronomía: un estudio sobre el Festival Gastronómico Cerrado Week. In: REBAÏ, N.; BILHAUT, A-G.; DE SUREMAIN, C-E.; KATZ, E.; PAREDES, M. (Ed.). *Patrimonios alimentarios en América Latina: recursos locales, actores y globalización*. Lima: IFEA/IRD, 2021. p. 109-136.
- EUGENIO, A. C. Participação e caracterização da agricultura familiar na Pedra do Produtor da CEASA-GO. 2018. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2018.
- FAO *Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Cuba*. Cuba: Fao, 2016.
- FAO-Flama. Los mercados mayoristas: acción frente al covid-19. *Boletim*, n. 3, jul. 2020.
- FAO-SAGARPA. *Agricultura familiar con potencial productivo en México*. México: FAO/SAGARPA, 2012.
- FBSSAN – FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Biofortificação: as controvérsias e as ameaças à soberania e segurança alimentar e nutricional*. [S. l.]: FBSSAN, 2016.
- FIERRO, M. P. P. Los precios de garantía: avances y retos en la implementación. *Cuaderno de Investigación*, DGDyP/IBD, CDMX, n. 4, 2019.
- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a general Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, v. 29, n. 1, 2011.
- FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, abr. 2011.
- FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, abr., 2000.
- FOUILLEUX, E. *La PAC et ses réformes*. Paris: L'Harmattan, 2003.
- FOUILLEUX, E.; BRICAS, N.; ALPHA, A. 'Feeding 9 billion people': global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*, v. 24, n. 11, p. 1.658-1.677, 2011.
- FOUILLEUX, E.; JOBERT, B. Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. *Gouvernement et Action Publique*, v. 6, n. 3, 2017.
- FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes: Presses Universitaires e Rennes, 2020.
- GASSELIN, P.; LARDON, S.; CERDAN, C.; LOUDIYI, S.; SAUTIER, D. (Ed.). *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires: Un nouveau paradigme du développement territorial? Versailles: Quae, 2021. 399 p.*
- GAZOLA, M. Cadeias curtas agroalimentares na agroindústria familiar: dinâmicas e atores sociais envolvidos. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 175-194.
- GERTEN, D.; HECK, V.; JÄGERMEYR, J.; BODIRSKY, B. L.; FETZER, I.; JALAVA, M.; SCHELLNHUBER, H. J. Feeding ten billion people is possible within four terrestrial planetary boundaries. *Nature Sustainability*, v. 3, n. 3, p. 200-208, 2020.

GILARDON, E. O. A. Uma evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, v. 12, n. 4, p. 589-604, 2016.

Golay, C.; Özden, M. *Le droit à l'alimentation. Un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par des traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales*. Centre Europe-Tiers Monde (CETIM). 2012. 56p. Disponível em: http://agirledroit.clmayer.net/IMG/pdf/DroitAlimentation_CETIM.pdf. Acesso em: 5mar. 2021.

GONZÁLEZ, S. M. La seguridad alimentaria de México y la renegociación del TLCAN: oportunidad para una estrategia de desarrollo rural y de combate a la pobreza. *Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, v. 13, n. 26, 2019.

GRISA, C.; FORNAZIER, A. O desperdício de alimentos e as políticas públicas no Brasil: entre ações produtivistas e políticas alimentares. In: ZARO, M. *Desperdício de alimentos: velhos hábitos, novos desafios*. Caxias do Sul: Educs, 2018.

GRISA, C.; WESZ JR., V.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia, Administração e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, 2014.

GUATEMALA. *Estrategia nacional de Ganadería Bovina Sostenible con bajas emisiones*. Gobierno de la República de Guatemala, 2018.

GUILHERME, N. O. S.; PORTILHO, F. Ecochefs, tapiocas e a gastronomização da agricultura familiar. In: GARSON, M.; TORQUATO, S. (Org.). *Alimentação e Ciências Sociais: Perspectivas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Autografia, 2018. v. 1, p. 93-119.

GURGEL, A. D. M.; SANTOS, C. C. S. D.; ALVES, K. P. D. S.; ARAUJO, J. M. D.; LEAL, V. S. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 25, p. 4.945-4.956, 2020.

HASSANEIN, N. . Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation. *Journal of Rural Studies*, v. 19, p. 77-86, 2003.

HLPE. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: HLPE, 2014. 117p.

IMAFLORA – INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. *10 anos da moratória da soja na Amazônia: história, impactos e a expansão para o Cerrado*. Piracicaba: Imaflora, 2017.

IPES-FOOD. *Towards a common food policy for the European Union: the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*. IPES-Food, 2019

ISAGS-UNASUR. INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EM SALUD. *Interferencia de la industria de Alimentos en las políticas etiquetado gráfico innovador de alimentos procesados en Suramérica*. ISAGS-UNASUR, 2019.

JARA, C. E; SPERAT, R. R.; MANRIQUE, L. F. R.; HERRERA, A. G. Desarrollo rural y agricultura familiar em Argentina: uma aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales. *Revista de Economía e Sociologia Rural*, v. 56, n. 2, p. 339-352, 2019.

JAROSZ, L. Defining world hunger: scale and neoliberal ideology in international food security policy discourse. *Food, Culture & Society*, v. 14, n. 1, p. 117-139, 2011.

- JOBERT, B. ; MULLER P. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987. 242 p.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- LANG, T.; BARLING, D.; CARAHER, M. *Food policy: integrating health, environment and society*. Londres: Oxford University Press, 2009.
- LASCOURMES, P; LE GALÈS, P. Ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós. Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LINHARES, M. Y. L. *História do Abastecimento: uma problemática em questão (1530-1918)*. Brasília: Ministerio de Agricultura, 1979.
- LINHARES, M. Y. L.; SILVA, F. C. T. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.
- MAHONEY, J. Path-dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 111- 41, 2001.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *A Theory of Gradual Institutional Change*. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.
- MALDONADO. E. F. *Impactos de los acuerdos comerciales internacionales adoptados por el Estado peruano em el cumplimiento y promoción de los derechos humanos en el Perú*. Perú: RedGE, 2016.
- MARQUES, P. E. M.; MOAL, M. F. L. Le Programme d'Acquisition d'Aliments (PAA) au Brésil: l'agriculture locale et familiale au cœur de l'action publique en vue de la sécurité alimentaire. *VertigO – La Revue Électronique en Sciences de L'environnement*, v. 14, n. 1, 2014.
- MARTINELLI, S. S.; CORTESE, R. D. M.; CAVALLI, S. B. Contribuições de guias alimentares para uma alimentação saudável e sustentável. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO DE SOUZA, G. *A contribuição brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 53-68.
- MARTINEZ, J. Z. et al. Política agrícola neoliberal: el caso del programa de modernización sustentable de la agricultura tradicional en Tlaxcala. *Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, maio, 2017.
- MARTINEZ-LOMELI, L. «Manger dehors» dans les villes de Mexico et de Guadalajara: de quelques tensions entre les dimensions sanitaires et patrimoniales au Mexique. *Manger en ville: Regards socio-anthropologiques d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie*, 2020. p. 57-69.
- MATHÉ, T.; PILORIN, T.; HÉBEL, P.; DENIZEAU, M. Du discours nutritionnel aux représentations de l'alimentation. *Cahier de Recherche*, n. 252, p. 1-74, 2008.
- MATTA, R. El patrimonio culinario peruano ante UNESCO. Algunas reflexiones de gastro-política. *Working Paper Series*, n. 28, 2012.
- MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, v. 36, p. 139-169, 2009.
- MCMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. São Paulo/Porto Alegre: Editora da Unesp/Editora da UFRGS, 2016.

- MERCOSUR. Mercosur/REAF/Rec. n. 02/2014. *Sellos de identificación de la agricultura familiar*. REAF, 2014.
- MOLINA, M. G.; GARCÍA, D. L.; CASADO, G. G. Politizando el consume alimentario: estrategias para avanzar en la transición agroecológica. *Redes*, v. 22, n. 2, 2017.
- MONTOYA, L. M. A; GIRALDO, F. A. F. Significado de la alimentación y del complemento alimentario MANA en un grupo de hogares de Turbo, Colombia. *Perspectivas en Nutrición Humana*, v. 14, n. 2, p. 171-183, 2012.
- MORAES, J. G.; PIRES, M. L. L. S. Agricultura familiar e mercados atacadistas: dinâmicas sociais da Central de Comercialização da Agricultura Familiar (CECAF/CEASA) em Recife-Pernambuco. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 2, p. 309-325, 2019.
- MULLER P. Référentiel. In: BOUSSAGUET, L. (Éd.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 5th édition entièrement revue et corrigée. Paris: Presses de Sciences Po, 2019. p. 533-540.
- MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: ALAIN, F; GILLES, P.; PHILIPPE, W. (Dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 153-179.
- NIEDERLE, P. A. *Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- NIEDERLE, P. A.; WESZ JR., V. *Agri-food Systems Transitions in Brazil: New Food Orders*. London: Routledge, 2020.
- OBSERVATORIO FERIA LIBRE. *Características económicas y sociales de ferias libres de Chile: encuesta nacional de ferias libres*. Proyecto de Cooperación Técnica FAO-ODEPA-ASOF TCP CHI/3303. 2013.
- PABLO, M. Buenas prácticas: inocuidad de los alimentos y su relación con el acceso a mercado de la agricultura familiar. *Boletim de Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe*, n. 13, 2015.
- PARAGUAY. UTGS-UNIDAD TÉCNICA DEL BAGINETE SOCIAL. *Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)*. Paraguay: UTGS, 2018.
- PARE, F. «Pour la sécurité alimentaire: restaurer la responsabilité de l'État. Les besoins de la société civile: la souveraineté alimentaire au service de la sécurité alimentaire». *Revue Internationale de Droit Économique*, v. 26, n. 4, p. 87-97, 2012.
- PARRADO BARBOSA, A.; MOLINA OCHOA, J. P. *Mercados campesinos: modelo de acceso a mercados y seguridad alimentaria en al región central de Colombia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Convenio OXFAM, 2014.
- PATROUILLEAU, M. M.; TARABORRELLI, D.; ALONSO, I. La trayectoria de la "agricultura familia" en la agenda agroalimentaria Argentina y las rigideces de la política nacional. *Raíces: Revista de Ciencias Sociales y Económicas*, v. 38, n. 1, p. 22-35, 2018.
- PERU. *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*. Peru: Ministerio de Agricultura y Riesgo. 2013.
- PERU. CEPLAN. *Gastronomía peruana al 2021: lineamientos para un programa de desarrollo de la gastronomía peruana en el marco del Plan Bicentenario*. 2. ed. Peru: CEPLAN, 2012.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of policy. *Ideas*, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2016.

- PINTO, M.; TICONA, J. F.; ROJAS, W. Bolivia: Bancos Comunitarios de semillas en el área del Lago Titicaca. In: VERNOOY, R. et al. *Bancos Comunitarios de Semillas: orígenes, evolución y perspectivas*. Lima: Bioersity International, 2015. p. 74-80.
- PORRAS, F. I. et al. Costa Rica: Unión de Semilleros del Sur. In: VERNOOY, R. et al. *Bancos Comunitarios de Semillas: orígenes, evolución y perspectivas*. Lima: Bioersity International, 2015. p. 99-104.
- PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. *Redes*, v. 25, n. 2, p. 12-33, 2020.
- POULAIN, J. P. La gastronomisation des cuisines de terroir: sociologie d'un retournement de perspective. In: ADELL, N.; POURCHER, Y. Transmettre, quel(s) patrimoine(s)? – En torno al patrimonio cultural inmaterial. [S. l.: s. n.], 2011. p. 239-248.
- PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. *Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
- PRETTY, J. New opportunities for the redesign of agricultural and food systems. *Agriculture and Human Values*, n. 37, p. 629-630, 2020.
- PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Estado de la alimentación escolar en el mundo*. PMA, 2013.
- REBAÏ, N.; BILHAUT, A-G.; DE SUREMAIN, C-E.; KATZ, E.; PAREDES, M. *Patrimonios alimentarios en América Latina: recursos locales, actores y globalización*. Lima: IFEA/IRD, 2021. 268 p.
- REPETTO, F. *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. [S. l.: s. n.], 2005.
- REPETTO, F.; FERNANDEZ, J. P. *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.
- REQUIER-DESJARDIN, D. Agroindustrial rural y sistemas agroalimentarios localizados: cuales puestas. In: *Prodar. X aniversario de Prodar*. Peru, 1999.
- RIBEIRO, H.; JAIME, P. C.; VENTURA, D. Alimentação e sustentabilidade. *Estud. av. [online]*, v. 31, n. 89, 2017.
- RIELLA, A.; MASCHERONI, P. Gobierno progresistas, políticas públicas y organizaciones agrarias en Uruguay. *Revista IDEAS-Interfaces en Desarrollo, Agricultura y Sociedad*, v. 9, n. 2, p. 98-128, 2015.
- RIOS, F. D. C.; WESZ JR., V. J. Agricultura familiar campesina y cadenas agroalimentarias: el Mercado Municipal de Yuty – Caazapá (Paraguay). *Interactions*, v. 21, n. 4, p. 903-914, 2020.
- RIVEROS, H.; VANDECANDELAERE, E.; TARTANAC, F.; RUIZ, C.; PANCORBO, G. *Calidad de los alimentos vinculada al origen y las tradiciones en América Latina. Estudios de casos*. Lima: Fao-IICA, 2008.
- ROCHA, C. Impactos à saúde humana causados pelos sistemas alimentares. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO DE SOUZA, G. *A contribuição brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 27-52.
- ROCKSTRÖM, J.; EDENHOFER, O.; GAERTNER, J.; DECLERCK, F. Planet-proofing the global food system. *Nature Food*, v. 1, n. 1, p. 3-5, 2020.

- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. [S. l.]: Westview Press, 1999. p. 117-166.
- SABOURIN E.; SAMPER M.; SOTOMAYOR O. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: C.R. IICA, 2015.
- SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahier d'Agriculture*, v. 29, n. 31, 2020.
- SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, 2020.
- SANCHEZ, K. S. V.; SANTOS, R. G.; ARAGÓN-CUEVAS, F. Bancos comunitarios de semillas en México: una estrategia de conservación in situ. In: VERNOOY, R. et al. *Bancos Comunitarios de Semillas: orígenes, evolución y perspectivas*. Lima: Bioersity International, 2015. p. 248-254.
- SÁNCHEZ, V. S.; SILVA, C. V. El impacto de la nueva ley de etiquetados de alimentos en la venta de productos en Chile. *Perfiles Económicos*, n. 3, p. 7-33, 2017.
- SCHUBERT, M. N.; ÁVALOS, D. E. Sistemas alimentarios globales y ley de etiquetado de alimentos en Chile. *Redes*, v. 25, n. 2, p. 527-544, 2020.
- SIERRA, P. L. *MasAgro: modernizando la agricultura tradicional en tiempos neoliberais*. México: CECCAM, 2018.
- SONNINO, R. et al. Policy Brief 3: research and innovation supporting the farm to fork strategy of the European Commission. *FIT4Food2030*, 2020.
- SONNINO, R.; SPAYDE, J.; ASHE, L. Políticas públicas e a construção de mercados: percepções a partir de iniciativas de merenda escolar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. *Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- SPRINGMANN, M.; CLARK, M.; MASON-D'CROZ, D.; WIEBE, K.; BODIRSKY, B. L.; LASSALETTA, L.; WILLETT, W. Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature*, v. 562, n. 7.728, p. 519-525, 2018.
- STASSART, P. M. Le rôle des “consommateurs” dans la construction d’un accord entre agriculteurs et environnementalistes. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 4. 2010, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2010.
- SWINBURN, B.A. et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10.173, p. 791-846, 2019.
- TAKEUTI, D.; OLIVEIRA, J. M. Para além dos aspectos nutricionais: uma visão ambiental do sistema alimentar. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 20, n. 2, p. 194-203, 2013.
- TANAKA, J.; PORTILHO, F. Ambiguidades da politização do consumo: o caso do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Raízes*, v. 39, p. 344-358, 2019.
- TARABORRELLI, D. Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo em Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, v. 3, n. 5, p. 164-188, 2017.
- TRICHES, R. M. Dietas saudáveis e sustentáveis no âmbito do sistema alimentar no século XXI. *Saúde em Debate*, n. 44, p. 881-894, 2020.

VERNOOY, R.; SHRESTHA, P.; STHAPIT, B. Las valiosas pero poco conocidas crónicas de los bancos comunitarios de semillas. In: VERNOOY, R. et al. *Bancos Comunitarios de Semillas: orígenes, evolución y perspectivas*. Lima: Bioversity International, 2015. p. 1-9.

WEBB, P. et al. The urgency of food system transformation is now irrefutable. *Nature Food*, v. 1, p. 584-5, 2020.

WESZ JR, V. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade. *Revista Grifos*, v. 30, n. 51, 2021.

WESZ JR, V.; GRISA, C. O Estado e a soja no Brasil: a atuação do crédito rural de custeio (1999-2015). In: MALUF, R.; FLEXOR, G. *Cuestiones agrarias, agrícolas y rurales: coyunturas y políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

WILLET, W. et al. Food in the anthropocene: the EAt-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, v. 393, n. 10.170, p. 447-492, 2019.

ZANETI, T. B. *Cozinha de raiz: as relações entre chefs, produtores e consumidores a partir do uso de produtos agroalimentares singulares na gastronomia contemporânea*. 2017. Doutorado (Tese de Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Rio Grande do Sul, 2017.

CAPÍTULO 2

Los estudios prospectivos y la cuestión alimentaria en América Latina: un estado de la cuestión

Maria Mercedes Patrouilleau, Diego S. Taraborrelli, Ignacio Alonso

Introducción

Tal como indican los antecedentes sobre el ciclo de políticas públicas, previo al diseño y formulación de las políticas existe una instancia de análisis, a veces presentada como una instancia de deliberación, de apertura para pensar alternativas. Es en ese espacio de deliberación o de discusión que suelen incidir los estudios que contemplan abordajes prospectivos. La prospectiva o los estudios de futuros, como disciplinas que buscan proponer, analizar y evaluar los futuros probables, posibles y deseables (Bell, 2003), se insertan en esa instancia hipotética del ciclo de políticas, luego de la etapa inicial de la definición del problema, para aportar a definir el tipo de solución que se le da al problema público en cuestión (Subirats, 1989; Orlansky, 2007). Distintos organismos técnicos, institutos de investigación, laboratorios, centros de investigación, organismos de cooperación internacional y organismos multilaterales, aportan estudios y análisis para orientar, sugerir y recomendar políticas públicas de cara a los desafíos y las oportunidades que presenta el horizonte futuro.

Dentro de esta instancia del análisis de políticas, los estudios prospectivos se caracterizan por proponer una mirada de mediano o largo plazo sobre los futuros probables, posibles o deseables referidos a los temas en cuestión. Esta mirada de largo plazo busca anticiparse a determinados procesos, poder incorporar en un análisis interdisciplinario diferentes dimensiones (con sus distintas lógicas temporales) y dar lugar a transformaciones posibles que permitan cambiar la situación.

Dentro del campo de los estudios prospectivos existen diferentes escuelas, con ciertas diferencias en las prácticas metodológicas y en las concepciones

epistemológicas a la hora de abordar el futuro.¹ Algunas de las escuelas están más vinculadas a la previsión tradicional científica (apoyándose fuertemente en proyecciones o modelos o en el análisis de la interacción entre variables), en cambio otras hacen énfasis en la condición indeterminada del futuro y en la capacidad de agencia para forjar los futuros deseables. En este trabajo nos referimos con estudios prospectivos –o de futuros– a un espectro amplio de indagaciones que buscan prever, diseñar, imaginar o construir futuros.

Para abordar los futuros probables, posibles y deseables se recurre a distintos métodos. Se puede recurrir a métodos más tradicionales del campo de la previsión científica (de simulación, econométricos, proyecciones, modelos evolutivos o dinámicos) que aportan la posibilidad de conocer la probabilidad de ocurrencia de determinado fenómeno, o a métodos generados en el propio campo de los estudios prospectivos, que integran aspectos cualitativos y cuasi-estructurados de la realidad, como son los métodos Delphi (Aichholzer, 2009), de escenarios (Börjeson et al., 2006), el de escenario normativo o “*backcasting*” (Robinson, 2003), el Análisis Causal por Capas (Patrouilleau e Inayatullah, 2020), entre otros.

La propuesta del capítulo es analizar la forma en que en América Latina se ha abordado la cuestión alimentaria desde los estudios prospectivos. Concibiendo que los estudios prospectivos se realizan en gran medida (no solamente) para incidir en las tomas de posición del Estado y en el diseño de políticas, resulta interesante y pertinente indagar de qué modo estos estudios han abordado los sistemas alimentarios, la alimentación o la seguridad alimentaria (desde las distintas categorías con que la cuestión alimentaria se ha problematizado).

Considerando que América Latina es una de las principales regiones productoras de alimentos, un interrogante previo que se busca responder es en qué medida los estudios prospectivos vinculados al sector productor de alimentos han tenido a la alimentación como un problema para indagar en términos prospectivos. Los principales interrogantes que guían la indagación son,

1 En español se usa el término “prospectiva” para esta disciplina de estudios sobre futuros. Este término deriva del francés *prospective*, con el que la escuela francesa definió a esta disciplina a fines de los años '50. Especialmente en América Latina tuvo mucha influencia la escuela francesa. En el campo anglosajón se utiliza el término *foresight* (sería el equivalente de “prospectiva”). Actualmente, a nivel internacional, las diferentes escuelas se nuclean en torno al área de los *futures studies*. La acepción en plural del término en inglés *futures* busca dar lugar a los distintos enfoques, además de diferenciarse de la clásica previsión científica, considerando la multiplicidad de futuros posibles, desde una concepción abierta del futuro, de definirlo como indeterminado (Bell, 2003). Otra acepción más reciente es la de *anticipation studies*, una rama de los estudios de futuros que resalta la imposibilidad de prever los futuros posibles y que se propone con una actitud aún más disruptiva que la de la prospectiva, directamente ligada a la acción, es decir, al diseño de formas de utilización del futuro para cambiar el presente (Miller, 2018).

entonces: ¿en qué medida los estudios prospectivos que se desarrollan incorporan en los análisis de futuros el problema de la alimentación? Y en el caso de que lo aborden, ¿cómo lo abordan? ¿Desde qué enfoques y categorías problematizan la cuestión alimentaria? ¿Qué enfoques primaron en distintos momentos históricos? E incluso ¿qué productos se generan con estos estudios y cuáles son los públicos en los que ponen estos resultados para su utilización o su discusión?

Se identificaron diferentes enfoques con los que se abordó la cuestión alimentaria en los estudios prospectivos: un enfoque estructuralista; un enfoque de seguridad alimentaria (en términos de acceso y disponibilidad); un enfoque que hace énfasis en la soberanía alimentaria; otro que supone que son fundamentalmente los mercados, y especialmente la incorporación en mercados globales, los que pueden dar respuesta a las problemáticas alimentarias; otro que resalta los atributos “técnicos” de los alimentos; uno que prioriza la dimensión ambiental y su relación con la seguridad alimentaria y, finalmente, un enfoque integral de sistemas alimentarios sostenibles (la definición de cada uno de los enfoques puede verse en la Tabla 1 en el Apéndice).² Estos distintos enfoques que se encuentran de forma más o menos explícita en los estudios analizados, surgen del análisis del contenido argumentativo de los documentos, de sus distintas partes: de la justificación, el diagnóstico, de los análisis de variables, de los escenarios formulados o de las recomendaciones de políticas.³

Como objetivo complementario, en este capítulo interesa analizar cómo fue evolucionando el campo de los estudios prospectivos, específicamente del ámbito sectorial agropecuario y del desarrollo rural y territorial. Además, interesa discutir cómo esta disciplina y esta práctica de imaginar futuros posibles para asistir a la formulación de políticas se fue introduciendo en los círculos técnicos y académicos. En este sentido, este estudio pretende brindar un estado de la cuestión sobre el uso de la prospectiva en la planificación estratégica de empresas, cadenas productivas, organismos de ciencia y tecnología agropecuarias y de desarrollo rural y territorial y otros organismos de gobierno.

La investigación se basa en un relevamiento de estudios de prospectiva desarrollados en América Latina desde los años setenta hasta el 2020. Dicho relevamiento comprende 107 estudios que abordan problemáticas sectoriales agropecuarias, alimentarias y de desarrollo rural, regional o territorial. Se

2 Algunas de las categorías utilizadas para definir los distintos enfoques se relacionan con los referenciales utilizados para analizar las políticas en el primer capítulo de esta misma obra. Pero el conjunto de categorías no se corresponde completamente. El objeto de análisis en cada capítulo es distinto, aquí: los estudios prospectivos; en el capítulo mencionado: las políticas.

3 Debe aclararse que no todos los trabajos tienen los mismos componentes. No todos hacen escenarios o esbozan recomendaciones de políticas.

consideraron trabajos realizados en la Región para la escala global, la escala latinoamericana (abordajes para el conjunto de los países o para ciertos recortes geográficos, tales como América del Sur o el Cono Sur), y trabajos realizados sobre once países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Uruguay (ya sea con escala nacional o subnacional).

El criterio para considerar los trabajos que forman parte del universo de análisis fue que estos constituyan un estudio prospectivo sistemático sobre algún problema específico, con una perspectiva de futuro –ya sea que especifiquen o no un horizonte temporal preciso–, que se apoyen en actividades de investigación y análisis de información a través de ciertos métodos vinculados a la disciplina prospectiva y que tengan al sector agropecuario, al sistema agroalimentario o al ámbito rural como foco del estudio, o al menos como una dimensión importante de su análisis.⁴

Al trabajar sobre más de 100 estudios, no se pretende en este capítulo analizar cada uno de los trabajos en particular. En cambio, una mirada de conjunto sobre el relevamiento permite conocer cómo los estudios prospectivos abordaron la cuestión alimentaria a lo largo del tiempo, desde qué organismos u organizaciones se realizaron, con qué escala de análisis, qué enfoques de los estudios del futuro primaron en distintos momentos y qué tipo de publicaciones se realizaron.

A continuación, el capítulo sigue con una sección que destaca aspectos generales sobre el desarrollo de la prospectiva en la Región y, en particular, de la prospectiva agroalimentaria, a partir de los datos del relevamiento realizado sobre las décadas de 1970 y 1980. Las siguientes secciones analizan el desarrollo de los estudios a lo largo de las tres décadas siguientes: los años 1990, los años 2000 y 2010-2020. Al final del capítulo, luego de las conclusiones, se presenta una serie de anexos con información de las categorías de análisis utilizadas para examinar los enfoques con los que se aborda la cuestión alimentaria (Apéndice 1), una breve descripción de los métodos prospectivos mencionados en el capítulo

4 Una aclaración sobre el universo de estudios abordados es que se consideraron para su análisis estudios que tienen como horizonte temporal un alcance de mediano o largo plazo (más de 5 años a futuro). No se consideraron proyecciones a 1, 2 o 5 años. Existen estudios que se realizan periódicamente por organismos multilaterales que siguen año a año el impacto social y en la alimentación a partir de la evolución del crecimiento económico y de algunas otras variables. Estos estudios no fueron considerados ya que trabajan, en general, un corto plazo, entre 1 y 5 años. Trabajar en términos prospectivos supone plantear un plazo mayor, justamente para dar lugar a las transformaciones posibles y deseables y a una mirada de más largo plazo. Tampoco se consideran trabajos que comentan otros estudios, ni manuales de prospectiva o publicaciones de difusión de la disciplina. Además, al ser la unidad de análisis los estudios de prospectiva y no las publicaciones, se buscó en cada caso consignar solo el estudio original (o en su defecto, el más completo), sobre el cual se realizan, a veces, varias publicaciones. Un criterio práctico fue también el de poder acceder a los estudios, ya sea que se traten de publicaciones impresas o en versión digital.

(Apéndice 2) y el listado completo de los estudios de prospectiva relevados y analizados (en Anexo).

Los comienzos de la prospectiva en América Latina y la cuestión alimentaria en el marco del enfoque estructuralista

La disciplina prospectiva surge en el contexto de la segunda posguerra a mediados del siglo pasado. Desde distintos campos de experiencias se van forjando enfoques y métodos para lidiar con la incertidumbre que significa el porvenir y para asistir a la toma de decisiones con perspectiva de futuro. Los primeros desarrollos conocidos se realizaron desde dos ámbitos diferentes pero conectados: el campo académico francés y la geopolítica norteamericana (Durance, 2010). Desde estos espacios comenzó a desarrollarse una epistemología para el trabajo analítico sobre el futuro y métodos novedosos como el Delphi y el método de escenarios, que daban cuenta de una forma novedosa de producir conocimiento, incorporando el horizonte futuro y motivando la interacción y la interdisciplina. Prontamente, también los estudios prospectivos comienzan a desarrollarse en el campo del *management* empresarial, en grandes empresas, a través de lo que se llamó la planificación por escenarios. También se fueron incorporando otros marcos conceptuales al nuevo campo de los estudios del futuro: de la sociología, las humanidades y el posestructuralismo (Masini, 1993; Inayatullah, 1998), de la teoría de sistemas (Gallopín et al., 1997), de la epistemología y el realismo crítico (Bell, 2003), de la ciencia posnormal (Funtowicz y Ravetz, 1993), entre otros aportes. Hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa la prospectiva se consolida como un área de estudios (los *future studies* a nivel internacional) con inserción y desarrollo a nivel académico en posgrados, en centros de investigación y desarrollo y en distintos organismos de gobierno.

El desarrollo de la prospectiva en América Latina sufrió las dificultades de la inestabilidad institucional, las dictaduras y los exilios de científicos e intelectuales en la primera etapa de su desarrollo. Los estudios que comenzaron a realizarse con énfasis en la dimensión del futuro, estaban vinculados al estudio de la viabilidad económica y política del desarrollo económico, tanto a nivel regional (Yero, 1993) como a nivel mundial (Herrera et al., 1977). Tuvo una fuerte impronta en esta primera etapa la metodología de modelos matemáticos y métodos de experimentación numérica (Varsavsky y Calcagno, 1971). Esta primacía de los métodos matemáticos, según ciertos autores, fueron una debilidad para la exploración de los caminos alternativos (Yero, 1993; Masini, 2005). En la Región, también tuvo influencia la escuela francesa, cuya presencia fue creciendo

a lo largo del tiempo, primero desde la influencia de la organización Futuribles⁵ y luego a través del set de métodos y softwares asociados, de libre adquisición, elaborados por Michel Godet.

El ritmo del desarrollo de la prospectiva en la Región puede verse a partir de los datos del relevamiento realizado. Como puede verse en la Figura 1, la evolución en el desarrollo de estudios crece lentamente desde los años setenta y recién en la última década parece haber una tendencia a la consolidación de este tipo de estudios en la Región, con una mayor difusión, con 62 estudios identificados entre 2010 y 2020.

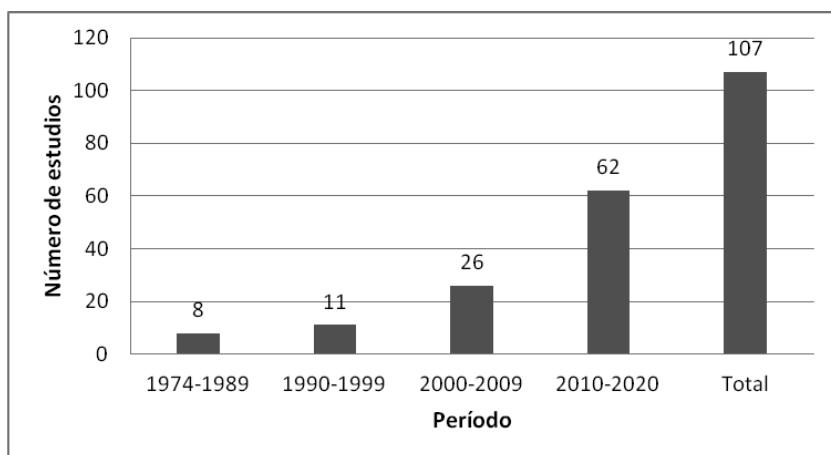


Figura 1. Cantidad de estudios relevados por período.

Fuente: Elaboración propia.

En el período de las décadas del setenta y ochenta, con un desarrollo incipiente de los estudios prospectivos en la Región, se identificaron ocho estudios que de algún modo incorporan la mirada de largo plazo al abordar cuestiones del desarrollo, sectoriales agrícolas y de alimentación. De los ocho estudios solo uno no aborda la cuestión alimentaria y otro lo hace desde la visión de “alimentos del mercado”. El resto de los estudios lo hace desde lo que entendemos como un enfoque estructuralista, aunque con matices en la priorización de ciertas variables,

5 En Argentina, por ejemplo, tuvo eco el enfoque de la prospectiva difundido por la organización Futuribles. José Luis De Imaz y Agustín Merello habían comenzado a desarrollarlo, incluso se publicó un número en 1969 de una revista en asociación con dicha organización, que se llamó: Prospectiva. Revista de Futuribles (Merello, 1969). Véase al respecto el trabajo de Kozel y Patrouilleau (2016).

o en los modelos explicativos, pero con rasgos comunes que los definen dentro de este enfoque que constituyó en la Región todo un clima de época.

Desde el enfoque estructuralista, la cuestión de la alimentación, incluso de la pobreza y de los déficits en la calidad de vida en los países latinoamericanos se relacionan con los problemas estructurales del desarrollo, con la situación subordinada en el comercio internacional en relación con los países del Centro, con la heterogeneidad estructural entre sectores económicos dentro de las propias economías (Cimoli y Porcile, 2013) e incluso al interior del propio sector agrario. La cuestión de la falta de acceso a la tierra y a tecnologías para producir, de la estructura social agraria y sus formas de latifundio y minifundio, se consideran entre las causas fundamentales de la falta de desarrollo productivo y también de la falta de acceso a una buena alimentación de la población (FAO y CEPAL, 1974).

Otro rasgo para destacar sobre los estudios de este período es que, si bien son pocos, prima la escala regional en los abordajes. De los ocho estudios, son cinco los que tienen una escala latinoamericana, y en general son financiados y publicados por CEPAL u otro organismo de ONU. Otros dos estudios refieren a determinadas cadenas productivas: la cadena porcina en Venezuela y la cítrica en Tucumán, Argentina. Y uno de ellos, con escala mundial, es el conocido estudio del Modelo Mundial Latinoamericano, coordinado por Amílcar Herrera (1977).

Son justamente los estudios de la escala regional y mundial los que se focalizan en la cuestión alimentaria, además de tratar las cuestiones productivas, energéticas y de urbanización. Dado que son pocos los estudios recabados en este periodo, vale la pena destacar los estudios regionales o mundiales que incluyeron una mirada sobre la alimentación y la nutrición.

El estudio sobre el modelo mundial, coordinado por Herrera et al. (1977), fue realizado por un equipo interdisciplinario en la Fundación Bariloche de Argentina. Fue un trabajo muy ambicioso que propuso una hipótesis alternativa sobre los límites al crecimiento económico mundial, en respuesta al informe “Los límites al crecimiento”, presentado años antes por el Club de Roma (Meadows et al., 1972). Constituye el único modelo mundial realizado en la Región, y tuvo que ser publicado en su momento por un organismo canadiense luego de la represión ejercida por la dictadura militar sobre esa institución y esos equipos.

El Modelo Mundial Latinoamericano planteó un enfoque normativo sobre la factibilidad material de un futuro deseable, concluyendo que el principal problema económico y social del futuro no estaba en la falta material de recursos naturales, o en la sobrepoblación de los países en desarrollo, sino en el estilo consumista de los países del Norte. Y propuso una serie de concepciones que nutrieron las discusiones y las agendas sobre el desarrollo en las décadas posteriores, como el concepto de “necesidades básicas”, entre las que se encontraba la alimentación,

junto con otras dimensiones como: demografía y salud, vivienda y urbanización, educación, recursos renovables y otros aspectos ambientales. Este estudio planteó una crítica a la distribución del poder mundial como factor condicionante del desarrollo. Sobre la alimentación planteaba:

Las verdaderas causas del hambre tienen su raíz en factores sociopolíticos a nivel nacional e internacional. De especial importancia son los factores locales de organización social y política de los países subdesarrollados que obstaculizan la producción y distribución equitativa de los alimentos. (Herrera et al., 1977. p. 65)

El modelo también consideró los niveles de nutrición que se podrían alcanzar en el horizonte futuro, aunque de una manera muy simplificada, considerando la cantidad de calorías consumidas.

El trabajo de CEPAL y FAO (1974) fue una proyección de largo plazo, utilizando modelos de simulación, con un horizonte temporal de 15 y 30 años (hasta el 2000). Y se justifica aludiendo a una posible demanda creciente de alimentos a nivel internacional y en el contexto de los déficits alimentarios de la Región. El estudio concluye que en el futuro la región deberá responder no solo a sus necesidades insatisfechas en materia de alimentación y nutrición, sino también a la demanda internacional en crecimiento, por lo tanto, apunta a una dinamización de la agricultura, al crecimiento y especialización de las producciones, al desarrollo de la agroindustria, la mejora de la productividad, y estimula a la cooperación internacional para mejorar en todos estos aspectos.

Otro estudio de escala regional a destacar es el compilado por Martner (1986). Este trabajo, motivado por el horizonte del año 2000, realizado por reconocidos científicos sociales y economistas latinoamericanos, se propuso abrir un diálogo regional sobre el futuro de América Latina. Si bien en términos generales puede identificarse el enfoque estructuralista en esta obra, en la parte donde desarrolla un detallado tratamiento sobre la cuestión rural y agraria en la región, el estudio compilado por Martner, incorpora el informe realizado por Jacques Chonchol (protagonista de las reformas agrarias en Chile), que cuestiona el devenir de la modernización capitalista en la agricultura dando cuenta de la persistencia de la pobreza rural. Chonchol propuso para esta obra un ambicioso conjunto de medidas para modificar la “bifurcación” entre los objetivos económicos y los sociales de las economías latinoamericanas, que incluyó, por ejemplo, un programa de reforma agraria y metas como la autosuficiencia alimentaria y energética, una nueva organización de los servicios sociales y culturales, además de una modernización y el desarrollo de complejos tecnológicos. En esta parte

agraria, la obra de Martner se acerca al enfoque integral de sistemas alimentarios sostenibles. Si bien la dimensión ambiental no se encuentra presente como lo hace el enfoque actual de sistemas alimentarios sostenibles, sí se consideraban en este estudio aspectos como las energías renovables, como se observa en el siguiente fragmento:

Frente al problema de los tipos de alimentación, las multinacionales agroalimentarias han favorecido en América Latina el desarrollo de un tipo de alimentación muy cara en términos del uso de energías fósiles, que no está sino al alcance de las clases medias y ricas urbanas. Esto desfavorece la posibilidad de mejorar la situación alimenticia de los sectores de menores ingresos. En el futuro habrá que privilegiar un nuevo modelo alimentario más adaptado a una mejor utilización de los recursos naturales propios de cada país y lo menos costoso posible en términos del uso de energías fósiles. (Martner, 1986, p. 117-118).

En términos metodológicos, el estudio recurre a un análisis estructurado de posibilidades futuras. Al momento que se realiza esta obra no existe aún una incorporación del método de escenarios en los estudios latinoamericanos. En tanto recomendación de política (o más bien de estrategia), hace énfasis en la necesidad de la integración entre las economías de la región para superar las dificultades de las crisis económicas y sociales.

Como se dijo antes, en esta primera etapa el ambiente para el desarrollo de los estudios prospectivos y para su interacción con los sistemas institucionales y de innovación no era de lo más propicio en América Latina, ya que los contextos de dictaduras, censuras y exilios de científicos y profesionales dedicados a estas disciplinas complicaban este tipo de innovaciones y de debates sobre los futuros posibles y deseables. Es posible que, por causa de estas dificultades en los espacios nacionales, los estudios prospectivos se desarrollaran en mayor medida con el apoyo de las organizaciones de Naciones Unidas, pero esto también se debió a que la integración regional operaba como un horizonte posible para superar los problemas del desarrollo en América Latina. Esta ola de producción con foco en la escala regional se vio interrumpida.

En términos metodológicos, primaron los estudios de proyecciones y modelos. Todavía no se había introducido el método de escenarios en la Región, ni se habían formalizado otros métodos prospectivos. El método de escenarios, por ejemplo, estaba comenzando a formalizarse por estos tiempos desde el campo de la planificación estratégica empresarial y algunos otros organismos internacionales. Si bien algunos estudios introducen el término escenarios, lo hacen más bien analizando las tendencias más probables, aún sin incorporar

una formalización expresa en el método ni la epistemología que este método hoy contempla. Además, las publicaciones y los trabajos se dan principalmente a través de los organismos internacionales, con alguna participación de organismos científicos y de gobierno.

La prospectiva agroalimentaria en el marco de las transformaciones de los años noventa

Durante la década de 1990, el desarrollo de la disciplina prospectiva y su inserción en los sistemas de innovación en la Región era todavía incipiente, pero aparecen algunas publicaciones académicas y también publicaciones masivas, con sello de editoriales importantes (Siglo XXI y Trilce), destinadas a públicos amplios. Esto es interesante porque quiere decir que estas ediciones apuntaban a sensibilizar sobre la cuestión del futuro de la agricultura y la alimentación a un público amplio, ya no solamente a expertos o a tomadores de decisiones.

Se identificaron en este período once estudios en los que se observa un interés más focalizado sobre el sector agropecuario (antes que en los términos más amplios de los estudios del desarrollo), revalorizando al sector en las estrategias de desarrollo. Se observa el impulso de los desarrollos de la biotecnología y la revolución verde. Los estudios prospectivos reflejaron las preocupaciones definidas por los nuevos aires de la globalización.

Con respecto a las escalas de análisis de los estudios, de los once identificados, cinco tuvieron escala regional y fueron impulsados por IICA, CEPAL y FAO; y seis se desarrollaron para una escala nacional o de organización o cadena (subnacional). Los países que desarrollaron estudios a escala nacional o de cadena fueron Brasil (4), Chile (1) y México (1).

En cuanto a las temáticas específicas, los ejercicios prospectivos se enmarcaron en los cambios estructurales generados por el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones, y en este contexto la actividad agrícola es revalorizada, recobrando protagonismo en las estrategias económicas nacionales. El conjunto de los estudios muestra un corrimiento de las preocupaciones sobre el tema alimentación. Priman los abordajes sectoriales de los problemas y perspectivas de la agricultura, que se enfocan más en la producción, en los mercados y las nuevas tecnologías y en las condiciones “técnicas” de los alimentos, que en el consumo, alimentación o nutrición. De los once estudios, solo tres profundizan o articulan la cuestión alimentaria con la cuestión productiva. Se observa también una incipiente incorporación de las problemáticas ambientales.

Los estudios que no focalizaron en la cuestión alimentaria se concentraron en la innovación tecnológica, la competitividad internacional, la sostenibilidad

ambiental y la modernización del marco institucional para la agricultura de cara al nuevo milenio. La Figura 2 muestra la cantidad de estudios según el enfoque que prima en ellos para abordar la cuestión alimentaria.

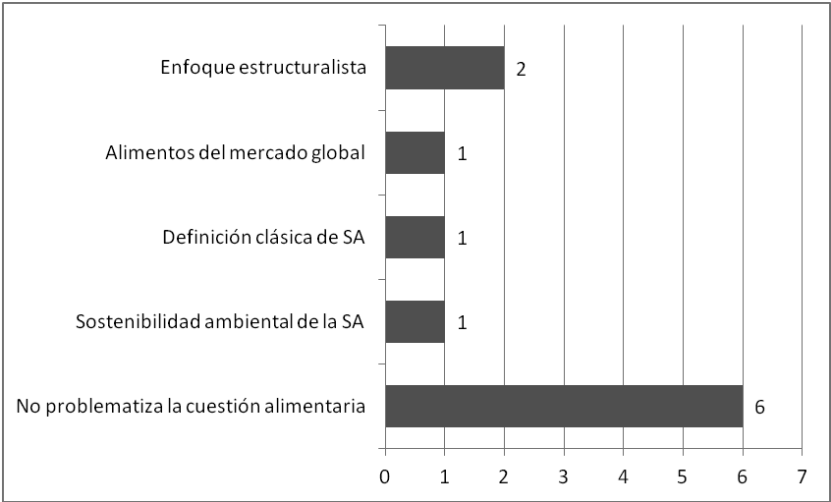


Figura 2. Modo de abordaje de la cuestión alimentaria en la década de 1990.

Fuente: Elaboración propia.

Los desarrollos agrícolas que emergieron durante esta década fueron identificados como parte de la revolución tecno-económica basada en tecnologías intensivas en conocimiento. Las nuevas tendencias tecnológicas del periodo anunciaban transformaciones en los procesos de producción y, por lo tanto, también en la estructura social de los escenarios rurales. El estudio prospectivo de Rodolfo Quintero (1993) sobre agrobiotecnologías, por ejemplo, fue pionero en la identificación de la biotecnología agrícola como un desarrollo en el cual la región, como espacio geoeconómico global de producción de alimentos, debería desarrollar las capacidades institucionales, científicas y tecnológicas. En este sentido, el ejercicio prospectivo de Quintero ilustra el carácter estratégico y normativo de las recomendaciones de política que fueron vertidas en los estudios de futuro de este periodo. El enfoque de “alimentos del mercado” es claro en este informe, ya que no da cuenta de preocupaciones vinculadas a la cuestión alimentaria, sino que solo se preocupa por el aporte de la biotecnología a los desarrollos sectoriales de la agricultura de la Región.

Los estudios prospectivos también se focalizaron en el desarrollo de algunas cadenas productivas, ante la preocupación por la inserción internacional de los productos agrícolas, en base a los nuevos parámetros de calidad y sanidad

demandados por los mercados de los países desarrollados. Ese fue el foco del estudio realizado por el Centro Nacional de Investigación de Uva y Vino de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) junto con el Programa de Estudios del futuro de la Fundación Instituto de Administración de la Universidad de San Pablo (Wright et al., 1992). Este estudio buscó orientar la planeación y el desarrollo de las actividades de los agentes del sector vitivinícola, identificando escenarios futuros e indicando caminos y propuestas de acción de cara al contexto internacional, incluido el MERCOSUR. En la misma línea, pero con otra metodología, estuvo orientado el análisis prospectivo de las agroexportaciones chilenas realizado desde la CEPAL (Palma, 1990). En dicho estudio se identificó la potencial fortaleza de las instancias de certificación global, en el marco de las nuevas dinámicas del mercado internacional.

Entre los trabajos que profundizaron sobre los problemas vinculados a la cuestión alimentaria, el trabajo de Torres Torres (1990), si bien no plantea un método prospectivo específico, desarrolla un análisis macrohistórico y desde un enfoque de estructuralismo latinoamericano para analizar las revoluciones tecnológicas que históricamente se fueron desarrollando en el agro, y particularmente la revolución verde en la Región, que comienza a tener impacto en la década de 1970, y luego la fase de la revolución biotecnológica, analizando su posible incidencia en la producción y los mercados agrícolas de México y en el consumo. Se concluye que la nueva revolución científica tendrá impactos en toda la economía y en la estructura social agraria. Y se analiza la incidencia en los precios de los alimentos y en la redefinición de los patrones de consumo:

Estos elementos nos llevan a considerar que estamos ante el umbral de una agricultura cuyos procesos serán similares a la industria, con mayor automatización (incluso computarizada en algunas de sus etapas) y sin ningún vínculo con los esquemas de producción tradicionales que aún perviven. Provocará inicialmente un conflicto por la tierra de grandes dimensiones, posteriormente significará una eliminación casi definitiva de los pequeños productores, aunque acompañada de un incremento a la ocupación en zonas determinadas en las primeras etapas de la incorporación tecnológica (Torres Torres, 1990, p. 143).

La cuestión tecnológica es también analizada en el trabajo de Herrera et al. (1994). El mismo autor coordinador del Modelo Mundial Latinoamericano de 1977, dirige en ese momento un gran estudio de prospectiva tecnológica en América Latina, manteniendo el enfoque normativo de aquella prospectiva, pero adentrándose un poco más en la lógica del método de escenarios a partir de incorporar los conceptos de “tendencias pesadas”, “gérmenes de futuro” e

identificando un escenario tendencial y otro deseable, con desarrollo endógeno. El estudio presenta un ejercicio de escenario normativo, con análisis de trayectorias posibles.

Este estudio de Herrera le da un abordaje diferente a la prospectiva tecnológica que en general se estimulaba desde los organismos internacionales en este período. La tecnología se analiza con énfasis en las dimensiones sociales y políticas que enmarcan su desarrollo y apropiación por parte de los países latinoamericanos y se focaliza en los desarrollos de la biotecnología, la microelectrónica y las tecnologías de los nuevos materiales. La superación de las condiciones de pobreza de la población y de las carencias de la alimentación, se superan para este estudio con reformas estructurales, tales como reformas agrarias, pero en el marco de otras reformas como la reforma urbana o la integración regional. La dimensión ambiental también está considerada, pero no aún en términos de cambio climático. Es por eso que se considera a este estudio como dentro del enfoque estructuralista, aunque contempla algunos elementos que son propios, ya del enfoque más contemporáneo de sistemas alimentarios sostenibles. El fragmento que se expone a continuación expresa el espíritu con el que plantea los temas generales y el de la alimentación y la producción agrícola:

El acceso de la población pobre a la tierra, mediante la realización de una reforma agraria, es un medio de aumentar la producción de alimento en estos países. [...] Con todo, no se espera que a corto plazo la reforma agraria atienda a las necesidades alimentarias y otras del sector urbano, porque su objetivo inmediato es mejorar la distribución del ingreso en el medio rural, permitiendo que una población marginal nada tenga acceso a los medios de producción. Su impacto principal será el de mejorar la provisión de alimentos a la propia población rural. [...] El sector agrícola deberá tener una cierta pluralidad tecnológica, entre un segmento más productivo, pero con baja demanda de empleo y un sector menos productivo con mayor demanda de empleo. Esta pluralidad deberá poco a poco ser reducida. [...] La directriz central de la política económica será retomar el crecimiento de modo durable en la región. Esta posee una amplia base de recursos naturales que pueden asegurarle la realización del objetivo, tanto en la agricultura como en la industria. Existen tierras agrícolas en tamaño suficiente para asegurar la alimentación de la población y sustentar aun las otras funciones de la agricultura, tales como exportaciones, producción de materias primas y de energéticos. Con todo, como los recursos económicos para la agricultura son limitados, la estrategia tendrá que dar prioridad, en una primera etapa, a la demanda interna de los alimentos (Herrera et al., 1994, p. 99-102).

Sobre los métodos prospectivos utilizados en los estudios, siguen desarrollándose proyecciones, pero se le suman nuevos enfoques metodológicos más propios de la disciplina prospectiva, como el método de escenarios, con horizontes de entre 10 y 15 años, el método Delphi y el de rutas tecnológicas (*roadmapping*). Los dos últimos relacionados con el campo de la prospectiva tecnológica.

En síntesis, en los años noventa los estudios prospectivos en general se ven atraídos por los cambios tecnológicos y de los mercados agroalimentarios, aunque otras veces aparecen en el campo incipiente de los estudios del futuro, señalando los aspectos estructurales, sociales y económicos, y las dificultades para que los países de la Región salgan favorecidos desde la perspectiva de las carencias sociales y alimentarias persistentes en América Latina.

La prospectiva agroalimentaria regional en los años 2000

Durante la primera década de este siglo los estudios de prospectiva en la Región se difunden notablemente. En el relevamiento se identificaron 26 estudios en este período, es decir que más que se duplica el número de la década de 1990. Por primera vez, la mayoría de los estudios no se producen desde los organismos multilaterales, sino que crece el desarrollo de los estudios en espacios académicos y las publicaciones en revistas científicas. La Figura 3 muestra la distribución de los estudios según tipo de publicación en el período.

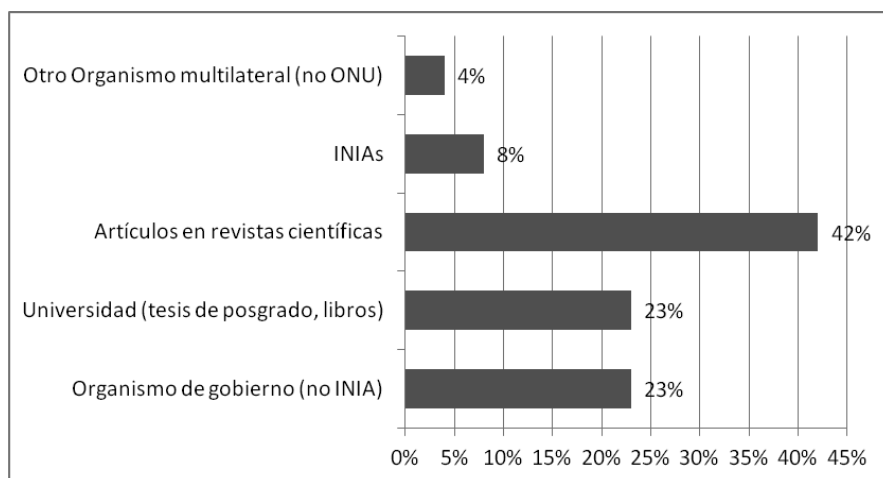


Figura 3. Estudios de prospectiva agroalimentaria publicados en el período 2000-2009, por tipo de publicación.

Fuente: Elaboración propia.

En total, entre las publicaciones académicas, las realizadas por universidades (tesis de posgrado y libros) y las de revistas científicas, representan un 65% de los estudios del periodo. Estas son, en general, estudios de casos o de cadenas realizados en distintos países: Brasil (7), México (4), Argentina (2), Perú, Colombia y Chile (1). Estos estudios ya se hacen eco del desarrollo sobre el método de escenarios, y especialmente aplican algunos de los métodos difundidos por Michel Godet (Godet y Durance, 2011). Le siguen las publicaciones realizadas en organismos de gobierno, que representan un 23%, siendo 6 estudios en total: uno realizado en Brasil (el Proyecto Brasil 3 tiempos), dos realizados en el marco del organismo nacional de Ciencia y Tecnología de Argentina y tres realizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. Predominan entre estos los estudios de prospectiva tecnológica y una mayor diversidad de métodos implementados: escenarios, Delphi, rutas tecnológicas (*roadmaps*).

Desde los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria (INIAS) se identificaron 2 estudios (el 8%), uno de Argentina y otro de Chile. El de Argentina realiza proyecciones para la producción agropecuaria a partir de estimaciones sobre brechas de producción, disponibilidad de tierras y de tecnologías (Cap, 2002). El de Chile también realiza proyecciones, pero introduciendo algunos elementos del método de escenarios: incluye elementos de quiebre de tendencias y proyecta más de un futuro para cada cadena o rubro productivo (Odepa, 2004).

Siguiendo la tendencia de la década anterior, los trabajos en este período tomaron como foco a la tecnología, en general entendida como el eje del desarrollo, analizando el rol que jugarán las tecnologías de la información y la comunicación y la biotecnología. El sector agroalimentario presentó una preocupación incipiente por los problemas de la seguridad alimentaria, incorporando el término y el concepto tal como había sido primeramente abordado en Europa, con el énfasis puesto principalmente en el acceso y la disponibilidad (en 5 estudios), y se incorpora también el enfoque de la soberanía alimentaria (en 2 estudios). En menor medida aparece la cuestión de la sostenibilidad ambiental vinculada a la alimentación (en un estudio). Pero el énfasis predominante del período estuvo dado por la apuesta a la productividad, la eficiencia y la inserción global de las distintas producciones de la región. Incluso muchos de los estudios no problematizaron de ningún modo la cuestión alimentaria (12 estudios). En la mayoría de estos estudios el análisis se orienta por cadenas y por el “cierre de brechas en productividad” que consideran los parámetros globales de competitividad, en las oportunidades de exportación y en la posibilidad de producir productos especiales (*specialties*). La Figura 4 muestra la distribución de los estudios del período según modo de abordaje de la cuestión alimentaria.

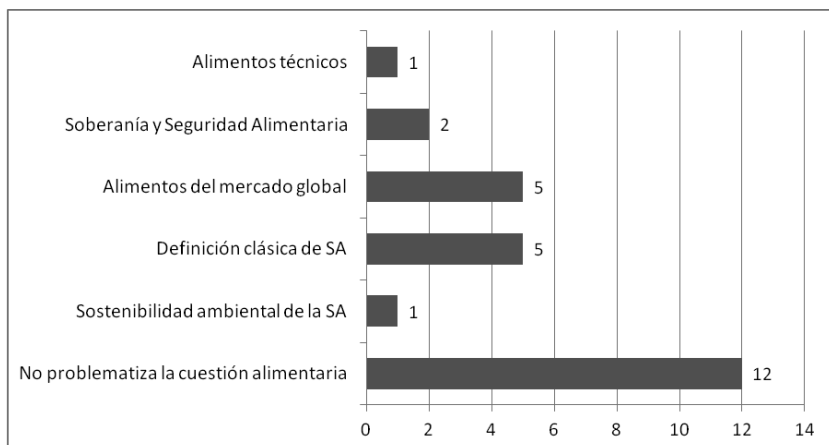


Figura 4 - Modo de abordaje de la cuestión alimentaria en el período 2000-2009.

Fuente: Elaboración propia

Promediando estos primeros diez años, la bioeconomía comenzó a surgir como paraguas conceptual para pensar las actividades de base primaria, como forma de resignificar el concepto de agroindustria a la luz de la economía circular. En ese sentido, se instalaron los términos de sustentabilidad, con la seguridad alimentaria como concepto auxiliar, en los estudios sobre los sistemas agroalimentarios. El estudio de escenarios “Biocombustibles y alimentos en América Latina y el Caribe”, publicado por IICA (Gazzoni, 2009), presenta un análisis de la correlación entre seguridad alimentaria y la competencia por recursos productivos, en especial del recurso tierra, a partir de la difusión de la producción de biocombustibles. El estudio también destaca las ventajas comparativas de la región para el desarrollo de los biocombustibles y concluye que no existe conflicto con el destino de las tierras para otros usos (como los alimentarios) y alerta sobre ciertos riesgos ambientales de la producción, pero también señala la oportunidad de ingresar el mercado de los bonos de carbono. El enfoque que prima en el estudio sobre la cuestión alimentaria es el de “alimentos del mercado”.

Otro aspecto para destacar de los estudios en este período es la pérdida del horizonte de integración regional como estrategia para superar las crisis y los déficits alimentarios. En general la escala de los ejercicios es nacional o menor (subnacional regional, provincial, estadual o de cadena). Un solo estudio se identificó a nivel regional (el estudio antes mencionado, publicado por Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre biocombustibles). La integración a los mercados mundiales y cadenas globales de valor es la principal estrategia visualizada en los estudios. Este aspecto se profundiza en la siguiente sección.

Los estudios prospectivos y los problemas agroalimentarios en la última década y consideraciones generales sobre todo el periodo

La última década muestra la continuidad del proceso de difusión de los estudios prospectivos. Nuevamente el número de estudios más que duplica a los identificados en la década previa. Se identificaron en este período 62 estudios entre 2010 y 2020.

Como se vio en la sección anterior, la escala regional había perdido relevancia en los años 2000 como escala pertinente para analizar las posibilidades del futuro de las economías latinoamericanas y también como escala para viabilizar estrategias de superación de las dificultades económicas. Esto se ve reflejado también en la última etapa, aunque dentro del conjunto más numeroso de estudios, vuelven a haber estudio regionales.

En este período las principales escalas utilizadas son la nacional (23 estudios) y la subnacional (30 estudios, entre escala subnacional y de organización o cadena). Es interesante también destacar que surgen otros recortes de escala regionales, como América del Sur o Cono Sur, que cobran relevancia dados los procesos de agriculturización⁶ desarrollados con el impulso del cultivo de la soja y en el marco de las nuevas estrategias integracionistas promovidas por los gobiernos del giro a la izquierda en este período. Las escalas regionales supranacionales suman en total ocho estudios (3 de América del Sur, 2 de Cono Sur y 3 de América Latina). La Figura 5 muestra la escala escogida por el conjunto de los estudios en todo el período considerado en la indagación.

En este período se difunden los estudios prospectivos también en otros ámbitos. Particularmente los diferentes institutos para la innovación agrícola (INIAs) de la Región comienzan a desarrollar estudios prospectivos de manera más sostenida. Sigue creciendo la presencia de estos estudios en ámbitos académicos, especialmente en revistas científicas (donde se identifican 18 artículos sobre estudios prospectivos). Estos datos pueden observarse en la Figura 6, que muestra el número de estudios prospectivos identificados por tipo de publicación, por período.

⁶ La escala Cono Sur tiene su correlato con un proceso desarrollado a partir del nuevo milenio y que cobra impulso en toda la región, que tiene que ver con el corrimiento de la frontera agrícola, desplazando y reconfigurando otras actividades como la ganadera, y dentro de la actividad agrícola con la preeminencia del cultivo de soja. Argentina, Sur de Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia se ven involucrados gradualmente en este proceso y con la introducción del paquete tecnológico asociado al cultivo de soja en el nuevo milenio. Al respecto puede consultarse: Manuel Navarrete (et al., 2005) y Manzanal (2017).

Con respecto al abordaje de problemáticas vinculadas a la cuestión alimentaria, si bien es alto el número de estudios que no problematiza la cuestión (16 estudios, un 25% de los estudios del periodo), este porcentaje es bastante menor que el de la década pasada, que con doce estudios sin problematizar la cuestión alimentaria, estos significaban el 46% de los estudios del período. Y aún más que el de la década de 1990, donde los que no problematizaban la cuestión representaban el 55%. Esas relaciones pueden verse en la Figura 7.

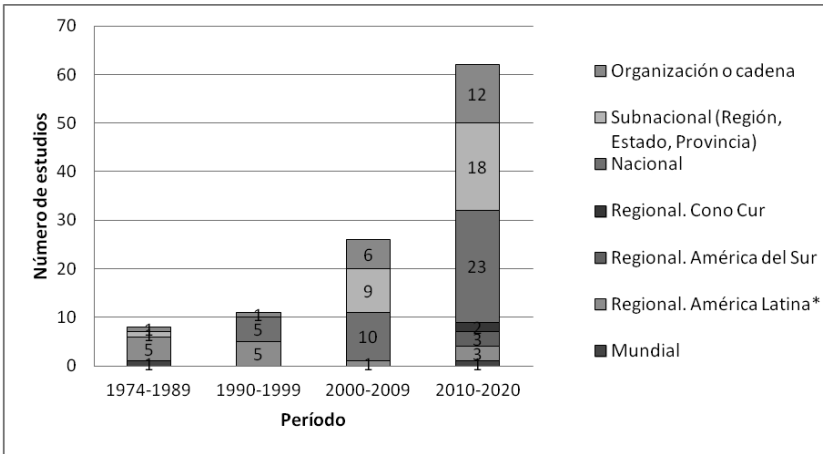


Figura 5 - Número de estudios por escala de análisis por período.

Fuente: Elaboración propia.

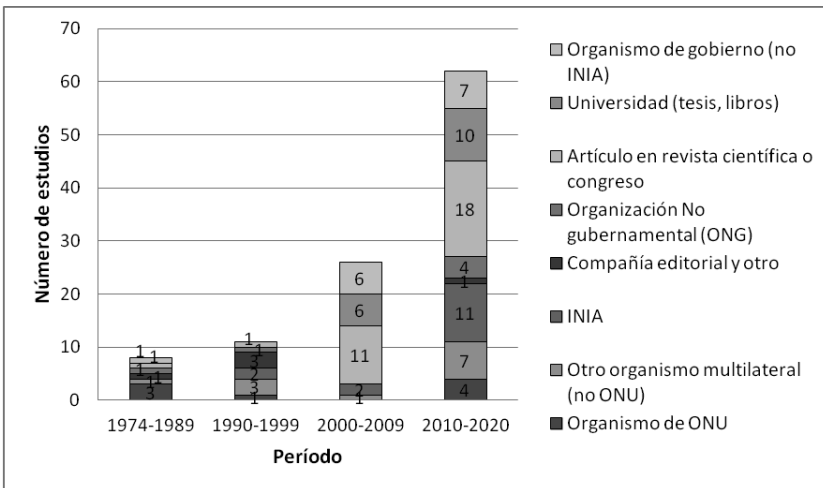


Figura 6 - Número de estudios por tipo de publicación por período.

Fuente: Elaboración propia.

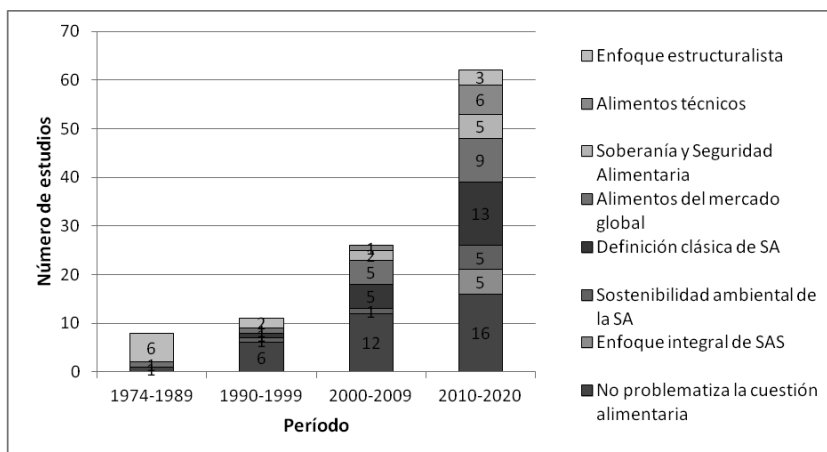


Figura 7 - Modo de tratamiento en los estudios de la cuestión alimentaria

Fuente: Elaboración propia

Ciertos enfoques que ya habían aparecido tíbiamente en la década anterior como el de Soberanía y Seguridad Alimentaria, Alimentos técnicos y Sostenibilidad de la Seguridad Alimentaria se consolidan en este período (entre 5 y 6 estudios para cada enfoque). También reaparece el enfoque estructuralista, que no se había presentado en la década anterior, con tres estudios. Y aparece con otros cinco estudios el nuevo enfoque integral de Sistemas Alimentarios Sostenibles (SAS). Este enfoque tiene la particularidad de propiciar un abordaje integral de las problemáticas alimentarias considerando tanto los aspectos económicos, como sociales, sanitarios y en general de contexto de los “sistemas” alimentarios.

En base al análisis de los trabajos, se observa que los estudios que mayormente abordan la cuestión desde este enfoque integral son los que tienen una impronta de prospectiva territorial, es decir, que están analizando los futuros posibles de la alimentación, pero de manera situada en una región o territorio en particular. Esto se da particularmente en estudios prospectivos de Argentina y Colombia vinculados a procesos de planificación territorial, al análisis de sistemas de producción hortícola y a análisis situados sobre usos del suelo y procesos de innovación.

Síntesis y conclusión

Más allá de las descripciones generales que se fueron detallando en las distintas secciones, resta una síntesis y una reflexión a modo de conclusión sobre los usos de la prospectiva y de los estudios del futuro para abordar los problemas alimentarios en América Latina.

En el conjunto de trabajos analizados puede verse la incidencia de diferentes espacios en la promoción de las técnicas prospectivas y de la mirada de futuro para analizar las cuestiones agropecuarias y alimentarias. Hay una influencia clara de los organismos internacionales en promover la mirada del mediano y largo plazo, al principio del período considerado (décadas de 1970 y 1980), con fuerte incidencia del enfoque estructuralista cepalino, con énfasis en la promoción de estrategias de integración regional y propiciando visiones críticas sobre el futuro que no tenían lugar dentro de los organismos técnicos nacionales.

A partir de los años noventa, y especialmente de los 2000, hay también una incidencia de los organismos para analizar el potencial de expansión de la agricultura latinoamericana, repositando a la región como proveedora de alimentos para los mercados internacionales. Cobran protagonismo en los años noventa los abordajes de prospectiva tecnológica, énfasis que se mantiene en las décadas siguientes, pero a partir de los años dos mil se dan otros enfoques. En los años 2000 se multiplican los estudios prospectivos, así como también los enfoques con los que son abordados los problemas vinculados a la alimentación. Surge con énfasis el análisis de políticas para poder propiciar la seguridad alimentaria (el enfoque de soberanía alimentaria), las cuestiones técnicas vinculadas a los alimentos y la asociación con la cuestión ambiental. En menor medida se observa una asociación con cuestiones sanitarias.

Cuando se dio un enfoque más integral en el abordaje de los problemas alimentarios desde los estudios prospectivos, fue cuando había también un énfasis en lo territorial. Ciertos ejercicios a partir de la preocupación sobre territorios específicos, pusieron en práctica un enfoque que permitía articular diferentes dimensiones, con mayor equilibrio.

Hay que destacar también la revalorización que ha habido sobre las cuestiones alimentarias en los últimos tiempos, que, especialmente en la década de 1990, habían quedado muy relegadas dentro de la prospectiva sectorial agropecuaria.

El análisis sobre los tipos de publicación de los estudios muestra también que solo en las primeras etapas hay ediciones para un público amplio, en donde en general los trabajos financiados por organismos internacionales realizan una coedición con un sello editorial de difusión masiva. A lo largo del tiempo crece el desarrollo de estudios prospectivos por parte de los institutos de investigación agrícolas y también por parte de las universidades (en general en tesis de posgrado vinculadas a la administración rural, o los agronegocios, con algunos ejemplos de estudios de las ciencias sociales). Y también crece, pero de modo muy paulatino, el desarrollo de estudios en otros organismos públicos. Lo que no crece ni se siguen desarrollando son las ediciones masivas para un público amplio. Las discusiones sobre los futuros productivos y alimentarios parecen así limitarse a los

espacios técnicos, y la incidencia en la toma de decisiones, en vez de orientarse a generar debates y sensibilizar a públicos amplios.

El relevamiento y análisis realizado hace pensar que una revitalización del tratamiento sobre la cuestión alimentaria con mirada de largo plazo e integral, resulta indispensable, especialmente en los momentos de crisis económica, sanitaria y ambiental que vivimos en la actualidad. Sería provechoso motivar estos análisis de largo plazo en distintos espacios, no solo en ámbitos técnicos, sino también en el debate político, con un público amplio.

Un aspecto que resta profundizar es la capacidad efectiva de estos estudios de incidir en la definición de las políticas públicas, tanto en su formulación como en la problematización que define los problemas públicos. Con este primer estudio y por medio de un abordaje cuantitativo se ha podido mostrar de qué tratan los estudios agroalimentarios, dónde se producen, a quiénes se destinan y qué escala proponen para el análisis de los problemas. Para profundizar sobre su poder de incidencia es necesario implementar otros métodos de indagación y triangular distintas fuentes.

El aporte se ha ceñido en este caso a analizar algunos capítulos de la historia de los estudios prospectivos en la Región, las escalas que han sido pertinentes para pensar los futuros agroalimentarios, los métodos y las estrategias de abordaje que se han promovido estos estudios. Queda mucho para seguir profundizando en base a este primer relevamiento, del cual se espera también que sea de utilidad para otros equipos que emprendan la tarea de comprender los usos del futuro en la Región.

Referencias

- AICHHOLZER, Georg. The delphi method: Eliciting experts' knowledge in technology foresight. In: *Interviewing Experts*. London: Palgrave Macmillan, 2009. p. 252-274.
- BELL, Wendel. *Foundations of Futures Studies*. History, purpose and knowledge (Tomo I), Transactions Publishers: New Brunswick-London, 2003.
- BÖRJESON, L.; HÖJER, M.; DREBORG, K. H.; EKVAL, T.; FINNVEDEN, G. Scenario types and techniques: towards a user's guide. *Futures*, v. 38, n. 7, p. 723-739, 2006.
- CAP, Eugenio J.; GONZÁLEZ, Paz. *Argentina: una exploración de la frontera de posibilidades productiva del sector de granos y oleaginosas*. Instituto de Economía y Sociología. Argentina: INTA, 2002.
- CEPAL; FAO. *La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial*. Santiago de Chile: CEPAL, 1974.
- CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel. *Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

- DURANCE, Philippe. Reciprocal influences in future thinking between Europe and the USA. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 77, n. 9, p. 1.469-1.475, 2010.
- FUNTOWICZ, Silvio O.; JEROME, R. Ravetz. The emergence of post-normal science. In: *Science, Politics and Morality*. Dordrecht: Springer, 1993. p. 85-123.
- GALLOPÍN, Gilberto C. Desarrollo ostensible, complejidad y anticipación del futuro. *Cartografías del Sur*, n. 1, p. 146-163, 2015.
- GALLOPÍN, Gilberto C.; HAMMOND, Al; RASKIN, Paul; SWART, Rob. *Branch Points: Global Scenarios and Human Choice*. Estocolmo: Stockholm Environment Institute, 1997. (PoleStar Series Report, n. 7).
- GODET, Michel; DURANCE, Philippe. *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Francia: UNESCO-DUNOD, 2011.
- HERRERA, A. O.; SCOLNIK, H. D.; CHICHILNISKY, G.; GALLOPÍN, G. C.; HARDOY, J. E. *Catástrofe o nueva sociedad: modelo mundial latinoamericano*. Ottawa: CIID, ON, CA., 1977.
- HERRERA, Amílcar; CORONA, Leonel; DANIGNO, Renato; FURTADO, André; GALLOPÍN, Gilberto; GUTMAN, Pablo; VESSURI, Hebe. *Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina*. México: Siglo XXI Eds-Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1994.
- INAYATULLAH, Sohail. Causal Layered Analysis (CLA): Poststructuralism as method. *Futures*, v. 30, n. 8, p. 815-829, 1998.
- KOZEL, Andrés; MARTÍNEZ, Lisandro; TARABORRELLI, D. S.; CARVALHO, Nicolás. *El sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires al 2030-2050. Ejercicio exploratorio de prospectiva territorial*. Argentina: INTA, 2017.
- KOZEL, Andrés; PATROUILLEAU, M. Mercedes. La exploración científica del futuro, antes de la última dictadura. In: BIAGINI, H.; OVIEDO, G. (Dir.). *El pensamiento alternativo en la Argentina contemporánea*. Tomo III: Derechos humanos, resistencia, emancipación. Buenos Aires: Biblos, 2016. p. 103-119.
- MANUEL-NAVARRETE, David et al. *Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sustentabilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 118.)
- MANZANAL, Mabel. Territorio, Poder y Sojización en el Cono Sur latinoamericano: el caso argentino. *Mundo Agrario*, v. 18, n. 37, e048, (autor é isso mesmo?) 2017. (En Memoria Académica.)
- MARTNER, Gonzalo. *América Latina hacia el 2000: opciones y estrategias*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1986.
- MASINI, Eleonora. International Futures Perspectives and Cultural Concepts of the Future. In: SLAUGHTER, R. (Ed.). *Knowledge Base of Futures Studies*. London: eBook Kindle, 2005.
- MASINI, Eleonora. *Why futures studies?* [S. l.]: Grey Seal Books, 1993.
- MEADOWS, Donella H. et al. *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. No. HC59. L42 1973. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.
- MERELLO, Agustín (Dir.). *Prospectiva. Revista de Futuribles*, n. 1, 1969.
- MILLER, R. (Ed.). *Transforming the Future. Anticipation in the 21st Century*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2018.

- ODEPA. *Agricultura chilena 2014: una perspectiva de mediano plazo*. Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura, 2005.
- ORLANSKY, Dora. Investigación social y políticas públicas. *Sociedad*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Ministerio de Agricultura, n. 26, p. 81-98, 2007.
- PALMA, Cristián. *Análisis prospectivo de las agroexportaciones*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- PATROUILLEAU, Maria Mercedes; INAYATULLAH, Sohail. Los estudios del futuro y el Análisis Causal por Capas (CLA). Entrevista a Sohail Inayatullah. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, v. 25, n. 91, p. 266-274, 2020.
- QUINTERO, Rodolfo. *Prospectiva de las agrobiotecnologías*. San José de Costa Rica: IICA, 1993. (Serie Documentos de Programas, v. 34.)
- ROBINSON, J. Future subjunctive: backcasting as social learning. *Futures*, v. 35, n. 8, p. 839-856, 2003.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- TORRES TORRES, Felipe. *La segunda fase de la modernización agrícola en México: un análisis prospectivo*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.
- VARSAVSKY, Oscar; CALCAGNO, Alfredo E. *América Latina: modelos matemáticos*. Ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y a las ciencias sociales. Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1971.
- VAN BEERS, Caroline; BAKKES, Jan; Hordijk, Leen (Ed.). Building bridges from the present to the desired future. Evaluating approaches for Visioning and Backcasting. Budapest: CAUS-TIAS, 2011.
- WRIGHT, James T. C.; SANTOS, Silvio A. dos; JOHNSON, Bruce B. Análise prospectiva da vitivinicultura brasileira: questões críticas, cenários para o ano 2000 e objetivos setoriais. *Embrapa Uva e Vinho-Documents (INFOTECA-E)*. Brasil: EMBRAPA, 1992.
- YERO, Lourdes. Los estudios del futuro en América Latina. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 137, septiembre, p. 413-424, 1993.

Apéndice 1. Enfoques identificados desde los que se aborda la cuestión alimentaria en los estudios prospectivos en América Latina

Enfoque	Descripción
Enfoque estructuralista	Se vincula con la escuela del estructuralismo latinoamericano. La pobreza, el déficit alimentario y la malnutrición están vinculados a los problemas estructurales del desarrollo latinoamericano.
Alimentos técnicos	Prioriza la cuestión de la inocuidad alimentaria y la seguridad de los alimentos.
Soberanía y Seguridad Alimentaria	Supone que la seguridad alimentaria está subordinada a la posibilidad de implementar políticas a nivel regional, nacional o local para la regulación de los aspectos vinculados a la producción, distribución y accesos a los alimentos, e incluso para definir las agendas de investigación, desarrollo e innovación.
Alimentos del mercado global	El mercado y el comercio global de alimentos son las formas de propiciar y garantizar la seguridad alimentaria (exclusivamente a través de los mecanismos del mercado).
No problematiza la cuestión alimentaria	---
Concepto clásico de Seguridad Alimentaria (SA)	Enfatiza en el análisis de las condiciones de acceso y disponibilidad de los alimentos, tomando el concepto de Seguridad Alimentaria de la primera problematización del problema en la Europa de posguerra (en términos de <i>food security</i> : acceso y disponibilidad). En menor medida aborda los problemas de nutrición e inocuidad.
Sostenibilidad ambiental de la SA	Aborda la seguridad alimentaria en tanto es afectada o afecta a la cuestión ambiental, especialmente vinculada al cambio climático.
Enfoque integral de Sistemas Alimentarios Sostenibles (SAS)	Tiene en cuenta la seguridad alimentaria y nutricional considerando al contexto dado en tanto un sistema económico, social y ambiental, considerando aspectos económicos, sanitarios, ambientales de los procesos productivos y de los circuitos de comercialización y consumo.

Fuente: elaboración propia.

Apéndice 2. Métodos prospectivos mencionados en el capítulo (breve descripción).

Método	Descripción
Modelos matemáticos de simulación digital	Representación simplificada de la realidad que permite relacionar variables cuantitativas a través de fórmulas y funciones matemáticas y que se opera a través de un programa informático capaz de procesar grandes cúmulos de datos. Existen de distinto tipo: modelos econométricos, estadísticos, de insumo-producto, de optimización, de simulación dinámica o evolutivos (Gallopín, 2015).
Escenarios	El método de escenarios es uno de los métodos más difundidos en los estudios prospectivos. El método propone elaborar un set de escenarios para explorar los futuros posibles de determinado problema, a partir del análisis de cadenas causales multidimensionales y de puntos de bifurcación. Cada escenario se compone de un horizonte temporal, una secuencia hipotética de eventos articulados en torno de una narrativa y un estado o imagen de futuro derivado de dicha secuencia. Existen distintas clasificaciones y tipos de métodos de escenarios. Una clasificación sencilla es la que distingue escenarios predictivos, exploratorios o normativos.
Delphi	Método de consulta a expertos que se realiza en diferentes rondas de indagación, operando una retroalimentación anónima entre los distintos aportantes, propiciando la elaboración de visiones colectivas sobre los futuros posibles.
Hojas de ruta (<i>roadmapping</i>), especialmente rutas tecnológicas	Método de planificación estratégica de un camino posible para el desarrollo de una innovación, empresa o meta, utilizando representaciones visuales e integrando en talleres participativos, el aporte de distintos expertos o públicos interesados. Muy utilizado en prospectiva tecnológica para analizar la trayectoria futura de cierta innovación.
Métodos de M. Godet	Un set de cuatro métodos, diseñado para los procesos de prospectiva estratégica. Son métodos que apoyan el proceso de construcción de escenarios posibles y de definición de una estrategia. En conjunto están concebidos para conducir un proceso de “prospectiva estratégica” (Godet y Durance, 2011). Se basa en otros métodos o técnicas ya existentes, a los que se les agrega una dinámica de consulta e interacción entre expertos y ciertos elementos conceptuales del método de escenarios. Cada método se asocia también con un software para el procesamiento y el análisis de la información. Los cuatro métodos que componen este set de métodos son: MIC MAC (una versión de matriz de impactos cruzados), MACTOR (una versión de análisis de actores), MORPHOL (una versión de análisis morfológico), SMIC-PROB-EXPERT (una versión de Delphi).
Escenario normativo o “Backcasting”	Se llama escenario normativo o “backcasting” a un método que se propone a partir de una imagen o visión de futuro deseable, reconstruir las decisiones y cadenas causales que debieran desarrollarse a lo largo del horizonte temporal definido para alcanzar dicha imagen de futuro. Existen distintos tipos de <i>backcasting</i> , algunos se basan en modelos matemáticos (de optimización, por ejemplo) y otros se construyen a partir de talleres participativos con actores sociales.

Método	Descripción
Métodos (o enfoques) normativos	Se refiere a métodos que tienen por objetivo analizar las trayectorias posibles para alcanzar un futuro deseable (no solamente posible). El método de Backcasting, el método Tres Horizontes y el de construcción de visión son ejemplos de métodos normativos.
Análisis Causal por Capas (<i>Causal Layered Analysis</i> , CLA)	Método diseñado por SohailInayatullah que propone profundizar en el análisis de los futuros usados y alternativos, a partir de un análisis en distintas capas sobre: los discursos oficiales y corrientes en que se presentan los problemas, las explicaciones científicas, los discursos sociales y cosmovisiones y los mitos y metáforas que sustentan las capas anteriores. El método se apoya en una lógica de deconstrucción y reconstrucción de discursos.

Fuente: elaboración propia en base a Börjeson (et al, 2006); Gallopín (2015); Van Beers (et al, 2016), Godet y Durance (2011), Patrouilleau e Inayatullah (2020).

Anexo 1. Listado de estudios identificados en el relevamiento

Estudios con escala global

SILVA, A. T. B. da; SPERS, R. G.; WRIGHT, J. T. C.; COSTA, P. R. da. Cenários prospectivos para o comércio internacional de etanol em 2020. *Revista de Administração*, v. 48, n. 4, p. 727-738, 2013.

GIOVANNI BELLÙ, L.; KAVALLARI, K.; MÜLLER, M.; HUONG NGUYEN, L.; WISSER, D. *El futuro de la alimentación y la agricultura. Vías alternativas hacia el 2050*. Italia, Roma: FAO, 2018.

HERRERA, A. O.; SCOLNIK, H. D.; CHICHILNISKY, G.; GALLOPÍN, G. C.; HARDOY, J. E. *Catástrofe o nueva sociedad: modelo mundial latinoamericano*. Ottawa: CIID, ON, CA, 1977.

Estudios con escala regional: América Latina

ARDILA, J. *Extensión rural para el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria: aspectos conceptuales, situación y una visión de futuro*. San José, C.R.: IICA, 2010.

ARNOLD, Drew; FAJGENBAUM, José; GOEL, Vinod K.; ORTEGA GOODSPEED, Tamara; KHARAS, Homi; KOHLI, Harinder S.; KOHLI, Harpaul Alberto; LOSER, Claudio M.; LUSTIG, Nora; PURYEAR, Jerrey M. Shift, América Latina 2040. Rompiendo con las complacencias: una agenda para el resurgimiento. *Books, CAF Development Bank Of Latinamerica*, number 713, 2010.

BITAR, S. *Las tendencias mundiales y el futuro de américa latina*. Chile: CEPAL, 2014.

CEPAL, N. *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*. Chile: CEPAL, 1978.

CEPAL, N. *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?* Chile: CEPAL, 1979.

CEPAL, N. U. *La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial*. Chile: CEPAL, 1974.

GALLOPÍN, Gilberto G. (Comp.). *El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina*. México: Editorial UNESCO-FCE, 1995.

GAZZONI, D. L. *Biocombustibles y alimentos en América Latina y el Caribe*. Costa Rica: IICA, 2009. (Serie Crisis Global y Seguridad Alimentaria, n. 7.)

GÓMEZ OLIVER, L. *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*. Santiago, Chile: FAO, 1994.

HERRERA, A.; CORONA, L.; DANIGNO, R.; FURTADO, A.; GALLOPÍN, G.; GUTMAN, P.; VESSURI, H. *Las nuevas tecnologías y el futuro de América Latina*. México: Siglo XXI Eds-Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1994.

MARTNER, G. *América Latina hacia el 2000: opciones y estrategias*. [S. l.]: Editorial Nueva Sociedad, 1986.

PINTO, A. Estilos de desenvolvimiento e realidade latino-americana. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 2, n. 1, 1982.

QUINTERO, R. *Prospectiva de las agrobiotecnologías*. San José de Costa Rica: IICA, 1993. (Serie Documentos de Programas, v. 34.)

TIMMER, P. Tendencias de la Agricultura en la era de la globalización: una visión prospectiva. *COMUNICA*, IICA, v. 2, n. 7, 1997.

Estudios con escala subregional: América del Sur y Cono Sur

ACIOLY, L.; MORAES, R. F. D. (Coord.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasil: IPEA, 2011.

GAUNA, D.; OVIEDO, C.; GOMES PENA, J.; VIDAL, S. *El Cono Sur ante una instancia crucial del desarrollo tecnológico global*. Uruguay: PROCISUR-IICA, 2019.

PROCISUR. *Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo*. Uruguay: PROCISUR, 2010.

UNASUR. *Estudio prospectivo: Suramérica 2025*. Argentina: UNASUR, 2018.

Estudios sobre Argentina

BAUM, G.; ARTOPOULOS, A.; AGUERRE, C.; ALBORNOZ, I.; ROBERT, V. *El Libro Blanco de la prospectiva TIC, Proyecto 2020*. Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2009.

BOCCHETTO, R.; GHEZAN, G.; VITALE, J.; PORTA, F.; GRABOIS, M.; TAPIA, C. *Trayectoria y prospectiva de la agroindustria alimentaria argentina: agenda estratégica de innovación*. Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2014.

CAP, E. J.; GONZÁLEZ, P. *Argentina: una exploración de la frontera de posibilidades productiva del sector de granos y oleaginosas*. Instituto de Economía y Sociología, Argentina: INTA, 2002.

DE MARTINELLI, G. *Los Escenarios Sociales Del Desarrollo Agropecuario Pampeano. Un Ensayo De Prospectiva*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, 2017.

FALIVENE, G.; ARTUSI, J. A.; ARREJORIA, G.; CURRÓ, C. V. *Prospectiva y desarrollo local: el caso del municipio de Santa Anita, departamento Uruguay, provincia de Entre Ríos, Argentina*. *Prospectiva en América Latina: aprendizajes a partir de la práctica*. Santiago: CEPAL, 2018. LC/TS. 2018/38. p. 83-100, 2018.

FASCILOLO, G. E.; BUCCHERI, M. J. *El futuro ambiental de Mendoza: escenarios*. Argentina: EDIUNC, 2011. v. 72.

FERRO MORENO, S. *Análisis estratégico de los sistemas agroalimentarios agroindustriales de carne caprina de las provincias de La Pampa y San Luis*. Tesis (Doctoral) – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina, 2015.

GALLOPÍN, G. C. *La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros*. Chile: CEPAL, 2004.

GÓMEZ OLIVER, L. *Posibilidades de la Provincia de Tucumán como exportadora de limones*. Argentina: Consejo Federal de Inversiones (CFI), 1974.

KOZEL, A.; MARTÍNEZ, L.; TARABORRELLI, D. S.; CARVALHO, N. *El sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires al 2030-2050. Ejercicio exploratorio de prospectiva territorial*. Argentina: INTA. 2017.

LEAVY, S. *Análise prospectiva dos agronegócios no município de Pergamino, Buenos Aires, Argentina*. Brasil: Universidad Federal Rio Grande do Sul, 2007.

LOEWY, T. Indicadores sociales de las unidades productivas para el desarrollo rural en Argentina. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica (REVIBEC)*, p. 75-85, 2008.

MARIANO, R.; FERRO, S. Escenarios prospectivos estratégicos a 2030 de las producciones agrícolas bajo riego de la cuenca del río Colorado (La Pampa, Argentina). *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, n. 40, 2019.

MOLINA, N. A. *Información para la toma de decisiones en cadenas agroalimentarias: una propuesta metodológica para un entorno cítrico internacionalizado*. Tesis (Doctoral) – Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 2017.

MORENO, S. F.; MARIANO, R. C.; BALESTRI, L. Análisis estratégico-prospectivo de un caso: matadero frigorífico de carnes alternativas en la provincia de la pampa. *Semiárida*, v. 25, n. 2, p. 9-18, 2018.

PATROUILLEAU, R. D. (Coord.). *Prospectiva del desarrollo nacional al 2015: las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: INTA, 2012.

PATROUILLEAU, R. D.; KOZEL, A.; LACOSTE, C. *Un nudo en el foco: Vigilancia prospectiva del Sistema Agroalimentario Argentino 2015*. Buenos Aires, Argentina: INTA, 2015.

PATROUILLEAU, R. D.; SAAVEDRA, M.; PATROUILLEAU, M. M.; GAUNA, D. *Escenarios del sistema agroalimentario argentino al 2030*. Buenos Aires, Argentina: INTA, 2012.

RUÍZ, A. M.; VITALE, J. A. Prospectiva y estrategia: el caso del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (PEVI). *Estudios Socioeconómicos de los Sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales*, n., 7, 2011.

SCHUFF, P. V.; GONZALEZ, L.; MOLTONI, L. A.; SANCHEZ, G.; CARRAPIZO, V. N.; CLADERA, J. L. *La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA: una experiencia Prospectiva*. Argentina: INTA, 2017.

SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA. *Prospectiva Agrícola*. Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2020.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. *Los territorios del futuro. Escenarios prospectivos del territorio argentino y sus regiones hacia el año 2026*. Argentina: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2013.

Estudios sobre Brasil

ANGELOTTI, F.; PETRERE, V. G.; TEIXEIRA, A. D. C.; BEZERRA SÁ, I.; MOURA, M. S. B. de, *Cenários de mudanças climáticas para o semiárido brasileiro*. Embrapa Semiárido-Capítulo em livro científico (ALICE). Brasil: EMBRAPA, 2010.

BENSUSSAN, J. A. Prospectivas da economia brasileira para 1995-2015. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 24, n. 2, p. 286-320, 1996.

- BONDINI, V. L. *Análisis estructural prospectiva para la identificación de factores condicionantes de la competitividad de la agroindustria brasileña*. Brasil: Universidad Federal de Santa Catarina, 2001.
- CAMARGO, M. E.; PRIESNITZ FILHO, W.; SILVA, J. L. S.; MALAFAIA, G. C.; CRUZ, M. R.; MOTTA, M. E. V. Construção de cenários prospectivos em sistema agroalimentar de Vacaria, Rio Grande do Sul, Brasil. *Agroalimentaria*, v. 20, n. 38, p. 137-149, 2014.
- CEPAL Y PATRIMONIO NATURAL. *Amazonia posible y sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural, 2013.
- DA SILVA, V.; DE MELLO, N. T. C.; JUNQUEIRA, J. R. C. D. M.; ELIZABETH, A.; VERDI, N. A. R.; TORQUATO, S. A.; CHABARIBERY, A. *Diagnóstico e prospecção para o setor agropecuário paulista: subsídios para ações de políticas públicas*. Brasil: Plan Plurianual del Estado de São Paulo, 2008.
- EMBRAPA. *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira*. Brasil: EMBRAPA, 2014.
- GAYA SCANDIFFIO, M. I.; FURTADO, A. T. *Análise prospectiva do álcool combustível no Brasil - Cenários 2004-2024*. Brasil: Universidad Estadual de Campinas, 2005.
- NOGUEIRA, A. C. L. Mecanização na agricultura brasileira: umavisão prospectiva. *Caderno de Pesquisas em Administração*, v. 8, n. 4, p. 77-87, 2001.
- NÚCLEO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (NAE) E CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). (NAE), *Projeto Brasil 3 Tempos*. Documento de referência da dimensão do conhecimento. Brasil, 2004.
- PORTO, C. Macrocenários da Amazônia 2000-2020. *Parcerias Estratégicas*, v. 6, n. 12, p. 185-213, 2010.
- QUIRINO, T. R. *Agricultura e meio ambiente: tendências*. Embrapa Meio Ambiente –Capítulo em livro científico. Brasil: ALICE, 1998.
- RIBEIRO, E. M. *Prospectiva e Sustentabilidade do Ecoturismo: uso da técnica de construção de cenários no Estado do Amazonas*. Brasil: Universidad de Brasília, 2013.
- SCHMIDT CORTEZ, A. *Método de escenarios prospectivos como ferramenta de apoio ao planejamento relativo a substituição do atual uso do solo por florestamento en A Bacia do Rio Ibicuí*. Brasil: Universidade Federal de Santa Maria, 2007.
- SILVA, J. E. A. D. *Cenários prospectivos em redes de cooperação: o caso da Associação dos Produtores Rurais dos Campos de Cima da Serra-APROCCIMA*. Brasil: Universidade de Caxias do Sul, 2014.
- TORRES, D. F. U. *Análise prospectiva para o setor atacadista de flores e plantas ornamentais no Brasil e suas tecnologias da informação e comunicação*. Brasil: Universidad Federal Rio Grande do Sul, 2015.
- WRIGHT, J. T. C.; DOS SANTOS, S. A.; JOHNSON, B. B. *Análise prospectiva da vitivinicultura brasileira: questões críticas, cenários para o ano 2000 e objetivos setoriais*. Embrapa Uva e Vinho - Documentos (INFOTECA-E). Brasil: EMBRAPA, 1992.

Estudios sobre Chile

- ANDRADE, L.; RÍOS, S.; TORRES, G. Análisis prospectivo de la estructura agraria en Chile basado en un modelo de dinámica de sistemas. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE DINÁMICA DE SISTEMAS, 2012.

APEY, A.; BARRERA, D.; RIVAS, T. (Coord.). *Agricultura chilena. Reflexiones y desafíos al 2030*. Santiago de Chile, Chile: Ministerio de Agricultura, Oficina de Planificación Agrícola, 2017.

GFA CHILE CONSULTORES. *La fruticultura chilena al 2030: Principales desafíos tecnológicos para mejorar su competitividad*. Chile: FIA, 2015.

HIDALGO GUERRA, M S. *Chile Agroalimentario, Forestal y Rural 2030*. Chile: Fundación para la Innovación Agraria (FIA)-Banco Mundial, 2010.

LARRAÍN PRIETO, R.; MELO CONTRERAS, Ó.; DÍAZ ROJAS, L. G.; FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. *Estudio Prospectivo: Industria de la carne bovina y ovina chilena al 2030: principales desafíos tecnológicos para mejorar su competitividad*. Chile: FIA, 2019.

MARTÍNEZ, E. A.; JORQUERA-JARAMILLO, C.; VEAS, E.; CHIA, E. *El futuro de la quínoa en la región árida de Coquimbo: Lecciones y escenarios a partir de una investigación sobre su biodiversidad en Chile para la acción con agricultores locales*. Chile: CEAZA, 2009.

ODEPA. *Agricultura chilena 2014: una perspectiva de mediano plazo*. Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura, 2005.

Palma, C., Análisis prospectivo de las agroexportaciones. Chile: CEPAL. 1990.

ULLOA, P; COPER, S.; ROVIRA, A.; AZURMENDI, H. Estudio prospectivo para la provincia de Valdivia en el año 2020. In: CONGRESO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 10., 2005, Chile. 2005.

Estudios sobre Uruguay

ACKERMANN, M. N.; CORTELEZZI, Á. Mercado de trabajo agropecuario: situación y perspectiva hacia el Uruguay Agointeligente de 2030. *Anuario OPYPA 2017*. Uruguay, 2017

AROCENA, R.; BORTAGARAY, I. *Competitividad: ¿Hacia dónde puede ir Uruguay?: primera etapa de un ejercicio colectivo de prospectiva” tipo Delfos”*. Uruguay: Ediciones Trilce, 1996.

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP). *Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Memoria del proceso prospectivo. Documento institucional*. Uruguay: Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2017.

SCHWOOB, M. H. *Agricultural transformation pathways initiative: 2016 report*. Paris: IDDRI, Rothamsted Research, SDSN, 2016.

Estudios sobre Venezuela

GIACALONE, R.; HERNÁNDEZ, M. Y.; ZERPA, S. El Estado como actor del Sistema Alimentario Venezolano (SAV): conflicto y escenarios prospectivos. In: GUTIÉRREZ, S. A. (Coord.). *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del Siglo XXI. Evolución, balance y desafíos (p. 367-416)*. Mérida (Venezuela): Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones de la ULA, 2013. (Serie Mayor, v. 1.)

GUTIÉRREZ, A. El sistema alimentario venezolano (SAV): evolución reciente, balance y perspectivas. *Agroalimentaria*, v. 21, n. 40, p. 19-60, 2015.

MAZZONELLI, J.; JELAMBI, F.; ALVAREZ, E. de la; CANAL, H.; NAVA, B. O. Estudio prospectivo de la leptospirosis porcina en granjas organizadas de Venezuela. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP)*, v. 87, n. 1, jul. 1979.

Estudios sobre México

CAMACHO-SANABRIA, J. M.; JUAN-PÉREZ, J. I.; PINEDA-JAIMES, N. B. Modeling of land use/cover changes: Prospective scenarios in the State of Mexico. Case study – Amanalco de Becerra. *Revista Chapingo Serie Ciencias Forestales y del Ambiente*, v. 21, n. 2, p. 203-220, 2015. (doi: 10.5154/r.rchscfa.2014.10.049.)

CASTRO, M. C. La seguridad alimentaria de México en el año 2030. *CIENCIA ergo-sum, Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva*, v. 7, n. 1, 2000.

GARCÍA, J. A. E.; FLORES, J. L. D.; LÓPEZ, G. M. Investigación biotecnológica pecuaria en México: situación actual, prospección y estrategias de fortalecimiento. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, v. 7, n. 14, p. 147-176, 2014.

INCLAN OSEGUERA, S.; PERLO COHEN, M. (Coord.). *El futuro de México al 2035: una visión prospectiva*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

LÓPEZ, G. M.; GARCÍA, J. A. E.; REYES, V. C.; SANTILLÁN, F. R.; BARRERA, J. L. J. Estudio Prospectivo al Año 2020 sobre la Importancia de la Calidad de la Leche y Queso en la Cadena Agroalimentaria en el Estado de Hidalgo, México. *Revista Mexicana de Agronegocios*, n. 22, p. 551-569, 2008.

MARTÍNEZ, D. H. F. Agenda prospectiva de investigación de la cadena productiva de la panela y su agroindustria. *Tecnura: Tecnología y Cultura Afirmando el Conocimiento*, v. 17, n. 36, p. 72-86, 2013.

MÉNDEZ, Á. A. C.; LÓPEZ, G. P.; ALEJANDRE, F. J. V. *Análisis al Plan Nacional de Desarrollo: Una Visión Prospectiva*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE CONTADURÍA, ADMINISTRACIÓN E INFORMÁTICA, 15., 2010. México, 2010.

MIKLOS, T.; ARROYO, M. El futuro de México a debate (prospectivas de ayer, de hoy y para mañana). *Multidisciplina*, n. 23, 2016.

PÉREZ, H. L. Prospectiva de la agricultura en el desarrollo de México. *El Cotidiano*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, n. 177, enero-febrero, p. 47-60, 2013.

RAMÍREZ, Z. P. *Hacia el Desarrollo Sustentable de México una Visión Prospectiva*. 2002. Tesis (Mestrado en Prospectiva Estratégica) – Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, Programa de Graduados de la División de Humanidades y Ciencias Sociales, Monterrey, 2002.

TORRES TORRES, F. *La segunda fase de la modernización agrícola en México: un análisis prospectivo*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.

YSUNZA, M. Escenario futuro de la agricultura en México: un referente para el perfil del ingeniero agrónomo. *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, v. 2, n. 2, p. 31-42, 2001.

Estudios sobre Colombia

ANGULO CUENTAS, G. L. *Prospectiva Tecnológica Aplicada a la Agroindustria en el Departamento del Magdalena*. In: CONFERENCIA PRESENTADA EN ALTEC 2009: INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. 25-27 noviembre 2009, Cartagena de Indias, Colombia, 2009.

- CASTELLANOS DOMÍNGUEZ, Ó. F.; TORRES PIÑEROS, L. M.; FLÓREZ, D. H. *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010.
- GÓMEZ SABOGAL, P. Estudio competitivo y prospectivo 2030 a las Mipymes sector horticultor – Sabana Centro Cundinamarca – Colombia, ante los retos del futuro con la seguridad alimentaria Bogotá – Región. *Global conference on Business and Finance Proceedings*, v. 13, n. 2, p. 846-859, 2018.
- GUALTEROS SÁNCHEZ, J. M. *Estudio prospectivo de la cadena productiva del Biodiesel a partir de palma africana en Colombia*. 2011. Tesis (Maestría) – Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Colombia, 2011.
- HERNÁNDEZ, J. E. P.; SALAZAR DE CARDONA, M. S. Cambio climático y vulnerabilidad: prospectivas para la región nororiental de Colombia-Santanderes. *Bistua Revista de La Facultad de Ciencias Básicas*, v. 12, n. 1, p. 16-45, 2014.
- HERRERA, T. J. F.; SCHMALBACH, J. C. V.; LÓPEZ, J. A. Construcción de cadenas productivas del sector agrícola mediante modelos de redes: Caracterización, simulación de escenarios y prospectiva. *Dimensión Empresarial*, v. 7, n. 1, p. 11-21, 2009.
- LÓPEZ, L. F.; MEJÍA GONZÁLEZ, D.; GÓMEZ, J. A.; ALBARRACÍN, C. *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de plantas aromáticas, medicinales, condimentarias y afines con énfasis en ingredientes naturales para la industria cosmética en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2009.
- MARTÍNEZ TORRES, J. C.; AMÉZQUITA LÓPEZ, J. A. Análisis prospectivo del talento humano del sector agrícola en el departamento de Bolívar al año 2033. *Escenarios: Empresa y Territorio*, n. 2, p. 297-319, 2013.
- MOJICA, F. J.; TRUJILLO CABEZAS, R.; CASTELLANOS, D. L.; BERNAL, Nathaly. *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico de la cadena láctea colombiana*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2007.
- MORALES TROCHEZ, W. M. *Estudio prospectivo sobre la producción y comercialización de la carne del curí desde el resguardo indígena de Guambia, una alternativa alimentaria para Colombia y el mundo hacia el 2014*. Popayán: Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, 2009.
- MORENO-VALDERRAMA, M.; FLÓREZ MARTÍNEZ, D.; YEPES VARGAS, L.; URIBEGALVIS, C. *Articulación de la oferta y la demanda en ciencia, tecnología e innovación a través de agendas dinámicas territoriales y focos prospectivos: caso de estudio sector agropecuario colombiano*. In: VIII CONGRESO GIGAPP, 8., 2017, Madrid, España, 2017.
- ORTIZ-GUERRERO, C.; ARANGO, J. H.; SOLÓRZANO, V. G.; BARÓN, P. R. Trayectorias históricas y escenarios prospectivos de las reformas de tenencia colectiva de la tierra en áreas forestales comunitarias en Colombia. Bogotá, Indonesia: CIFOR, 2017. (Documento de Trabajo, 233.)
- SANCHEZ, E. G.; PEÑA, A. A. R.; TORRES, M. Y.; ROJAS, N. A. B. Plan prospectivo para el desarrollo agrario en las Regiones colombianas a partir del posconflicto al año 2025. *El Ágora USB*, v. 14, n. 2, p. 397-417, 2014.
- URIBE GALVIS, C. P. (Coord.). *Agenda prospectiva de investigación, desarrollo tecnológico e innovación para la seguridad alimentaria colombiana, vista desde la disponibilidad de alimentos*. [S. l.: s. n.], 2011.

Estudios sobre Perú

NORIEGA ARANÍBAR, M. T. Estudio prospectivo en la cadena vid-pisco. *Ingeniería Industrial*, n. 27, p. 141-167, 2009.

POLO CAMPOS, Á. F. Sostenibilidad agroindustrial en el ámbito de la tercera etapa del proyecto Chavimochic: un enfoque prospectivo. *Scientia Agropecuaria*, v. 10, n. 1, p. 125-135, 2019.

Estudios sobre Costa Rica

SEGURA RAMÍREZ, L. (Coord.). Análisis prospectivo sobre el impacto de la producción de café de exportación en el desarrollo futuro del cantón de Tarrazú en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n. 71, p. 101-131, 2016.

Estudios sobre Ecuador

MAGAP. *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025*. Quito, Ecuador: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2016.

Estudios sobre Cuba

FERIA, U. P.; DORADO, R. M. C.; PÉREZ, M. M. Evaluación prospectiva de la eficiencia económica de la producción de frijol en la provincia Santiago de Cuba. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, n. 4, p. 71-97, 2018.

CAPÍTULO 3

As organizações internacionais e a evolução dos referenciais de segurança alimentar na América Latina e no Caribe

Fernanda C. França de Vasconcellos

Introdução

Ao longo das últimas duas décadas a América Latina e o Caribe tornaram-se referências mundiais na formulação e na implementação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o que fez com que a região fosse reconhecida pelo cumprimento da meta estabelecida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000, de reduzir em 50% a fome até o ano de 2015 (FAO, 2015). A região foi pioneira ao criar o Plano da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) para a Segurança Alimentar e Nutricional e a Erradicação da Fome 2025, com apoio da Organização das Nações Unidas para Alimentação e para Agricultura (FAO), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A partir de meados do século passado, com a criação das agências e dos organismos internacionais no período pós-Segunda Guerra Mundial, a região passou a receber assistência e “receitas” de desenvolvimento para serem implementadas nas diferentes esferas políticas, a exemplo da alimentar. Para além de aspectos institucionais, existe um ambiente político e cultural que permitem as transferências de políticas públicas. Tendo em vista essa influência de modelos internacionais na América Latina e no Caribe, acionamos a literatura de transferência e difusão de políticas públicas para compreender a relevância das organizações multilaterais no processo de formulação e implementação de políticas públicas de SAN na região.

O impacto da comunicação, da globalização e dos fluxos de informação ampliou o olhar de *policy makers* para sistemas políticos diferentes daqueles vigentes nos seus países, em busca de conhecimento e ideias sobre instituições,

programas e políticas. Dolowitz e Marsh (2000) afirmam que a transferência de política pública pode ser compreendida como um processo pelo qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um determinado cenário político (do passado ou do presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político. Os objetos de transferência podem ser políticas públicas, instituições, ferramentas (reguladoras, administrativas, judiciais), ideologias ou justificativas, atitudes e ideias, ou até mesmo lições “negativas”, ou seja, o que não se deve fazer (Stone, 2012; Dolowitz, 1997).

Diversos atores sociais se envolvem nos processos de transferência de política pública, como funcionários de governos, academia e até mesmo no setor privado, mas neste capítulo olharemos particularmente para as organizações internacionais. As organizações internacionais atuam como atores autônomos, criando redes políticas e focando suas atividades em difundir e transferir “boas práticas” de modelos e normas políticas. Diversos acordos, diálogos, forças-tarefas, conferências, cúpulas e diretrizes de abrangência global definem padrões e objetivos a serem alcançados nas diferentes regiões do mundo, e, não raro, essa agenda é definida, incorporada e difundida por meio dessas organizações multilaterais. Consultores e especialistas internacionais (visitantes) oferecem a oportunidade de ver e ouvir sobre experiências no exterior. Sendo assim, as organizações internacionais e as parcerias políticas transnacionais transformam os processos de transferência de políticas de uma simples relação bilateral para um ambiente multilateral mais complexo (Stone, 2012).

Stone (2004) destaca que a importância dessas organizações nas escolhas e na difusão do que podemos chamar de “boas práticas” está relacionada ao poder que elas possuem para criar espaços de trocas de experiência e de conhecimentos, e de definir para quais países, e, conseqüentemente, para quais políticas públicas, destinarão seus fundos, serviços e projetos. As agências internacionais possuem departamentos de pesquisa, assim como organizam e participam das maiores e mais relevantes conferências e consultas das suas áreas. Isso lhes confere “validação científica” para legitimar seus objetivos e engajar governos e sociedade civil nas suas agendas, e, assim como mostraremos a seguir, formar uma “grande comunidade epistêmica” (Stone, 2004).

Este capítulo tem por objetivo analisar as ideias, as interpretações, os argumentos e as recomendações em termos de políticas alimentares usadas pelas organizações internacionais na difusão e transferência de ações para SAN no cenário latino-americano e caribenho. Partindo das contribuições da abordagem sobre transferência de políticas públicas (já mencionada), e das noções de narrativas políticas e referenciais de políticas públicas (Grisa, 2011; Jones e Mcbeth, 2010;

Fouilleux, 2003; Roe, 1994; Stone, 1989), este trabalho focaliza as narrativas presentes nos relatórios das organizações internacionais na defesa de determinados referenciais de políticas alimentares.

A análise das narrativas políticas é um campo relativamente recente, sendo o livro *Narrative Policy Analysis* de Emery Roe, publicado em 1994, o ponto de partida dos estudos dessa abordagem. De acordo com o autor, as narrativas políticas são histórias (com cenários e argumentos) que garantem e estabilizam as suposições para a elaboração de políticas públicas em situações nas quais persistem muitas incertezas, e um alto grau de interdependência e pouca ou nenhuma concordância. Estas histórias permeiam as articulações políticas e possuem um início, um meio e um fim; personagens, vítimas, heróis e vilões; um contexto, ou um pano de fundo; um enredo; e principalmente uma “moral da história” e as soluções propostas em forma de políticas públicas (Roe, 1994). Da mesma forma, Jones e McBeth (2010) defendem que a narrativa é uma história com uma sequência temporal de eventos que se desdobram em um enredo de momentos dramáticos, símbolos, personagens e que culmina na moral da história. A abordagem compreende que as narrativas também fazem parte da construção das políticas públicas, ajudam a estruturar/consolidar caminhos e têm um poder simbólico de silenciar outros argumentos (Stone, 1989).

Por sua vez, a abordagem dos referenciais de políticas públicas foi proposta, inicialmente, por Bruno Jobert e Pierre Muller na década de 1980, e buscava analisar as políticas públicas enquanto processos pelos quais a sociedade elabora representações para compreender e agir sobre o real. Posteriormente, retrabalhada por Fouilleux (2017, 2003, 2000), a noção de referencial de política pública diz respeito a um conjunto de ideias, negociado e acordado entre atores diversos, que orientam a construção das políticas públicas e se manifestam em seu desenho e instrumentos. Partimos dessa noção e consideramos em nossa análise os oito referenciais de políticas alimentares identificados no primeiro capítulo deste livro, com seus devidos “sub referenciais”, são eles: o referencial “*alimentação pelo mercado*”; o referencial de “*abastecimento urbano*”; o referencial “*produtivista*”, dividido em “*produtivista a partir do agronegócio*” e “*produtivista a partir da agricultura familiar*”; o referencial “*socioassistencialista alimentar*”; o referencial da “*alimentação técnica*”, dividido em “*nutricionista*” e “*higienista*”; o referencial da “*soberania e segurança alimentar*”, dividido em “*autonomia alimentar*” e “*patrimonial*”; o referencial “*gastronômico*”; o referencial “*alimentação ambientalizada*” e o referencial “*integrador*” (Grisa et al., 2021).

Para a análise das narrativas foi realizada uma análise documental de 29 relatórios produzidos pelas agências internacionais presentes na América Latina e no Caribe. Esse formato de pesquisa busca compreender e se aproximar da rea-

lidade social de forma indireta, por meio do uso de vários tipos de documentos produzidos que mostram indícios das suas ações, assim como a construção das suas ideias, opiniões e formas de agir e de viver. A análise documental, segundo Cellard (2008, p. 295): “Permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Isto, é, facilita a observação da maturação ou transformação de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, mentalidades etc.

O objetivo dessa análise é identificar “as histórias contadas nos relatórios”, o modo como elas constroem argumentos para a defesa de uma determinada ação pública. Para isso, buscou-se identificar os personagens envolvidos, o cenário no qual a narrativa é construída e a “moral das histórias”, que ocorrem em forma de propostas políticas. Dentre as diversas organizações internacionais que atuam na região, identificamos algumas mais relevantes para a temática da SAN, com destaque para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Em menor escala também foram analisados relatórios do Banco Mundial (BM) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que muitas vezes compartilham relatórios e projetos com as demais agências analisadas.

Em relação ao recorte temporal, os relatórios analisados são do período entre 2009 e 2019. A escolha por esse período se dá em função da crise dos preços de alimentos, que teve início em 2008, após a crise do *subprime* estadunidense, em 2006. Esse é um evento importante para compreender a conexão da agricultura e da alimentação na América Latina e no Caribe, pois a elevação dos preços atinge negativamente os consumidores, principalmente os mais pobres, mas também beneficia o setor produtor e exportador de *commodities* na região, que corresponde a uma fatia importante da produção mundial de alimentos, além de ser bastante relevante na produção agregada das economias locais.

Ademais, o ano de 2009 também marca a reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS), criado inicialmente na década de 1970 como resposta a outra crise de preços dos alimentos. Na época, foi estabelecido que sua principal função seria a de controlar os estoques de grãos, para garantir a estabilidade dos preços nos mercados. A reforma de 2009 deu início a uma série de transformações nas noções e nos debates internacionais sobre o tema da segurança alimentar, deslocando o foco da dimensão “disponibilidade” para as dimensões “acesso” e “utilização” (Duncan, 2015).

Este capítulo está dividido em duas partes: a primeira parte desta seção traz os dados coletados dos relatórios de cada uma das agências estudadas, buscando identificar os referenciais de políticas alimentares acionados a partir da análise das

narrativas, presentes nesses documentos; a segunda parte desta seção discute os resultados encontrados, tendo em vista as transformações ocorridas ao longo do tempo analisado nas agências e na região, assim como a influência das mudanças na agenda global de SAN. O capítulo é encerrado com as considerações finais.

As organizações internacionais e seus referenciais de políticas públicas

O tema da SAN é um dos pilares para pensar o desenvolvimento sustentável e tem sido pauta cada vez mais frequente em relatórios, guias e diretrizes produzidos nos mais variados espaços internacionais. Principalmente, a partir da cúpula mundial da alimentação, ocorrida em Roma, em 1996, e da criação da atual definição de segurança alimentar¹, a abordagem para pensar esse tema tornou-se mais multidisciplinar, envolvendo variados processos que englobam as dimensões produtiva, econômica, social e da saúde humana. Mais recentemente, com o debate sobre as mudanças climáticas bastante presente nos espaços políticos e científicos, as noções de SAN vêm ganhando novos contornos e ocupam um espaço cada vez mais central nos debates sobre desenvolvimento.

Nessa nova ótica, para as necessidades alimentares serem alcançadas não é necessário apenas que se tenham alimentos suficientes em estoque para alimentar todas as pessoas, é importante também que se construam novas formas de disponibilizar e distribuir os alimentos. A multidisciplinaridade do tema, além de ampliar o debate e iluminar as questões alimentares no mundo, envolve um número bastante grande de atores políticos e de organizações internacionais, principalmente daquelas especializadas em agricultura e alimentação, como veremos na análise a seguir que busca identificar as políticas públicas defendidas ou propostas nas narrativas de diferentes organizações.

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

A FAO é a principal agência construída para pensar a temática da SAN mundial desde 1945. Com seu escritório regional para a América Latina e Caribe locali-

1 A definição de Segurança Alimentar formulada na Cúpula aborda quatro pilares: disponibilidade; acesso; utilização ou absorção; e estabilidade:

Disponibilidade é a manutenção de quantidades suficientes de alimentos de forma constante e consistente. Acesso é a possibilidade de indivíduos em uma população terem recursos suficientes para obter alimentos apropriados para uma dieta nutritiva. Utilização ou absorção é a capacidade de indivíduos utilizarem o alimento que eles acessam para garantir sua saúde. Estabilidade é a força da estrutura dos sistemas alimentares no decorrer do tempo.

zado em Santiago, no Chile, a organização está presente em quase todos os países da região, divide suas atividades em sub-regiões (Caribe, Mesoamérica e América do Sul) e tem escritórios em cada país membro. Essa ampla presença na região faz com que seus relatórios utilizem muitos “exemplos de boas práticas” locais. Ademais, também é a organização que possui o maior número de publicações (globais ou regionais) produzidas sobre SAN, o que se deve ao caráter de “agência de conhecimento” adquirido ao longo da sua história (Vasconcellos, 2018). Para essa análise selecionamos o relatório “*El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*”, publicado anualmente sobre o estado da SAN. Ao pensarmos os referenciais de políticas públicas, podemos afirmar que nem sempre um referencial é abrangente o suficiente para cobrir as recomendações para todos os aspectos da SAN, o que por vezes acarreta na coexistência de dois referenciais em um mesmo relatório. Essas recomendações e seus respectivos referenciais não são, entretanto, necessariamente contraditórios. Pelo contrário, muitas vezes são complementares, abordando os problemas e as soluções tanto no que tange à agricultura quanto ao que tange à alimentação.

Entre 2009 e 2014 as narrativas mais encontradas nas publicações da FAO pertenciam aos referenciais *produtivistas observados a partir da agricultura familiar* e da *socioassistencialista alimentar*, articuladas em todos os relatórios nesse período. O primeiro estava presente nas propostas de políticas públicas pensadas para solucionar problemas de disponibilidade de alimentos, e o segundo presente nas seções sobre acesso. Também foi possível observar o referencial *alimentação técnica nutricionista*, percebida principalmente a partir de 2014, provavelmente em função da ocorrência da Segunda Conferência Internacional de Nutrição, promovida a partir de uma parceria entre a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS) e que também acarretou na escrita do relatório em parceria com a Organização Panamericana de Saúde (OPS).

Em relação à disponibilidade de alimentos, o primeiro relatório publicado, no contexto da crise de 2009, afirmava que a solução não passava apenas por aumentar a produção, pois a região teve um aumento do seu produto agrícola mesmo em meio à crise. O documento destacava que os cultivos predominantes necessitavam de grandes recursos tecnológicos e financeiros, eram predominantemente destinados a suprir o mercado internacional (visto que o aumento dos preços das *commodities* beneficiou produtores exportadores na região) e controlados por grandes indústrias agroalimentares. Nesse sentido, as políticas públicas propostas visavam garantir a dinamização do mercado interno, impulsionando a produção da agricultura familiar por meio de crédito, acesso a mercados institucionais e à terra, além de incentivar a construção de cooperativas de agricultores familiares (FAO, 2009).

Nesse primeiro relatório, a dimensão do acesso aos alimentos ficava em segundo plano, mas ainda se fazia presente. A FAO construiu o enredo dessa narrativa a partir da afirmação de que a concentração dos recursos destinados à área rural (insumos, terra, crédito) aumentou as desigualdades sociais, e que a crise afetou diretamente os consumidores nas cidades, principalmente os mais pobres. Os consumidores mais fragilizados pela crise foram acionados como vítimas, em especial as crianças, as mulheres e as populações indígenas, e a solução proposta foi o fortalecimento das políticas de proteção social, como transferência de renda condicionada e assistência alimentar para “as vítimas” da história narrada (FAO, 2009).

No ano seguinte a “relevância” dos referenciais foi invertida; o *socioassistencialista alimentar* ganhou maior destaque, ainda que o *produtivista a partir da agricultura familiar* continuasse presente. A pobreza e a desigualdade na região compuseram o tema central do relatório de 2010 e, nessa história, somava-se um novo vilão, o fenômeno *El Niño*,² que evidenciava as desigualdades e a pobreza, ao atingir a população mais vulnerável de forma mais drástica. Como no ano anterior, e como identificamos nos anos seguintes também, as principais vítimas permaneceram sendo as crianças, as mulheres e os povos indígenas, assim como os heróis continuavam sendo os agricultores familiares, sendo estes os primeiros capazes de fornecer alimentos a preços mais acessíveis para o mercado interno, e o governo sendo o último capaz de implementar políticas públicas de transferência de renda e de assistência alimentar (FAO, 2010).

Nos anos seguintes, de 2011 a 2014, a organização passou a abordar a Insegurança Alimentar como um problema de *doble via*, ou seja, não se tratava apenas de fome ou de escassez de alimentos, mas da falta de oferta e de acesso a alimentos saudáveis e adequados. Nesses relatórios, o referencial da *alimentação técnica nutricionista* apareceu fortalecido, com a inclusão de alguns novos personagens nos papéis de vilões, como os alimentos ultraprocessados e a grande agroindústria alimentar. Também cabe destacar como a história contada apresentou uma leve alteração: além da catástrofe da fome, a América Latina e o Caribe conviviam com a catástrofe do sobrepeso e da obesidade e com todas as demais comorbidades causadas pela má alimentação. Aqui lembramos que foi ao longo desse período que a região, ao mesmo tempo em que obteve seus melhores resultados em relação à redução da fome, consolidou-se como aquela com maiores índices de sobrepeso e obesidade em adultos e em crianças (FAO, 2014; 2013; 2012; 2011). Nesse período, as crianças passaram a ser as principais vítimas nos relatórios da FAO,

2 O evento climático enquanto um personagem relevante da história é um importante elemento, pois a organização aciona, mais adiante, no período analisado um personagem ainda mais marcante: “o aquecimento global”.

ainda que as mulheres e as populações indígenas seguissem presentes no enredo. A presença desses personagens justificou a moral da história: a partir de 2013, entre as soluções propostas, os relatórios destacavam os programas de alimentação escolar.

Em 2016, com o fim do prazo para alcançar os ODMs, uma nova agenda de desenvolvimento passou a ser promovida e implementada pelas agências das Nações Unidas, dando espaço para um novo enredo e um novo referencial, o *integrador*. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)³ possuem uma abordagem multidisciplinar do desenvolvimento, e, em alguma medida, podemos dizer que a SAN está no centro do debate da sustentabilidade. A própria noção de SAN ganhou novos contornos nos relatórios da FAO: se antes o referencial da *alimentação técnica nutricionista* era um referencial coadjuvante, a partir de 2016 ele passou a ser um conector de diversos referenciais. A nutrição passou a ser um personagem presente na produção, no consumo, na preservação ambiental e tornou-se essencial para pensar igualdade social, racial e de gênero.

Se antes as narrativas de SAN na América Latina e no Caribe estavam sendo construídas em cima de um contexto e de um cenário promissor, a partir de 2016 o enredo começou a se mostrar mais catastrófico, sobretudo em virtude do tema climático. Assim, as políticas propostas pelo referencial integrador teriam a capacidade de abordar diversos problemas simultaneamente: o socioeconômico, o da saúde, o ambiental e o produtivo.

La sostenibilidad de los sistemas alimentarios significa no solo la conservación de los recursos naturales, sino que también la entrega de los productos y servicios alimentarios, económicos, ambientales y nutricionales que su accionar implica; es decir, todo aquello que permite que se extienda en el tiempo su rol en la seguridad alimentaria y nutricional, la generación de ingresos y la diversidad de los ecosistemas, entre otras interacciones que mantienen los sistemas humano y natural (FAO, 2016, p. 24).

O aumento da subalimentação e da fome permaneceu presente nos enredos das publicações da FAO, reforçando a ideia de que o problema não é a escassez de alimentos, mas a desigualdade em relação ao acesso a alimentos saudáveis. As narrativas reforçaram o risco que essa realidade apresenta para as crianças, e as políticas de alimentação escolar e de compras institucionais ganharam destaque entre as soluções propostas. Os agricultores familiares continuavam personagens importantes, ocupavam o papel de heróis, mas não possuíam mais a missão de

3 Também conhecida como a Agenda 2030, referente ao ano limite para alcançar os 17 objetivos e as 169 metas propostas.

umentar a oferta de alimentos⁴, eles eram os responsáveis por produzir ecologicamente, aumentando a disponibilidade de alimentos saudáveis e preservando a biodiversidade local.

Finalmente, no ano de 2019 a FAO publicou um relatório cujo tema era o alimento saudável, com foco no combate a todas as formas de má-nutrição. Neste documento é possível compreender que o referencial *integrador* define o problema da obesidade e do sobrepeso como uma consequência de um sistema agroalimentar não saudável desde a produção agrícola até o consumo final. A FAO e as demais agências que participaram da publicação destacaram a importância de políticas públicas que regulem não apenas as produções agrícolas, mas também a indústria de ultraprocessados, colocando-a como a principal vilã da narrativa. A solução proposta era a regulamentação da indústria, a partir de políticas de rotulagens, de controle de publicidades e de advertências nutricionais. Com isso, esperava-se combater os problemas de disponibilidade (ampliando a diversidade de alimentos disponíveis), de acesso (controlando preços e canais de distribuição), de estabilidade (evitando a existência de monopólios e oligopólios das indústrias de alimentos) e, principalmente, de utilização e absorção, que teriam um impacto direto na saúde da população (FAO, 2019).

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

O PMA foi criado em 1961 como um programa da FAO e, em 1965, foi consagrado como um programa permanente das Nações Unidas. Hoje em dia, as duas agências praticamente se equiparam em termos de infraestrutura, capacidade técnica e dispersão geográfica, mas suas formas de atuação diferem consideravelmente. O PMA tem seu escritório regional na Cidade do Panamá, mas sua atuação não reproduz a lógica do escritório regional da FAO, pois possui uma estrutura mais descentralizada. Além disso, como veremos a seguir, tem um foco mais específico em ações voltadas à alimentação emergencial e aos programas de alimentação escolar – embora, desde 2011, com a criação do Centro de Excelência Contra a Fome, em Brasília, a agência apresenta um crescimento em tamanho e em relevância para propor políticas públicas de SAN para a região.

4 Os documentos relatam que a região possui uma das maiores disponibilidades de alimentos do mundo, ultrapassando as calorias diárias necessárias, e essa realidade coloca luz sobre o maior problema da região: a desigualdade. Nessa perspectiva, o Banco Mundial (2014) afirma que a produção em larga escala da América Latina e do Caribe são essenciais para o abastecimento mundial e que as desigualdades são as verdadeiras causas de insegurança alimentar da região, e, desta forma, a região teria se beneficiado da alta de preços dos alimentos, que permitiu a implementação de políticas públicas de proteção social, mas que essas não eram suficientes para eliminar, no longo prazo, as desigualdades e a fome (ou a ausência de SAN).

O PMA é a organização internacional com foco na alimentação com o maior número de projetos e também com a maior disponibilidade de recursos. A sua produção de materiais difere daquela da FAO em relação à periodicidade, ao conteúdo e ao formato. Geralmente é específica sobre algum projeto ou tema, e muitas vezes contém pequenos relatos e estudos de casos, não raro em um formato de brochura ou informativo curto.

A agência não atua em todos os países da região (o que justifica não possuir um relatório único para a América Latina e Caribe). De outro modo, o PMA publica diferentes documentos sobre os seus projetos em países específicos ou pequenos conjuntos de países (como é o caso da região andina, do Caribe ou da América Central). O caráter emergencial das suas operações pode ser percebido pela presença do referencial da *alimentação técnica nutricionista* nos documentos analisados. No entanto, a partir de 2016 podemos perceber uma mudança nos seus conteúdos, a qual envolve basicamente o tema da alimentação escolar, embora sempre tenha sido um tema importante para o PMA. No período estudado é possível perceber uma transformação na abordagem utilizada para o mesmo, deslocando o olhar da utilização e da absorção para a disponibilidade, para o acesso e para a estabilidade. Essa nova característica pode ser observada nos seus relatórios sobre o “*Home Grown School Feeding*”, que prevê uma alimentação escolar com base em produtos *in natura*, produzidos pela agricultura familiar local.

Além disso, assim como ocorre com o FIDA, que veremos a seguir, um dos principais focos dos relatórios do PMA é o formato das cooperações internacionais, com destaque para as cooperações Sul-Sul⁵ e para as cooperações triangulares⁶, em torno do tema da SAN. Isso pode ser observado não apenas no conteúdo dos documentos, mas também na elaboração destes, pois muitas publicações da agência são feitas em parceria com outras organizações, como centros de pesquisa e universidades e até mesmo com a CEPAL e a própria FAO. Essas parcerias entre agências resultam em relatórios com mais de um referencial, alguns com mais coerência do que outros.

O relatório *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, de 2009, publicado em conjunto com a CEPAL, acionou três referenciais: um primeiro de *alimentação técnica* (que contém tanto o sub-referencial *nutricio-*

5 Segundo a ONU, Cooperação Sul-Sul é uma modalidade de cooperação econômica, científica, técnica e tecnológica entre países em desenvolvimento, e tem como objetivo atender aos desafios e às realidades que possuem em comum.

6 Segundo a ONU, são cooperações que envolvem três atores, dois do Hemisfério Sul e um do hemisfério Norte, que pode ser uma organização internacional, responsável por fornecer os recursos para que os países do Sul possam trocar assistência técnica em uma área específica.

nista quanto o *higienista*), o referencial *produtivista a partir da agricultura familiar*⁷ e o referencial *socioassistencialista alimentar*. Este relatório também escrito no contexto da crise dos preços dos alimentos, conta a história de uma região que possui uma produção de alimentos suficientes para a sua população, mas a pobreza e a desigualdade (agravada pelo cenário da crise de preços de alimentos) explicam a existência da fome e da subnutrição nos países latinos e caribenhos (Martinez et al., 2009).

Após a construção da narrativa do cenário catastrófico, o relatório se dividiu em duas partes: a primeira parte que propunha recomendações de políticas de proteção social e assistência alimentar, medidas de beneficiamentos de alimentos, de suplementação alimentar, de distribuição e de ampliação do controle da segurança dos alimentos (referencial *alimentação técnica*); e a segunda parte que propunha soluções para o desemprego, para dinamização dos mercados de alimentos, políticas de créditos aos pequenos produtores e redução de impostos sobre os gêneros alimentícios (referencial *produtivista a partir da agricultura familiar*). Os personagens desta publicação são os pobres, rurais ou urbanos, e as crianças, principais alvos das políticas propostas na primeira parte do relatório (Martinez et al., 2009).

Em 2011 a organização participou da publicação de uma edição do periódico *Border-Lines*⁸, que conectava os temas de SAN na América Latina e no Caribe com os fluxos migratórios que cresciam na região. O grande vilão presente nos artigos publicados era o aquecimento global, e as soluções propostas visavam ampliar a resiliência das diferentes populações estudadas nos estudos de caso, acionando, desta forma, os referenciais da *segurança e soberania alimentar* e também o do *socioassistencialismo alimentar* (Border-Lines; PMA, 2011).

As narrativas que estão nos relatórios do PMA também sofreram influência da nova Agenda 2030, e isso pode ser percebido pela presença de novos enredos, mais transversais à temática da SAN, e, conseqüentemente, soluções e políticas pensadas de forma mais integrada. Em 2017, no relatório *Protección Social Sensible al Género para el Hambre Cero*, a organização explicou que, entre as suas ações nos países da região, estava a prestação de serviços de assistência técnica para o desenvolvimento de políticas públicas, com destaque para as Políticas de Transferência de Renda Condicionada⁹ (PMA, 2017).

7 Cabe destacar que o relatório não utiliza a expressão Agricultura Familiar, mas sim “Produção de pequena escala”.

8 A publicação foi fruto dos debates ocorridos na conferência “Food Security and International Migration: Perspectives from the Americas”, em 2010.

9 As políticas de transferência de renda condicionada, segundo o relatório, teriam a função de compensar a “economia do cuidado”, marcada pela divisão sexual do trabalho desigual, que acarreta

Muitos dos relatórios do PMA são pequenos informes sobre suas ações e missões nos países, intervindo nas mais diversas circunstâncias emergenciais. A agência teve, por exemplo, forte atuação no terremoto ocorrido no Haiti em janeiro de 2010, com missões de socorro humanitário e distribuição de alimentos, e continua até hoje com atuação no país em função de uma seca prolongada desde 2014. O Haiti e a sua população são um dos principais temas de publicações e relatórios sobre as missões do PMA, e continuam nas narrativas da agência, representados como personagens, vítimas dos desastres naturais e climáticos e da pobreza resultante desses eventos.

Em um relatório de 2019 a agência apontava o grande percentual de pessoas afetadas por desastres ambientais na região, próximo a 30% do total da população latino-americana e caribenha, o que a levou a amarrar sua narrativa ao tema do aquecimento global. Neste mesmo documento foi possível encontrar outra grande vilã, já conhecida, que ameaça os mais vulneráveis, a *doble carga* da má-nutrição, que destaca o perigo do crescimento da obesidade e do sobrepeso na América Latina e no Caribe. Nesse relatório, partindo de um referencial integrador, programas de alimentação escolar, assim como políticas de proteção social, sensíveis a gênero, foram apontados como os heróis do enredo (PMA, 2019).

La doble carga de la malnutrición impone un precio económico y social significativo a todos los países de la región, como se ha demostrado en el reciente estudio acerca del Costo de la Doble Carga de la Malnutrición llevado a cabo en siete países (WFP y CEPAL 2017, 2019). Responder a la creciente amenaza de la obesidad y el sobrepeso y, al mismo tiempo enfrentar el programa inacabado para la erradicación de la desnutrición, requiere una acción multisectorial. Las plataformas sociales sensibles a la nutrición, junto con los programas de alimentación escolar, pueden emplearse para lograr mejores resultados en los grupos más vulnerables, en particular niños pequeños, madres y chicas adolescentes (PMA, 2019, p. 6).

Ao longo da sua história, podemos perceber uma transformação significativa no perfil dos programas de alimentação escolar propostos pelo PMA. Se, inicialmente, a agência se propunha a distribuir alimentos, muitas vezes adquiridos de alguma grande safra internacional, para os países em desenvolvimento (Maluf, 2007), mais recentemente a organização passou a propor programas com uma

a pobreza de tempo para as mulheres.

abordagem multidisciplinar, indo ao encontro do referencial *integrador*, fruto de uma nova agenda internacional das organizações das Nações Unidas.

Outro projeto e narrativa que se destaca entre as ações mais recentes do PMA é o projeto “Além do Algodão”, realizado por meio da cooperação do Centro de Excelência Contra a Fome, a Agência Brasileira de Cooperação e o Instituto Brasileiro de Algodão. Embora esse projeto não esteja sendo implementado na América Latina ou no Caribe, ele torna-se um fato curioso em função da sua semelhança com o projeto “Mais Algodão”, fruto da cooperação entre a FAO e o Brasil, mais especificamente a Associação Brasileira de Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).¹⁰ Diferente da FAO, que tem entre os seus temas e focos de ação a agricultura, o PMA não tem como objetivo central a transformação da agricultura. Sendo assim, o que justifica o projeto “Além do Algodão” é a possibilidade de integrar sua produção com a produção agroecológica de alimentos que serão destinados às compras públicas para a alimentação escolar. O projeto representa o referencial integrador adotado mais, recentemente, nas narrativas da agência, conectando a alimentação à agricultura, mas também integrando agentes sociais e os agricultores familiares como possíveis heróis em busca de alternativas sustentáveis na erradicação da fome e de todas as formas de insegurança alimentar.

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)

O IICA foi criado em 1942, com sede em Turrialba, Costa Rica, e, em 1948, após a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi convertido em agência especializada em agricultura do sistema Interamericano. Seu principal foco de atuação, como o próprio nome já indica, são os projetos de cooperação entre os países do continente americano para o setor agropecuário. Atualmente, o IICA tem a sua sede em São José, na Costa Rica, e está presente em 34 países do continente americano, dividindo suas regiões de atuação em: Região Norte, Região do Caribe, Região Central, Região Andina e Região Sul. Como um Instituto de cooperação técnica, tem seus projetos e suas publicações voltadas principalmente para a produção agrícola, inovação tecnológica e inclusão produtiva. Além da temática da agricultura, o Instituto também acompanha e monitora acordos comerciais e o mercado internacional de alimentos.

O IICA difere das demais agências em diversos aspectos. Vale destacar que essa é a única agência que atua exclusivamente no continente americano, enquanto as outras três possuem atuação global. Além disso, o Instituto tem

¹⁰ Informações obtidas em: <https://centrodeexcelencia.org.br/alem-do-algodao/> e <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/setor-algodoeiro/pt/>.

como objeto principal das suas ações a produção agrícola e não a alimentação, o que reflete diretamente na sua concepção de SAN e nas soluções políticas propostas. Outro aspecto que diferencia o IICA das demais organizações aqui estudadas é que, mesmo aderindo aos discursos e às narrativas da sustentabilidade, o Instituto não recorre à citação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou mesmo da Agenda 2030 até o relatório do ano de 2018, ainda que ao longo do período analisado muitas vezes tenha atuado em parceria com agências do sistema ONU.

Assim como a FAO, o IICA possui uma vasta produção de relatórios e materiais informativos. Nossa atenção se concentrou nos relatórios anuais da agência, os quais nos permite identificar seu posicionamento nas questões que envolvem a alimentação e a agricultura, assim como as políticas públicas que inspiram seus projetos. Muito além de implementar projetos, o IICA é muitas vezes acionado pelos países-membros para auxiliar na construção de políticas públicas que envolvam comércio agrícola, desenvolvimento rural, saúde e segurança de animais e plantas, agricultura sustentável e agricultura familiar. Assim sendo, o IICA constrói narrativas para defender a escolha e a implementação de seus projetos, que muitas vezes inspiram políticas, e a partir dessas narrativas conseguimos identificar os referenciais políticos acionados.

Tratando-se de um instituto de cooperação para a agricultura, é compreensível que o referencial mais acionado no período tenha sido o referencial *produtivista*, acionando nas suas narrativas tanto o sub-referencial *a partir do agronegócio* quanto o sub-referencial *a partir da agricultura familiar*. A introdução de inovações, a sustentabilidade e a adaptação às mudanças climáticas foram temas (e heroínas) em todos os relatórios, seja como personagens que aumentam a competitividade e ampliam os mercados internacionais, seja como personagens comprometidos em aumentar a SAN da população da região, assim como para permitir um maior bem-estar dos agricultores familiares (com destaque para mulheres e jovens) nos territórios rurais. Neste sentido, desde 2009, o IICA atribui uma grande importância à abordagem do desenvolvimento das comunidades rurais por meio da valorização dos territórios. Além disso, também incentiva a introdução de inovações tecnológicas, promove uma agricultura que garanta a segurança dos alimentos¹¹ e um comércio mais competitivo para o agronegócio da região (IICA, 2010).

Ainda que o instituto tenha como um dos seus objetivos estratégicos o aumento do comércio internacional e da competitividade do agronegócio da

11 Aqui é importante apontar que “Segurança dos Alimentos”, em inglês *Food Safety*, não corresponde à “Segurança Alimentar”, em inglês *Food Security*, pois trata de composições nutricionais e aspectos higienistas dos produtos alimentícios.

região, não foi possível identificar o referencial da *alimentação pelo mercado* nos relatórios analisados. Ainda que possamos apontar “o mercado” como um personagem presente nas narrativas acionadas, e ele tenha sido representado no papel de herói, o mercado não tinha, nesses documentos, o objetivo de alimentar a população, mas o de auxiliar no desenvolvimento econômico da região. No relatório anual de 2016, o IICA apontou como uma das principais ferramentas políticas utilizadas para atingir este objetivo a certificação da produção de cooperativas de agricultores familiares, para garantir que pudessem inserir seus produtos em países importadores mais exigentes, principalmente na América do Norte e na União Europeia (IICA, 2017).

O mesmo relatório apontava para a importância de investimentos em cadeias de valores mais sustentáveis, capazes de conquistar novos mercados internacionais.

No relatório anual de 2017, percebemos novamente a coexistência de dois referenciais, e novamente podemos apontar coerência entre eles: o *referencial produtivista* (a partir do agronegócio e a partir da agricultura familiar) e o *referencial da nutrição técnica e higienista*. Muitos projetos apresentados e políticas sugeridas apontaram o investimento em inovação tecnológica como solução (e neste relatório o foco na agricultura familiar e no pequeno proprietário é bastante grande), em especial o investimento em sementes e técnicas que possibilitam garantir maior segurança das produções agrícolas e pecuárias (IICA, 2018).

A agricultura familiar é um personagem que cresceu nas narrativas da organização. Embora sempre presente, em 2017 ela passou a ser lembrada junto à “Década da Agricultura Familiar da ONU”, que então se aproximava. O incremento de crédito e de tecnologia surgiu como a principal recomendação do IICA, mas também era crescente a preocupação com a gestão dos territórios, e os agricultores familiares na sua grande diversidade (populações indígenas e tradicionais, mulheres rurais, jovens rurais, entre outros) passaram do papel de vítimas das narrativas para o papel de heróis, capazes de fazer melhor uso dos recursos naturais, de promover técnicas sustentáveis e de mitigar o aquecimento global, além de integrar diferentes aspectos do desenvolvimento territorial proposto pela agência.

O relatório de 2018 teve início com a mensagem do novo diretor-geral do IICA, o argentino Manuel Otero, que assumiu o mandato de 2018 a 2022. Essa mensagem apontou uma pequena mudança nas narrativas e nos referenciais políticos acionados pela agência. Otero destacou para a importância em investir em projetos que fomentem a agricultura sustentável com o uso inteligente dos recursos e a bioeconomia, e que esses projetos tivessem como seu público-alvo mulheres e jovens rurais. A presença desses personagens já era percebida nos anos ante-

riores, mas nos relatórios de 2018 e de 2019 eles passaram a ser peças-chave para pensar as políticas propostas para o desenvolvimento territorial e para agricultura familiar (IICA, 2019; 2020).

Finalmente, o relatório de 2019 também propôs políticas que fomentassem a bioeconomia e o desenvolvimento territorial, e, embora a SAN não tenha sido o objetivo principal dessas propostas, percebemos que existe maior integração nas estratégias quando comparadas àquelas do início do período analisado. Mesmo assim, o referencial seguia sendo o produtivista, e, ainda que a agricultura familiar tivesse se tornado uma personagem com maior relevância a partir de 2017, os dois sub referenciais foram percebidos nos relatórios do Instituto (IICA, 2020).

Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)

O FIDA foi criado na Conferência Mundial de Segurança Alimentar,¹² em 1974, como uma das ações propostas para reduzir os danos da crise alimentar da década de 1970. A narrativa predominante na conferência apontava para um cenário catastrófico, no qual a produção global de alimentos era insuficiente para suprir as necessidades básicas da população mundial, justificando ações que ampliassem a produtividade, principalmente por meio do uso do que ficou conhecido como “pacote agrícola tecnológico da Revolução Verde”.¹³ Nesse contexto, o FIDA tinha a função de disponibilizar financiamento internacional para projetos cujo objetivo era aumentar a produção de alimentos em países em desenvolvimento (FIDA, 2018; Vasconcellos, 2018).

A participação da organização na América Latina e Caribe é relativamente pequena se comparada com as demais regiões de atuação. Até a década de 1980 a organização não estava presente em muitos dos países da região, concentrando as suas atividades nos países andinos e América Central. A sua atuação cresceu a partir dos anos 2000, apoiando e acompanhando as operações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), principalmente fomentando o diálogo e a troca de conhecimentos sobre a agricultura familiar, na Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) (FIDA, 2018). Atualmente, seus escritórios

12 A Primeira Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO e proposta pelos Estados Unidos da América, no ano de 1974, como resposta à redução dos estoques mundiais de alimentos (em função de quebras de safra em diversos países) e ao consequente aumento dos preços (que também impactados pela primeira crise do petróleo) (Vasconcellos, 2018).

13 Esse pacote tecnológico corresponde aos instrumentos desenvolvidos na tentativa de obter aumento da produtividade agrícola, que visava responder às demandas da sociedade industrial e urbana crescente. Para o crescimento da agricultura capitalista, o aumento do uso de máquinas agrícolas, o uso de fertilizantes e o melhoramento de sementes foram amplamente difundidos (Silva, 1987).

regionais para a América Latina e para o Caribe se encontram em Brasília,¹⁴ Cidade do Panamá e Lima. Dentre as regiões cobertas pela organização no mundo, a América Latina é a que possui o menor número de projetos (e consequentemente de valores) financiados.

O FIDA não possui uma publicação periódica sobre suas ações na América Latina e no Caribe, embora seja possível encontrar bastante material produzido sobre a região. Vale destacar, ademais, que o relatório anual da organização possui dados e atualizações sobre seus projetos e suas ações na região. Portanto, para analisar as narrativas da organização, utilizaremos o material construído para a América Latina e Caribe, assim como os relatórios anuais da organização.¹⁵

Ao longo de todo o período analisado pudemos identificar a presença permanente de alguns personagens nas publicações do FIDA: mulheres e jovens rurais, populações indígenas, pequenos proprietários rurais e pobreza rural. Para o FIDA (2010) entre os objetivos da organização na região, destaca-se empoderar as populações rurais e, para tanto, o ano de 2009 foi marcado por projetos voltados para apoiar ações propostas por mulheres rurais e populações indígenas, pensando em ampliar a SAN desses grupos, mas também aumentar a sua capacidade de resiliência, incentivando inovações pensadas localmente. A existência desses personagens nas narrativas, assim como as propostas de desenvolvimento dos conhecimentos e das tecnologias presentes nos territórios, nos permite afirmar que o principal referencial acionado pela agência ao longo da década analisada foi o referencial da “*soberania e segurança alimentar*”, seja por meio do sub-referencial “*autonomia alimentar*”, seja do “*patrimonial*”.

Indigenous peoples in rural areas face economic, social, political and cultural marginalization, which result in extreme poverty and vulnerability for a great many of them. Although indigenous peoples account for an estimated 5 per cent of the world's population, they make up 15 per cent of people living in poverty. In order to reach this important target group, IFAD uses tailored approaches that respect their values and build upon their strengths (FIDA, 2010, p. 15).

A criação do Programa FIDA Mercosul também resultou na inclusão de novos temas e políticas públicas. A promoção da troca de conhecimentos para

14 Que também é o Centro de Cooperação Sul-Sul e triangular e de conhecimentos.

15 Assim como o PMA, o FIDA dedica suas ações e suas publicações principalmente para os projetos em cooperação. Muitos relatórios da organização, voltados especificamente para a América Latina e Caribe, são escritos em conjunto com outras instituições, inclusive com as demais organizações estudadas neste capítulo.

a inclusão de grupos vulneráveis nos mercados de alimentos, por exemplo, é incentivada no relatório anual de 2011. Como as pautas ambientais já estavam presentes nos relatórios da organização, antes mesmo da consolidação da Agenda 2030, percebemos que a narrativa construída ia ao encontro do referencial integrador, enfatizando um cenário no qual as mudanças climáticas, a pobreza, a desigualdade e a saúde da população mundial são tópicos centrais para pensar desenvolvimento agrícola. Não obstante, os personagens da narrativa já eram conhecidos (mulheres e jovens rurais e populações indígenas), e as políticas propostas e projetos propostos também não diferiram daqueles encontrados nos relatórios anteriores, focalizando investimento para iniciativas locais, com o objetivo de empoderar grupos minoritários e valorizar a sabedoria existente no território. O referencial acionado, portanto, segue sendo o de soberania e segurança alimentar (FIDA, 2012).

O relatório anual de 2013 trouxe, além do referencial de soberania e segurança alimentar, o referencial produtivista a partir da agricultura familiar, ainda que continue acionando os mesmos personagens. Conforme o FIDA (2014, p. 21):

Enabling poor rural women and men to increase their productivity is vital to reducing rural poverty in Latin America. However, this demands strengthening rural people's access to a broad range of public goods and services such as education and training, infrastructure, and financing sources and services. Small producers require financial products designed particularly to meet their needs. Most countries in the region are in a position to achieve this through national development banks and microfinance institutions.

O ano de 2014 foi dedicado à Agricultura Familiar nas Organizações das Nações Unidas, o que explica outro relatório do FIDA, este regional, também ter acionado o referencial produtivista a partir da agricultura familiar. O relatório dedicava-se a comparar políticas e programas de diferentes países da região voltados para esse grupo, para, por fim, propor diretrizes mais gerais em termos de políticas públicas. Vale destacar que além de políticas públicas de aumento de produtividade, como ampliação do acesso ao crédito, criação de mercados específicos e extensão rural, o relatório propôs políticas específicas para a pluriatividade da agricultura familiar, ou seja, para aqueles agricultores cuja renda não depende exclusivamente da atividade agrícola e que, portanto, precisavam de mais e melhor acesso a serviços prestados, como transporte, educação e tecnologias de informação (Schneider, 2014).

Um relatório publicado em 2015, sobre investimentos em uma “nova” população rural, ilustrou alguns dos projetos desenvolvidos pela organização na região. O tema da inclusão produtiva da agricultura familiar, assim como a ampliação do acesso aos recursos e aos mercados pelos grupos minoritários (mulheres e jovens rurais), começava a ganhar os contornos das narrativas do referencial integrador. Projetos de construção de cooperativas rurais, adaptação e mitigação às mudanças climáticas, assim como ampliação da disponibilidade de alimentos saudáveis foram tópicos centrais neste relatório (FIDA, 2015).

Os relatórios publicados mais recentemente ainda mesclavam os seguintes referenciais: soberania e segurança alimentar e integrador. Isso aconteceu porque a organização continuou acionando políticas e propostas semelhantes – ampliar a capacidade de resiliência e buscar o empoderamento e o fortalecimento dos grupos minoritários por meio de políticas que valorizem seus conhecimentos e suas tradições –, que têm como alvo os personagens já conhecidos (mulheres e jovens rurais e populações indígenas), porém colocados como capazes de solucionar os problemas do desenvolvimento sustentável de forma integrada. O resultado da fusão dos dois referenciais pode ser percebido em Chakrabarti (2019, p. 35):

Apasionado por la preservación de la selva amazónica, había visto durante años cómo se derribaban palmeras de asaí para obtener la yagua de la palmera y el corazón de palma comúnmente denominado “palmito” en Bolivia. Pero también sabía que las palmas con el minúsculo fruto también eran importantes. Cuando decidió regresar de la ciudad con su esposa, también decidió que en la recolección y el procesado de asaí estaba la clave de un futuro mejor para su familia y para el bosque. Entonces, junto con otras familias jóvenes, crearon la Asociación de Recolectores, Productores y Transformadores de Frutos Amazónicos Trinchera. Con el apoyo del ACCESOS y de terceros, en particular de su comunidad, pusieron en marcha una pequeña fábrica para procesar la pulpa de asaí y enviarla a los mercados de la ciudad de Cobija y de otros lugares más lejanos de Bolivia. Además, pusieron un bar de asaí en Cobija y participan en ferias de alimentos por toda Bolivia, llevando el mensaje sobre los beneficios de este fruto y sobre cómo pueden conservarse sus bosques y el futuro de sus hijos gracias a él.

Em suma, cabe destacar que as narrativas criadas pelo FIDA não passaram por transformações substanciais no período analisado, considerando-se que quase sempre são os mesmos personagens e soluções. A organização, no entanto, reorganiza os contextos e os personagens, transformando aqueles que, em princípio, eram vítimas (mulheres e jovens rurais e populações indígenas), nos heróis neces-

sários para mitigar o aquecimento global, a insegurança alimentar e nutricional e a pobreza e desigualdade no mundo.

A ascensão do referencial integrador nas organizações internacionais

Antes de olhar para as transformações percebidas no intervalo de tempo aqui proposto, precisamos destacar alguns eventos que influenciaram e seguem influenciando a construção de narrativas políticas de SAN no cenário internacional. A crise de 2009, aqui escolhida como o marco temporal inicial da análise, desencadeou uma série de mudanças nas ações, nos conceitos e na disposição das operações das organizações internacionais. A reestruturação do CFS aumentou a participação e a cooperação entre as demais agências internacionais responsáveis por pensar a alimentação e a agricultura global. O aumento no número de famintos que resultou da crise não estava diretamente relacionado ao controle de estoques de grãos, função desempenhada pelo comitê desde a sua criação, mas à dificuldade de acesso. Isto é, para pensar a erradicação da fome não seria mais possível ignorar a pobreza (Duncan, 2015).

Esse novo olhar para insegurança alimentar (enquanto uma consequência da pobreza), ganhou espaço nos debates, como elucidam os relatórios no que concerne aos temas da transferência de renda e empregos rurais. A América Latina é a região mais urbanizada do mundo e a consequência desse processo foi o aumento da desigualdade já bastante presente e reconhecida, mesmo antes dos projetos de desenvolvimento urbano e industrial iniciados em meados do século passado (CEPAL, 2016). Com mais de 80% da sua população concentrada nas zonas urbanas, principalmente nas periferias das grandes cidades, a região assiste seus territórios rurais tornarem-se cada vez mais esvaziados.¹⁶ As organizações internacionais voltadas para a agricultura e para a alimentação participam dessa discussão, propondo e pensando políticas para a manutenção das populações rurais no campo, como forma de evitar a concentração da pobreza nas periferias urbanas, com destaque para aquelas com maiores motivações para sair: mulheres, jovens e indígenas.

Para esses personagens (vítimas), as agências propõem políticas que ampliam o acesso à alimentação, em especial políticas de transferência de renda condicionada. A redução da pobreza no meio rural tem como objetivo evitar o êxodo rural e a superlotação das periferias urbanas, pois, se inicialmente esses fenôme-

16 Cabe destacar que falamos em termos de população, não de produção. Simultaneamente ao “esvaziamento do campo” podemos perceber um aumento das áreas cultivadas, que ultrapassam e muitas vezes desrespeitam os limites de proteção ambiental e da biodiversidade.

nos foram uma consequência da pobreza e da fome, como consequência resultaram justamente no aumento desses dois males. Podemos afirmar que essa visão que conecta a realidade do campo às consequências vividas na cidade foi o primeiro passo na direção de uma visão integrada do urbano e do rural no que tange às políticas públicas para alimentação. Até há pouco tempo, as políticas de SAN acionadas para o campo estavam reduzidas às tentativas de aumento da produtividade por meio da disseminação de tecnologias para aumentar a disponibilidade de alimentos, enquanto as políticas acionadas nas cidades estavam associadas a auxílios emergenciais e distribuição de suplementos alimentares para crianças e para populações em situação de risco.

O período analisado também foi marcado pela ascensão do debate sobre mudanças climáticas e aquecimento global, ou seja, a expressão “sustentabilidade” passou a ser personagem crescente e constante nas propostas políticas apresentadas. Esse debate foi incorporado, em 2016, em virtude da formulação da Agenda 2030, como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e de várias outras ações que tiveram origem ou foram absorvidas por essas novas diretrizes. O desafio Fome Zero, proposto pela ONU em conjunto com a FAO em 2012, compõe a agenda da sustentabilidade defendida e incorporada nas agências internacionais, o que facilitou a centralização do tema da SAN nas narrativas mais recentes.

De modo geral, as narrativas das organizações internacionais mostraram-se bastante alinhadas ao longo da década aqui analisada. No entanto, apenas a FAO e o IICA possuem referenciais e publicações específicas para a América Latina e Caribe. De outro modo, o PMA e o FIDA possuem referenciais globais que são utilizados e implementados nos projetos e nas políticas públicas defendidas na região. Como poderia ser imaginado, isso resulta em uma coerência maior nas ações propostas pelas duas primeiras. Mesmo assim, dentre estas, há que notar a maior capacidade da FAO em integrar os temas alimentação e agricultura, fato este explicado pela natureza e objetivo de cada uma das organizações.

Entre as transformações nas narrativas nesse intervalo de tempo, a mais perceptível é a transformação que ocorre no PMA. Inicialmente, a organização é criada e opera de forma a evitar, ou amenizar, crises e emergências – e uma das formas mais concretas de fazê-lo é por meio das políticas de alimentação escolar. Em seguida, passa a propor a adoção do modelo conhecido como *Home Grown School Feeding*, integrando alimentação e ambiente, por meio da compra local, e adicionando aos poucos a compra de alimentos da agricultura familiar. Finalmente, desenvolve e implementa projetos de extensão rural, como é o caso do “Além do Algodão”, que acrescenta a possibilidade de uma produção de algodão orgânico e sustentável associada à produção de alimentos agroecológicos que poderão ser vendidos para o poder público encaminhar para a alimentação escolar.

A Agenda 2030 teve um importante impacto na mudança do papel da SAN nas narrativas de todas as organizações: se, inicialmente, a SAN era colocada como um objetivo a ser alcançado, a partir de 2016 ela foi transformada em heroína do desenvolvimento sustentável. Políticas de SAN, principalmente as políticas de alimentação escolar, tornaram-se exemplos de práticas capazes de responder aos ODS: integrando a saúde das pessoas e do ambiente, ao mesmo tempo em que incentiva a criação de mercados e o uso de tecnologias limpas e de preferência criadas e pensadas a partir dos atores dos territórios rurais.¹⁷

No período mais recente, a formação de um referencial integrador presente nas narrativas de SAN das agências internacionais tem demonstrado a capacidade de propor políticas e programas que possuem soluções para os diversos problemas colocados pelos demais referenciais. A produção e o consumo são levados em consideração na construção dessas propostas, assim como o impacto socioeconômico e ambiental. As ameaças à saúde humana e à saúde do planeta são vistas como problemas de uma mesma origem, de modo que as políticas precisam estar direcionadas para solucionar simultaneamente essas questões. Cabe destacar também que, para esse referencial integrador, a preservação do ambiente e da biodiversidade está diretamente relacionada ao respeito e a proteção de populações indígenas ou tradicionais.

Não surpreende, portanto, que, principalmente nos dois últimos anos analisados, o aspecto da qualidade do alimento foi ampliado nos debates de SAN. A expressão Alimentação Saudável começa, aos poucos, a substituir a SAN, na medida em que a crise alimentar ganha outros contornos além da fome, tais como o sobrepeso, a obesidade e outras doenças associadas à má alimentação. Ainda que a narrativa do aumento populacional esteja presente em muitos dos relatórios das agências internacionais analisadas, a necessidade de aumento de produção de alimentos foi substituída pela urgência de uma produção menos agressiva ao ambiente e que coloque à disposição dos consumidores alimentos saudáveis e seguros, ricos em nutrientes e que respeitem as identidades e os valores presentes no território onde é produzido e consumido.

Por fim, embora o tema “migração” não esteja diretamente relacionado ao referencial integrador, é um problema transversal aos demais problemas presentes nas narrativas e não podemos deixar de destacar a importância crescente deste tópico nos relatórios das agências internacionais. Principalmente no período

17 Muitas dessas narrativas sobre a sustentabilidade, entretanto, já estavam sendo adotadas pelas agências internacionais desde 2012, com a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, em que países assumiram o compromisso global de ajustar seus modelos de desenvolvimento socioeconômicos de forma a desacelerar o aquecimento global. O que os ODS proporcionaram foi a capacidade de uma agenda integrada de políticas de desenvolvimento sustentável (com destaque para políticas de SAN).

entre 2016 e 2018, a migração, internacional ou interna, teve um papel de destaque nos debates sobre SAN e pobreza, e muitas vezes as políticas propostas para os grupos mais vulneráveis, como mulheres e jovens rurais e populações indígenas, colocam entre seus objetivos a redução da pobreza rural para frear o êxodo rural e as migrações em massa. Também cabe destacar que o tema da migração vem frequentemente associado às mudanças climáticas e a impossibilidade de permanência no campo, acionando-se, então, as políticas que têm como objetivo aumentar a resiliência das populações rurais.

Considerações Finais

Este capítulo teve como objetivo analisar e compreender como as narrativas e os referenciais acionados pelas agências internacionais foram utilizados nas recomendações políticas para SAN na América Latina e no Caribe. Os resultados sugerem que FAO, PMA, IICA e FIDA acionaram referenciais de políticas públicas bastante articulados ao longo do período analisado e, mesmo quando diferentes referenciais coexistem na narrativa, esta não expõe propostas que revelem conflitos expressivos entre as organizações.

No período analisado, entre as agências estudadas, podemos destacar que a FAO é aquela que possui relatórios mais complexos, cujas propostas são mais detalhadas e integram de maneira mais consistente os temas da alimentação e da agricultura. Por sua vez, as narrativas do PMA foram as que passaram por maiores transformações durante o período analisado, ao passo que, comparativamente, IICA e FIDA tiveram menos alterações nas suas propostas.

No decorrer da década estudada, as narrativas tornaram-se cada vez mais catastróficas, com o aumento do número de famintos na região, associado ao aumento da ocorrência da obesidade, do sobrepeso e de enfermidades que possuem sua origem na má alimentação. O contexto mostrou-se perfeito para propor políticas do referencial integrador, seguindo premissas de uma agenda internacional maior, formada pelos ODS.

Nos relatórios da FAO é possível perceber que alguns elementos antes fundamentais na construção das narrativas perdem importância nas publicações mais recentes da agência, especialmente a personagem “agricultura familiar”, e a preocupação com o aumento da produtividade. Em contrapartida, o PMA inclui a personagem agricultura familiar nas suas narrativas, inclusive propondo projetos e políticas voltadas para esse grupo.

Por fim, a SAN deixa de ser um objetivo final e passa ao papel de heroína nas narrativas acionadas pelas agências internacionais, responsável por garantir que o novo objetivo seja alcançado: a desaceleração do aquecimento global e a promoção de uma alimentação saudável.

Referências

BORDER-LINES; PMA. Conference Food Security and International Migration: Perspective from the Americas. *Border Lines Journals*, Reno, v. 5, 2011.

CEPAL, N. U. et al. *Food and nutrition security and the eradication of hunger CELAC 2025*. Santiago: CEPAL; FAO; ALADI, 2014.

CEPAL, N. U. *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*. Santiago: CEPAL, 2016.

CHAKRABARTI, Soma. *La ventaja de América Latina y el Caribe La agricultura familiar: un factor decisivo para lograr la resiliencia de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: FIDA, 2019.

DOLOWITZ, David P. British employment policy in the 1980s: learning from the American experience. *Governance*, v. 10, n. 1, p. 23-42, 1997.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

DUNCAN, Jessica. *Global food security governance: civil society engagement in the reformed Committee on World Food Security*. [S. l.]: Routledge, 2015.

FAO, OPS. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2016: sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago: FAO; OPS, 2017.

FAO, OPS. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2017*. Santiago: FAO; OPS, 2017.

FAO, OPS. *WFP y UNICEF. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago: FAO; OPS; PMA; Unicef, 2019.

FAO, OPS. *WFP y UNICEF. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019: hacia entornos alimentarios más saludables que hagan frente a todas las formas de malnutrición*. Santiago: FAO; OPS; PMA; Unicef, 2019.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2009: una nueva agenda de políticas públicas para superar la crisis alimentaria*. Santiago: FAO, 2010.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: FAO, 2011.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2011 – Altos Precios: oportunidades e riesgos*. Santiago: FAO, 2012.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago: FAO, 2013.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013 – Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio*. Santiago: FAO, 2014.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2014 – Objetivos de Desarrollo del Milenio: la región logró la meta del hambre*. Santiago: FAO, 2015.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2015: la región alcanza las metas internacionales del hambre*. Santiago: FAO, 2016.

FIDA. *2009 Annual Report*. Roma: FIDA, 2010.

- FIDA. *2010 Annual Report*. Roma: FIDA, 2011.
- FIDA. *2011 Annual Report*. Roma: FIDA, 2012.
- FIDA. *2012 Annual Report*. Roma: FIDA, 2013.
- FIDA. *2013 Annual Report*. Roma: FIDA, 2014.
- FIDA. *2014 Annual Report*. Roma: FIDA, 2015.
- FIDA. *Agents of rural change: the IFAD story*. Roma: FIDA, 2018.
- FIDA. *Una nueva generación para la transformación rural*. Roma: FIDA, 2015.
- FOUILLEUX, Eve. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*. Paris: Editions L'Harmattan, 2003.
- GRISA, Catia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93-110.
- IICA. *2009 Annual Report: IICA's Contribution to the Development of Agriculture and Rural Communities in the Americas*. San José: IICA, 2010.
- IICA. *2016 Annual Report: Agriculture, opportunity for development in the Americas*. San José: IICA, 2017.
- IICA. *2017 Annual Report: Agriculture, opportunity for development in the Americas*. San José: IICA, 2018.
- IICA. *2018 Annual Report: Agriculture, opportunity for development in the Americas*. San José: IICA, 2019.
- IICA. *2019 Annual Report: Agriculture, opportunity for development in the Americas*. San José: IICA, 2020.
- JONES, M.; MCBETH, K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? *The Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 329-353, apr. 2010.
- MARTÍNEZ, Rodrigo et al. Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL; PMA, 2009.
- PMA. *Estrategia de protección social del WFP en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: PMA, 2019.
- PMA. *Protección social sensible al género para el Hambre Cero. El papel del PMA en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: PMA, 2017.
- ROE, Emery. *Narrative policy analysis: theory and practice*. [S. l.]: Duke University Press, 1994.
- SCHNEIDER, Sergio. *La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo*. RIMISP: FIDA, 2014.
- STONE, Debora A. Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.
- STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.
- STONE, Diane. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, v. 33, n. 6, p. 483-499, 2012.

VASCONCELLOS, Fernanda C. F. *As narrativas da FAO sobre segurança alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes*. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2018.

PARTE II

**Una mirada histórica de las políticas
alimentarias nacionales**

CAPÍTULO 4

Sociohistoria y cambio institucional en las políticas agropecuarias y alimentarias de Nicaragua¹

Sandrine Freguin-Gresh, Geneviève Cortes

Introducción

Durante más de treinta años, en particular desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, uno de los acontecimientos más importantes del milenio y que ha reunido más de 120 jefes de estado y de gobierno, la seguridad alimentaria ha sido una fuerza motriz de las políticas públicas. Sin embargo, las políticas alimentarias se enfrentan a grandes retos: las cuestiones relacionadas con la alimentación son muy complejas, ya que remiten a la coexistencia de dimensiones sociales, económicas y políticas que deben coordinarse en un contexto de incertidumbre y limitaciones multifacéticas.

En este capítulo se examinan los cambios en la política alimentaria de Nicaragua a lo largo del último siglo. Se basa en un enfoque que combina la sociohistoria de la acción pública con el institucionalismo histórico. En primer lugar, conviene establecer el contexto del estudio. Dado que la agricultura nicaragüense desempeña un papel central en la economía y en la disponibilidad de alimentos, la política agropecuaria y la política alimentaria están estrechamente interconectadas. Si bien las políticas agropecuarias han fomentado las agroexportaciones durante mucho tiempo a expensas de la producción de alimentos, en un contexto de importaciones masivas de alimentos, la política alimentaria se ha limitado por muchos años a regular los aspectos sanitarios de la producción, de la comercialización y del consumo. Aunque el enfoque dado en la autosuficiencia alimentaria empezó en los años 1980, es solo a mediados de los años 2000 que la soberanía alimentaria se inserta en la agenda política, provocando un cambio institucional

¹ Este capítulo es una versión traducida y revisada de un artículo aceptado para la publicación en la revista *Economie Rurale*, n. 377, 2021.

gradual y una nueva bifurcación de la trayectoria de las políticas agropecuarias y alimentarias.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿cómo se vinculan las políticas alimentarias con las políticas agropecuarias y de desarrollo rural para enfrentar los desafíos alimentarios de la población nicaragüense? ¿Por qué los actores políticos y sociales de Nicaragua han convergido hacia el desarrollo de instrumentos de política orientados a la autosuficiencia y la soberanía alimentaria? ¿Cómo han podido instalar este paradigma en el centro de la agenda, que de hecho asimila política agropecuaria y alimentaria?

Este capítulo moviliza varias fuentes de información: documentos de política agropecuaria² y alimentaria de Nicaragua (estrategias y planes de acción, leyes, reglamentos, programas, etc.); la literatura académica sobre la evolución de las políticas agropecuarias, rurales y alimentarias en Nicaragua; y los resultados de un trabajo de campo realizado en el departamento de Chinandega, ubicado en el norte del país.

Después de presentar el contexto del sector agropecuario y la situación de seguridad alimentaria en Nicaragua, el capítulo presenta los enfoques movilizados, el material y el método utilizado en los análisis. Estos se presentan cronológicamente en cuatro etapas, focalizando en la trayectoria de los instrumentos de las políticas agropecuarias y alimentarias. Finalmente, el capítulo ofrece una conclusión y algunas reflexiones sobre el camino a seguir.

Contextualización

Aunque la población de Nicaragua es predominantemente urbana desde mediados de los años 1980, la población rural sigue representando el 40% de la población en 2020. La mayor parte de esta población está empleada en la agricultura (80% de la población rural), un importante sector de la economía que, según el Banco Mundial (2015), contribuye con el 15% al PIB³, y que supera a la minería (14%) y el comercio (11%).

El papel central de la agricultura en la disponibilidad de alimentos

La producción agropecuaria nacional es aún más central en Nicaragua, ya que proporciona el 80% de los alimentos básicos consumidos por la población: maíz, frijoles, sorgo, arroz, carne y productos lácteos. La producción agropecuaria se

2 Esta revisión de la literatura, que comenzó en 2012, ha dado lugar a la publicación de un capítulo sobre políticas dirigidas a la agricultura familiar (Pérez y Fréguin-Gresh, 2015) y otro sobre políticas públicas a favor de la agroecología (Fréguin-Gresh et al., 2016).

3 PIB 2018 = 13,1 millones de dólares (dólares corrientes)

lleva a cabo en una amplia variedad de condiciones biofísicas que permiten que varios tipos de fincas produzcan una amplia gama de cultivos y ganado (Maldidier y Marchetti 1996). Por un lado, los latifundios, herencia de la conquista, producen principalmente cultivos para la exportación (caña de azúcar, plátano, maní, ajonjolí, café, cacao) y ganadería bovina en las planicies fértiles del Pacífico y en las montañas del Centro Norte, o practican la extracción de madera y minería en enclaves de la Costa Atlántica. Por otro lado, en los espacios dejados por estas propiedades, pequeñas fincas campesinas y familiares producen alimentos, a veces combinados con cría de animales diversificada, café o cacao (Merlet, 1990).

Nicaragua es exportador neto de productos agropecuarios para los cuales las importaciones de alimentos representan solo el 10% del total de las importaciones (Bornemann et al., 2012). El hecho de que se importen alimentos, aunque sea en un bajo volumen, es un indicador de la vulnerabilidad del sistema agroalimentario nicaragüense. Hoy en día, los cultivos de alimentos para el mercado local involucran a muchas familias en poco espacio, ya que la cría de ganado y las plantaciones para la exportación dominan las superficies. Sin embargo, la producción nacional no cubre las necesidades y el país importa cereales (arroz, trigo), aceite y otros productos alimenticios (brutos y procesados), mientras se beneficia de ayuda alimentaria. Según FAOStat, la tendencia es hacia un creciente déficit de alimentos. Proporcionando la base de una dieta poco diversificada, la agricultura nicaragüense tiene una baja productividad y está sujeta a desafíos climáticos y desastres naturales. Estos afectan la variabilidad de las cantidades producidas y los precios en los mercados (Solornazo, 2016; Bornemann et al., 2012) que además, han aumentado en los últimos 15 años (CEPAL, 2017). Finalmente, las desigualdades de género y generacionales, la degradación de los recursos naturales, el aislamiento y la accesibilidad limitada a los servicios tienen un impacto negativo en la producción agropecuaria.

La inseguridad alimentaria sigue prevaleciendo, a pesar de ciertas mejoras

En este contexto, el 17% de la población nicaragüense sufre de hambre (CEPAL 2017). Al igual que en otros países, la inseguridad alimentaria afecta principalmente a las poblaciones pobres, y como el 94% de la población rural se encuentra en una situación de pobreza multidimensional (INIDE, 2016; FAO, 2018), la población rural nicaragüense es la que sufre aún más de la inseguridad alimentaria. Si bien el Índice de Hambre Global (GHI) ha mejorado en los últimos 30 años, Nicaragua sigue siendo uno de los países centroamericanos más afectados por el hambre (FAO y OPS, 2017). A pesar de una fuerte disminución en los últimos 20 años del número de personas subnutridas, la tendencia es

el estancamiento de la inseguridad alimentaria (véase la figura 1). Además, si bien se ha logrado mantener bajos niveles de malnutrición aguda (>4%) y de malnutrición mundial (6%) y reducir la malnutrición crónica (Solornazo 2016), se observa un alto porcentaje de adultos con sobrepeso y obesidad, que se estima en un 10% de la población (FAO y OPS 2017). Nicaragua se enfrenta así a la doble carga de la malnutrición (FAO, 2019; FAO y OPS, 2017).

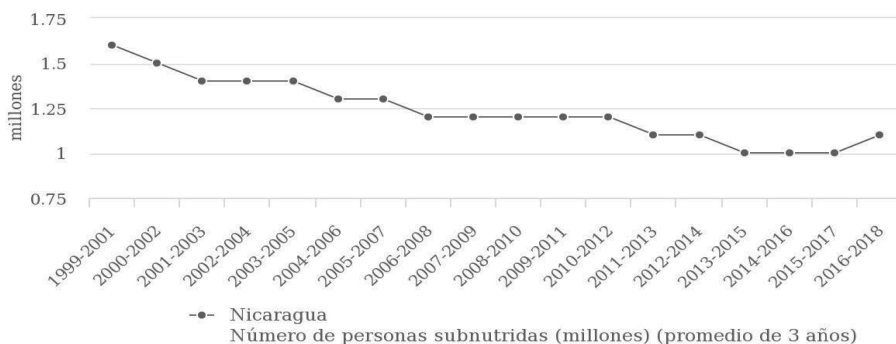


Figura 1. Evolución del número de personas subnutridas (promedio de 3 años).

Fuente: FAOSTAT

Un enfoque sociohistórico de la acción pública y del cambio institucional basado en el análisis de las trayectorias de los instrumentos de políticas

Enfoques teóricos

En esta sección se analiza la evolución de las políticas públicas en el ámbito de la agricultura y la alimentación en Nicaragua adoptando varios enfoques.

Por una parte, el capítulo está en línea con otras investigaciones realizadas en el campo de la sociohistoria de la acción pública (Payre y Pollet, 2005; Dubois, 2003; Cossart y Hayat, 2015). Estas investigaciones no conforman un corpus homogéneo ni pretenden aportar un marco teórico específico. Sin embargo, ofrecen claves de análisis de la complejidad de la acción pública a la luz del pasado, permitiendo extraer lecciones aprendidas (Baudot, 2014). La sociohistoria de la acción pública permite cuestionar las relaciones de poder que están en juego en la elaboración de las políticas públicas y las formas de gobierno de la sociedad, poniendo de relieve las continuidades y las rupturas más allá de las temporalidades clásicas vinculadas a la alternancia de gobiernos y los cambios de régimen, incluidos los más radicales tales como las revoluciones (Lascoumes y Le Galès,

2009). En el enfoque sociohistórico, el tiempo no se considera como variable externa a los procesos sociales, sino más bien como un componente del contexto con el cual los actores deben interactuar y que los posiciona en los procesos sociales situados en el espacio y el tiempo. En el capítulo se utiliza la práctica de la sociohistoria que se define por la atención prestada a las temporalidades y, de manera empírica, a la producción social de categorías de conocimiento y de acción. Así, se consideran en particular las categorías administrativas (Baudot 2014) movilizadas en los documentos de política (por ejemplo, los pobres en una política de lucha contra la pobreza, los pequeños/medianos/grandes productores en una política agropecuaria, etc.), especialmente los instrumentos que son “marcadores eficaces del cambio” (Lascoumes, 2007; Lascoumes y Le Galès, 2009). Siguiendo los instrumentos y su evolución en el tiempo, consideramos que la práctica de la sociohistoria permite analizar los cambios institucionales en las políticas agropecuarias y alimentarias en Nicaragua. En la sociohistoria, el término instrumento se refiere al “dispositivo técnico con una vocación genérica que conlleva una concepción concreta de la relación política/sociedad y se apoya en una concepción de la regulación” (Lascoumes, 2007, p. 776-77) que materializa las relaciones entre los actores sociales. La hipótesis se basa entonces en la idea de que “los instrumentos encarnan una o más racionalidades políticas convergentes y que están apoyados, en la ejecución de un programa, por un grupo social que encuentra sus potencialidades alineadas con sus intereses. El instrumento produce, de hecho, una representación específica de la cuestión que aborda” (ibidem, p. 77). A diferencia de la sociología de la acción pública, la sociohistoria analiza los instrumentos como una correa de transmisión de las intenciones y contenidos de las políticas hasta su aplicación (Baudot, 2014).

Por otra parte, el capítulo adopta los enfoques del institucionalismo histórico, inspirándose en las investigaciones de Hall et al. (Hall, 1993, 1997; Hall y Taylor, 1997), que muestran que la elección de instrumentos es indicativa de un cambio institucional, de acumulaciones de instituciones y de rupturas, que pueden reflejar una trayectoria de dependencia o coyunturas críticas que reconfiguran la trayectoria nacional (Mahoney, 2001; Collier y Collier, 2003; Capoccia, 2015; Capoccia y Kelemen, 2007). Estos trabajos muestran además que el análisis de los instrumentos de política permite calificar los niveles de cambio que van desde el ajuste del *policy mixtal*, como fue definido por Flanagan et al. (2011), que refleja un primer orden de cambio, hasta la introducción de nuevos instrumentos diseñados como parte de un cambio de paradigma (un nivel de cambio más profundo).

Material y método

Además de una revisión de la literatura sobre la evolución de las políticas agropecuarias, rurales y alimentarias en Nicaragua, la investigación se basa en un análisis de la “literatura gris” (documentos sobre estrategias y planes de acción, leyes, reglamentos, programas, etc.). Se complementa con datos empíricos recolectados en un trabajo de campo llevado a cabo en 2016 en el departamento de Chinandega, que está situado en el corredor seco mesoamericano, donde persisten la pobreza y la inseguridad alimentaria. Se realizaron encuestas de tipo cualitativo en 8 pueblos que ilustran las disparidades de esta región rural (en términos de condiciones biofísicas, de acceso, de producción agropecuaria). La recopilación de datos se basa en 6 grupos focales, 11 entrevistas semidirrectivas con líderes locales y 7 entrevistas con actores administrativos que participan en la ejecución de programas emblemáticos de la política agropecuaria y alimentaria actual (Programa Productivo Agropecuario, PPA en sus siglas, conocido como “Hambre Cero” y Programa Mundial de Nutrición Escolar, PINE en sus siglas, conocido como “Meriendas Escolares”). Los grupos focales, que reunieron entre 6 y 15 personas, mujeres y hombres de diferentes grupos de edad, abordaron diferentes temas: los cambios en el sistema productivo, el entorno institucional relacionado con la producción agropecuaria y la alimentación, la dieta de la población, su evolución y las estrategias desplegadas para superar las crisis, y las relaciones de género e intergeneracionales. Las entrevistas con los líderes locales y los actores administrativos se centraron en la interpretación del contenido de los programas públicos, su funcionamiento y sus efectos. Estos actores fueron seleccionados por su papel en las organizaciones involucradas en la implementación de los programas (Cuadro 1). Algunos actores nos permitieron consultar sus archivos de trabajo.

Cuadro 1 - Selección de los actores administrativos encuestados

Afiliación de los actores administrativos encuestados	Nivel de participación en la aplicación de las políticas agropecuarias y alimentarias
Gabinetes familiares (a nivel municipal y local)	Preselección de los beneficiarios de la PINE y la PPA
Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Asistencia técnica agropecuaria prevista en el PPA
Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) a nivel municipal y departamental	Aplicación del PPA
Ministerio de Educación (MINED)	Aplicación de PINE
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	
Escuelas públicas (local)	Distribución de comida a los niños de la escuela

Análisis sociohistórico de los instrumentos de política agropecuaria y alimentaria en Nicaragua: evidencia de un cambio institucional

Una combinación de instrumentos que favorece la gran propiedad y la agroexportación y regula el comercio y la producción de alimentos en un contexto de alta dependencia al mercado

Hasta finales de los años 1970, la agricultura es el principal sector de la economía nicaragüense y debe cumplir los objetivos de crecimiento económico y equilibrio macroeconómico: tiene un papel de proveedor de rubros para exportar (Grigsby Vado y Pérez, 2007). Esta situación es el resultado de las relaciones de poder que se han ido construyendo durante la colonización a favor de las clases dominantes compuestas por una burguesía agraria de terratenientes y una oligarquía comercial (Merlet, 1990).

En el siglo XIX, las clases dominantes forman una élite política y económica (Paige, 1985), como en otros países latinoamericanos (Hurtado, 2000), e impulsan la apertura de la economía y un modelo basado en la integración al mercado mundial, en el desarrollo de plantaciones de cultivos de exportación (índigo, algodón, azúcar, banano) y de haciendas ganaderas bovinas, en fincas apoyadas por diferentes instrumentos de política pública. Estas fincas también pueden dedicarse a la extracción de madera y minerales en la Costa Atlántica, financiadas por la inversión extranjera. En este contexto, una serie de leyes permiten la privatización de la tierra y su concentración en manos de la élite, como es el caso de las leyes agrarias de 1858, 1862 y 1877, que promueven el desarrollo de las haciendas y los latifundios. También favorecen la apropiación individual de la tierra (IDERU, 2001), mientras que las leyes laborales (1841) garantizan la disponibilidad de mano de obra para los grandes terratenientes (Merlet 1990). Así, las grandes propiedades se benefician de apoyos proveídos por las políticas públicas que garantizan la concentración de la tierra y la acumulación de capital (Gould, 2008).

Esta orientación de las políticas se acentúa con la llegada al poder de la familia Somoza, que controla Nicaragua con una dictadura militar durante varias décadas (IRAM 2000). Los Somoza se benefician del apoyo de los Estados Unidos y de la inversión extranjera centrada en el desarrollo de grandes plantaciones para la agroexportación y en la extracción de recursos naturales que permite que Nicaragua tenga en ese momento la economía más dinámica y próspera de América Central (Wiggins, 2007). Esta dinámica es posible gracias a la coerción y la represión de los trabajadores y del campesinado, que representan tanto una

amenaza como una oportunidad, ya que permiten el surgimiento de movimientos sociales cohesionados contra la dictadura, mezclando la lucha social y la guerrilla (Sánchez González et al., 2016).

El ejemplo más ilustrativo de la dinámica de modernización intensa de la agricultura de exportación (Hurtado, 2000) es la expansión de grandes plantaciones de algodón que se benefician de un importante apoyo público: acceso a la tierra, asesoramiento técnico y crédito condicionado por la adopción de paquetes técnicos (Fréguin-Gresh, 2017). La creación de un Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en 1952, para promover y diversificar los productos de exportación es acompañada por el financiamiento y la asistencia técnica de los Estados Unidos. En tal sentido, la creación de un Servicio Técnico Agropecuaria Nacional (STAN), estrechamente vinculado al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), estimula la expansión del algodón, el café y la cría de ganado y, en menor medida, de la caña de azúcar y el tabaco. Se crean institutos especializados, como el Instituto Nicaragüense del Café (INCAFE), los cuales, entre otras cosas, se encargan de las relaciones con las empresas exportadoras, a menudo cercanas al gobierno y/o vinculadas a los intereses de los Estados Unidos, con el fin de hacer cumplir los acuerdos internacionales para la fijación de precios (Craipeau, 1992). Indirectamente, otros incentivos públicos favorecen a la agroexportación con varios programas de desarrollo para establecer infraestructuras económicas y de comunicación (ferrocarriles, puertos, carreteras, telégrafos, etc.), para facilitar el financiamiento de la producción (sistema de préstamos para establecer plantaciones para la exportación) y para promover la propiedad a gran escala y la circulación de sus productos para la exportación, y al mismo tiempo facilitar la expansión del sector y el avance de la frontera agrícola. El corolario es el desplazamiento forzado y la pobreza del campesinado (Maldidier y Marchetti, 1996). La producción de alimentos está marginalizada y las importaciones de productos básicos (textiles, alimentos) aumentan en el contexto del mercado libre (Wiggins, 2007).

Así, los únicos instrumentos de política relacionados con la alimentación en esa época se refieren al comercio (Reglamento para el expendio de leche de 1936), a la seguridad alimentaria (Reglamento de la pasteurización de la leche de 1949) o a los reglamentos sanitarios de la producción (Ley de sanidad animal de 1954 y Ley de sanidad vegetal de 1958, Ley de producción, comercialización y utilización de semillas mejoradas para siembra de 1967) (Pérez Martínez, 2019). Aunque no hay cifras confiables que demuestren el aumento de la pobreza y del hambre, el INCAP (Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá), un centro especializado para el estudio de la alimentación y la nutrición creado en 1946 en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA),

alerta sobre la situación de la malnutrición, en particular en Nicaragua. Ante esta situación, la respuesta del Gobierno se limita a crear un Instituto Agrario Nicaragüense (IAN), que viene organizando la colonización agropecuaria y la construcción de carreteras a partir de 1963, año en que se aprobó una ley de reforma agraria solo de nombre, ya que lejos de dar al campesinado acceso a la tierra, solo asegura la disponibilidad de mano de obra para el trabajo a bajo costo en las plantaciones (IRAM, 2000).

El terremoto de 1972 destruye la capital y provoca el colapso de la economía y las instituciones públicas. Marca una coyuntura crítica (Stuart Olson y Gawronski 2003), abriendo una ventana de oportunidad en la lucha contra la pobreza, mientras que el descontento popular alcanza su punto más alto, movilizado en torno al proyecto de Sandino visto como una alternativa al modelo económico y social controlado por las clases dominantes (Sánchez González et al. 2016). Mientras que las estructuras socioeconómicas se deterioran y la ayuda se desvía (Rueda Estrada, 2013), el modelo agroexportador está en crisis (Maldidier y Marchetti 1996). La mayoría de la población sufre de hambre (Barroso Peña, 2011). Es en este contexto que triunfa un levantamiento popular dirigido por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y que conduce a un cambio de régimen (Figueroa Ibarra, 2005; Austin, Fox y Kruger, 1985).

La reforma de los instrumentos a favor de la autosuficiencia alimentaria: ¿nuevas opciones bajo presión?

La Revolución Popular Sandinista marca un punto de inflexión en la política pública e impulsa profundas transformaciones sociales y económicas (Núñez Soto, 1984; 1987) y cambios institucionales (Mahoney, 2001). La nueva agenda política se centra en la defensa, en la alfabetización, la salud, la transformación del sistema alimentario, en particular la cuestión de la tierra y las condiciones sociales de producción (IRAM, 2000). Si bien las agroexportaciones siguen siendo cruciales para generar divisas, los instrumentos de política que orientan las intervenciones públicas en el sistema alimentario se dirigen al campesinado: reforma agraria (leyes de reforma agraria de 1981 y 1988), programas de crédito, asistencia técnica, garantías de precios, servicios de comercialización (Zalkin, 1987). La política agropecuaria da prioridad a la autosuficiencia alimentaria (Austin, Fox y Kruger, 1985) a través de la reactivación de la producción de alimentos y el fortalecimiento del empleo rural, lo que responde, en parte, a las demandas de la población. En efecto, los movimientos sociales, en particular los movimientos de trabajadores que son la expresión colectiva de los intereses de los grupos tradicionalmente marginados de la sociedad nicaragüense, crecen de manera significativa (Quezada y Terán, 2005) y pesan en la agenda política. Sin

embargo, el país también experimenta fuerzas internas y externas hostiles a la Revolución que orientan la dirección de la política: la autosuficiencia alimentaria es necesaria en un contexto de bloqueo.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA) se creó para gestionar la producción de las explotaciones agropecuarias y cooperativas estatales (Grigsby Vado y Pérez, 2007), dando prioridad a las formas asociativas casi inexistentes antes de 1979 y que se benefician de un importante apoyo público: créditos, asistencia técnica y servicios agropecuarios. El Gobierno establece una red de comercialización y distribución de alimentos con la Empresa de Alimentos Básicos (ENABAS), que compra la producción de alimentos a precios controlados y subvenciona el consumo (Rueda Estrada, 2013). Estos instrumentos forman parte de un Plan Alimentario Nacional centrado en la producción y el consumo local de productos “autóctonos” como el maíz y sus derivados, que se habían desvalorizado a favor de los alimentos importados, mientras que el Ministerio de Cultura organiza ferias para valorizar la producción campesina (Berth, 2014). En 1985 se introduce un programa de incentivos para el autoconsumo a fin de promover la producción de alimentos, incluso en la ciudad (por ejemplo, en los alrededores de Managua se cultivan 800 hectáreas).

Si bien los cambios en la agricultura son mitigados (Grigsby Vado y Pérez, 2007), en particular debido a la contrarreforma agraria que se lleva a cabo (Roux 2010) se logran los objetivos de reducir la desigualdad, la pobreza y la malnutrición (Redclift, 1986). Sin embargo, desde mediados de 1980, los conflictos obstaculizan la producción (Ortega, 1986). Los desequilibrios económicos, la brecha entre los precios y los salarios, el uso de subsidios, las soluciones complejas (trabajo por alimentos) y la concentración de los gastos de defensa son difíciles de manejar. El final del decenio de 1980 se caracteriza por una guerra de baja intensidad que, combinada con años de sequía, reduce al mínimo los efectos de las intervenciones públicas.

Elaboración de un proyecto de política de SSAN en un contexto poscrisis, marcado por la afirmación del rol de los actores externos en la lucha contra la pobreza

Después de las elecciones de 1990 se cambia nuevamente de orientación, con el retorno al poder de los gobiernos liberales en un contexto de pacificación y reconciliación nacional en el cual se replantea una estrategia que favorece de nuevo el libre mercado y la agroexportación. El levantamiento del bloqueo de los EE. UU. contra Nicaragua permite al país reintegrarse al mercado mundial. Continúan políticas de estabilización macroeconómica iniciadas a finales de los años 1980 y se inician programas para liberalizar el comercio, privatizar empresas naciona-

les, reconstruir una red de comerciantes y cadenas de distribución de bienes y servicios privados, y reducir el déficit presupuestario y la inflación. La economía y la infraestructura están destruidas y la sociedad sigue polarizada tanto en los aspectos partidarios como socioeconómicos. Aunque el crecimiento se recupera a partir de mediados de los años 1990, la pobreza y el hambre siguen asolando a la población, especialmente en el campo.

A mediados de los años 1990, la producción agropecuaria se recupera con el regreso de los productores a sus fincas después de los desplazamientos debidos a los combates o con nuevas instalaciones de fincas en la frontera agrícola, lo que genera una deforestación en gran escala (Maldidier y Marchetti, 1996). Sin embargo, la recuperación de las pérdidas sufridas por causa de los conflictos no logran reducir las tensiones que se ven agravadas por la austeridad y la contrarreforma agraria que afecta al campesinado (Roux, 2011). Con la reducción del rol del Estado en el sector agropecuario (eliminación de los subsidios a los insumos, reducción del crédito rural y de la asistencia técnica), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que reemplaza el MIDINRA, reorienta su estrategia hacia la regulación de la producción y del comercio, mientras se transfiere el apoyo al sector a los nuevos organismos creados: el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) para la extensión agropecuaria, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR).

La mayoría de la población está debilitada por los años de conflicto y de restricciones de mediados de los años 1980, y por la austeridad de la década de 1990. A finales de los años 1990, el 44% de la población vivía con menos de un dólar al día y el 75% con menos de dos dólares, lo que convertía a Nicaragua en el país más pobre de América después de Haití (OXFAM, 1998). La pobreza es una cruda realidad cuando el huracán Mitch, uno de los peores desastres naturales del país, azota la región en 1998. Según la CEPAL, afecta a casi el 20% de la población (incluyendo 6.000 muertes), más que todo a las personas más pobres que viven en casas precarias (CEPAL 1999). Según Bradshaw y Linneker (2003), estos desastres tienden a “revelar las estructuras y relaciones de poder existentes [...] provocando profundos cambios [...] y oportunidades de transformación” (p148). Sin embargo, Mitch ofrece también la esperanza de una reconstrucción y una oportunidad para que la sociedad civil, el gobierno y los organismos internacionales trabajen juntos con el objetivo común de mejorar la vida de la población (Bradshaw y Linneker, 2003).

A medida que la comunidad internacional se compromete a reducir la pobreza (Declaración de Copenhague de 1995, Cumbre del G7 de 1999), el Gobierno de Nicaragua presenta un documento intermedio de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en 2000 (McIlwaine, 2001) para solicitar la ini-

ciativa para los países pobres muy endeudados (HICP, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos actores internacionales, al igual que la cooperación externa lato sensu, se afirman como actores centrales del desarrollo, invirtiendo fondos en la reactivación del sector agropecuario y estableciéndose como garantes de programas públicos bajo condición (Le Coq et al. 2013). El papel de los actores internacionales es un elemento singular en las orientaciones de las políticas públicas en Nicaragua, y más generalmente en la elaboración de las políticas públicas en los países en desarrollo (Darbon 2004). Se elabora una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP, 2000), una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y de Reducción de la Pobreza (ERCERP, 2001), y luego un Plan Nacional de Desarrollo (2003, 2004) con el mismo objetivo: el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, ninguna de estas estrategias cumple las expectativas, minimizando los compromisos con la educación y la salud (McBain-Haas y Wolpold-Bosien, 2008; Hazell, 2004). A pesar de todo, parece que se está iniciando un cambio: las orientaciones se desplazan hacia la reducción de la pobreza. Así, se implementan nuevos instrumentos de desarrollo rural integral, como el plan sectorial PRORURAL, que promueve el crecimiento del sector agropecuario mediante bajo el aumento de la productividad y con un enfoque territorial. Sin embargo, las intervenciones públicas no logran resolver los problemas, descuidando los aspectos ambientales y sociales, así como también la producción alimentaria.

Es también en este período que la soberanía alimentaria surge en los debates como reacción a la conclusión de la Ronda Uruguay de la Organización Mundial del Comercio, que aboga por la seguridad alimentaria a través del mercado (Godek, 2014). La sociedad civil y los parlamentarios sandinistas retoman el concepto de soberanía alimentaria promovido por la Vía Campesina y lo insertan en los debates en torno a un nuevo proyecto de ley que permite la formulación de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Pero, en ese momento, dadas las fuerzas políticas en juego en aquella época, el proyecto de ley nunca se vota en la asamblea (Godek, 2014), pero se propone un Plan de Acción (2001-2006) con nuevos instrumentos de política alimentaria como el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), que proporciona un vaso de leche y refrigerios a los niños en las escuelas públicas, a continuación del Plan Nacional de Acción para la Nutrición (1990-1995) que prevé la vigilancia del crecimiento de los niños, y de un programa de educación para todos que incluye la nutrición escolar como una de sus prioridades. Sin embargo, el nivel de asistencia escolar en el país es bajo, lo que limita el alcance de estos instrumentos. El Ministerio de Salud y UNICEF prestan apoyo a varias ONG para la educación materna y la mejora de la nutrición infantil (MINED y Nicaragua, 1995). Una Red de

Protección Social (SPN), financiada a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, proporciona transferencias de efectivo a las familias pobres (Moore, 2009). El Programa Mundial para la Alimentación desempeña un papel central en la articulación y distribución de ayuda alimentaria para implementar estos programas. Con efectos limitados y problemas de aplicación (concentración en determinadas zonas, falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la ejecución, duplicación de esfuerzos), estos instrumentos permiten mejorar la diversidad de los alimentos (Hoddinott y Wiesmann, 2008) sin mejorar el nivel nutricional de los niños (Gajate Garrido y Inurritegui Maúrtua, 2002).

La afirmación del cambio institucional con la promulgación de la Ley de SSAN a favor de la producción alimentaria y la asistencia a las poblaciones vulnerables

En 2007 se inicia un punto de inflexión con la elección de Ortega, que sigue siendo Presidente de la República de Nicaragua tras sus reelecciones en 2011 y 2016. Su gobierno asegura la continuidad de las políticas que promueven la estabilidad macroeconómica y la inversión. Pero su estrategia, el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), permite la reorientación de las políticas (Le Coq et al. 2013) en la lucha contra la pobreza y el hambre. Se refuerza el papel del Estado, con una nueva gestión de la cooperación externa (GRUN, 2012) y la prioridad otorgada a las poblaciones marginadas y a la economía familiar, como lo demuestra la creación en 2012 del Ministerio de Economía Familiar, Cooperativa, Comunitaria y Asociativa (MEFCCA), que marca un cambio en las políticas agropecuarias a favor de la agricultura familiar (Pérez y Fréguin Gresh, 2014) y de las poblaciones históricamente marginalizadas.

Este punto de inflexión en la política agropecuaria se refiere a un cambio institucional de tercer orden: los marcos de interpretación de la acción cambian en un período de alternancia y de incertidumbre normativa (Hall, 1997). Los dirigentes se basan en un conjunto de diagnósticos e instrumentos existentes, incluido el Programa de Producción de Alimentos (PPA) inspirado por los trabajos de un ideólogo sandinista (Núñez Soto, Cardenal y Morales, 1995; Núñez Soto, 1984) que se convierte en asesor presidencial sobre cuestiones sociales en 2008. Este último propone un documento (CIPRES, 2007) que se traduce en un subprograma de Producción de Alimentos (MAGFOR, 2008) definitivamente orientado a favor de la producción alimentaria, refiriéndose al Huracán Mitch como un evento que permitió “hacer visible el panorama rural de la tragedia [...] de Nicaragua” (p. 14).

La seguridad y la soberanía alimentaria se vuelven centrales en la estrategia de reducción de la pobreza y sus programas productivos y sociales, así como la

educación y la salud (McBain-Haas y Wolpold-Bosien, 2008). El instrumento del PPA da prioridad a la soberanía alimentaria, que es la base de la Ley n.º 693, lo que distingue a Nicaragua como uno de los pocos países que incorporan este concepto en su política (Godek, 2014). El cambio se confirma con otro instrumento, el PRORURAL Inclusivo, que se centra en la agricultura familiar, la reducción de la pobreza, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria (GRUN, 2009). En 2014, se establece un sistema de coordinación intersectorial: el Sistema Nacional de Producción, Consumo y Comercio (SNPCC), que integra el MEFCCA, el MAG, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), el Instituto de Protección y Salud Agropecuaria (IPSA), el INTA y el INAFOR. El SNPCC es un piloto del PRORURAL Inclusivo. De hecho, la evaluación positiva del PRORURAL Inclusivo (GRUN, 2015; Kester, 2009) muestra la necesidad de consolidar la coordinación y la articulación intersectorial e interinstitucional. El SNPCC se encarga de elaborar planes anuales⁴, el último de los cuales (2017-2018) está en consonancia con PRORURAL Inclusivo, con el objetivo de “garantizar el acceso irrestricto de los productos nicaragüenses a los mercados internos y externos, promover la investigación y la promoción de mercados, en conformidad con los tratados y acuerdos de comercio exterior, y firmar nuevos acuerdos comerciales para diversificar los bienes y los socios comerciales” (GRUN, 2018).

La Ley n.º 693 de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) de 2009 busca garantizar el derecho a la alimentación de la población (inscrito en la constitución desde los años 1980) y dar un lugar central a la producción nacional de alimentos, promover la sostenibilidad ambiental y económica del sistema alimentario y la inclusión, con énfasis en las mujeres, los niños y los jóvenes. Su objetivo es prestar servicios a lo largo de las cadenas de valor, dando prioridad a las cadenas de alimentos (arroz, frijoles, maíz, sorgo, carne, leche y derivados). La Ley tiene otros objetivos: aumento de la productividad alimentaria, condiciones de acceso al empleo y a los recursos productivos, educación alimentaria, controles sanitarios de los alimentos, coordinación de las instituciones públicas y las organizaciones privadas. Se basa en un enfoque territorial del desarrollo y la inclusión para hacer frente a los riesgos (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2010). Esta política se centra en la disponibilidad y la estabilidad de la producción de alimentos en cantidad y en calidad. Los beneficiarios prioritarios son las poblaciones marginalizadas de las regiones pobres (micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, poblaciones indígenas), mientras los otros tipos

4 El SNCPP también opera a nivel subnacional con la creación de espacios de diálogo (grupos de trabajo, por un tiempo llamados Núcleos de Investigación e Innovación Territorial) que proponen fortalecer la participación en las discusiones sectoriales de los actores de ciertos sectores.

de productores se benefician de incentivos para la innovación y la transferencia de tecnología. Por último, la ley estipula que las poblaciones no agropecuarias podrán beneficiarse de ayuda alimentaria y de otros tipos de apoyos para favorecer su inserción laboral (ayuda a fomentar actividades artesanales o en MIPYMES).

La Ley de SSAN permite plantear los instrumentos de la política agropecuaria y alimentaria, que ahora es una sola: 1) el Programa Nacional de Alimentos (PNA), que integra el Programa de Producción de Alimentos (PPA) también conocido como “Hambre Cero” y otro Programa de “Huertas Sanas”, cuyo objetivo es producir granos básicos, mejorando el acceso y el consumo de alimentos saludables; 2) el Plan Nacional de Agroindustria (PNAIR), que tiene por objeto aumentar el valor añadido de la producción mediante la promoción de actividades de poscosecha y procesamiento; 3) el Programa Forestal Nacional (PNF), que promueve la explotación racional de los bosques. Al mismo tiempo, otras instituciones públicas elaboran instrumentos para mejorar la red vial en las zonas de producción de leche y café y el acceso a los servicios financieros, a la educación, a la salud, el desarrollo del turismo y la seguridad. Después de 2014, si bien los principales instrumentos de política continúan, otros se implementan, como programas centrados en la producción agropecuaria en general (arroz, sorgo, café, ganado) e instrumentos de política social inspirados en los anteriores: el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE o Meriendas Escolares) sigue en la revisión del Plan Estratégico de Educación. La originalidad de la mayoría de estos instrumentos es el énfasis en la participación activa de las mujeres y los padres de familia como protagonistas en el desarrollo de sus familias y pueblos.

El contenido de la Ley SSAN recuerda en algunos aspectos a la política de los años 1980, pero en un contexto completamente diferente, en ausencia de tensiones y presiones internas y externas. Hay que destacar el papel de los acuerdos de cooperación externa firmados por el gobierno nicaragüense que facilitan la aplicación de los instrumentos, como es el caso del Tratado firmado en el marco del Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), ratificado en 2008, que tiene como objetivo formular e implementar en conjunto instrumentos en materia de SSAN. En ese marco, Venezuela compra productos nicaragüenses a cambio de un apoyo financiero al sector agropecuario (McBain-Haas y Wolpold-Bosien, 2008) que financia hasta 2016, el PPA, con otros fondos del presupuesto del Estado y de otros donantes (Kester 2009). Los fondos para financiar el PINE provienen del presupuesto del Estado, la Unión Europea, el PMA, otras cooperaciones bilaterales y organizaciones internacionales.

Un cambio institucional con efectos mitigados: las limitaciones de la implementación del PPA y del PINE en Chinandega

Las encuestas de campo revelan, por un lado, que el contenido de los programas estudiados es consistente con el contenido anunciado en la Ley de SSAN. Las beneficiarias del PPA son las mujeres, lo que es un aspecto positivo del programa (Carrión Fonseca, 2015), que se basa en donaciones de bienes productivos a mujeres pobres identificadas para fortalecer la producción de alimentos y la capitalización de sus familias. La donación de insumos (vacas y cerdas, pollos y gallos, semillas, herramientas, materiales de construcción, etc.) sigue criterios definidos por la ley e interpretados por los técnicos que operan en la región, y se combina con asistencia técnica, capacitación y financiamiento. Las beneficiarias deben gestionar una cuenta de ahorros para devolver un 20% del valor recibido, a través de una cooperativa de crédito rural, para el desarrollo de sus comunidades. El MEFCCA es responsable de la planificación operativa y sus técnicos, de la implementación local. En cuanto al PINE, se refleja en el suministro diario de comidas equilibradas en las escuelas públicas, del preescolar a las escuelas primarias y secundarias, cuyo efecto esperado es el aumento de la asistencia a la escuela.

Las encuestas muestran, por otra parte, condiciones muy específicas para la ejecución de los programas. De hecho, revelan que, como en la década de 1980, cuando muchos líderes revolucionarios carecían de habilidades técnicas y de gestión (Austin, Fox y Kruger, 1985), algunas organizaciones locales ocupan un lugar central. Los Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida, inspiradas en los Comités de Defensa Sandinista (SDC) de la década de 1980, desempeñan un papel importante en la selección de los beneficiarios de los programas públicos. Creados en 2008 como Consejos del Poder Ciudadano (CPC) y renombrados en 2013, los Gabinetes están estrechamente vinculados a los Consejos de Liderazgo Sandinista (CLS) (existen en las comunidades rurales y barrios urbanos y periurbanos) que son la estructura del FSLN (el partido del gobierno de Ortega) a nivel local. Desde sus inicios, el papel y la legitimidad de estos actores han sido discutidos (Stuart Almendárez, 2009). Todos los entrevistados los citan como actores claves e influyentes en la toma de decisiones locales y la implementación del programa: mientras que su mandato es fortalecer los vínculos entre el estado y la población y estimular la participación social en la toma de decisiones sobre el terreno, los Gabinetes llevan a cabo inspecciones técnicas e influyen en la elección de las beneficiarias, en teoría (pero no siempre en la práctica) en coordinación con los actores administrativos.

Según las encuestas, los Gabinetes integran a personas (auto)designadas como líderes de comunidades, lo que las hace, para algunos, legítimas en la toma de decisiones en vista de su conocimiento de la población local. Sin embargo, su

legitimidad depende de las fuerzas políticas locales y de la ética personal de sus representantes, haciendo de su papel en la implementación de los instrumentos un elemento sensible (Finnegan, 2011; Kester, 2009). Las encuestas confirman un sesgo de selección entre las mujeres que forman parte del partido político del gobierno y las otras. El recuento de los archivos de los técnicos del MEFCCA no revela explícitamente este criterio, pero es mencionado por los actores administrativos entrevistados. De ser así, se cuestiona la universalidad y la no discriminación promovidas en la Ley de SSAN. Y esto es aún más evidente porque las encuestas revelan que otros criterios no explícitos excluyen a algunas de las posibles beneficiarias: es el caso de las familias con miembros en migración, que son considerados no pobres por los técnicos y, por lo tanto, excluidos de los programas. Esta situación muestra el papel de los funcionarios de primera línea o “burócratas de campo” (Dubois, 2012) que están en interacción directa con la población. Su papel no se limita a una aplicación estricta de los instrumentos, ya que estos son no unívocos y les dan la posibilidad de reinterpretaciones y adaptaciones a casos singulares. Por ejemplo, muchos encuestados denuncian un sistema clientelista que viene funcionando durante décadas (Pérez Márquez 2007; Envío, 2015). Lo que es un marcador de la dependencia del sendero.

En fin, los análisis muestran una eficacia mitigada de los instrumentos. Según las encuestas, Hambre Cero se implementa en todos los municipios de Chinandega. Pero, los archivos de los técnicos encargados de la implementación en 2016 indican que son muy pocas las beneficiarias: solo 537 familias beneficiarias en el municipio de Cinco Pinos a la fecha de la encuesta, para una población de unas 6.800 personas, un porcentaje abajo del nivel de pobreza y de involucramiento en el sector agropecuario a nivel municipal. Además, en algunos casos, hombres pueden haberse beneficiado del programa porque, dado que las mujeres rara vez son dueñas parcelas, no se podía cumplir con el criterio de género para implementar el programa. También, hay limitaciones en el programa PINE. Según el MINED, se implementa en todas las escuelas públicas y solo se aplica a los niños en edad escolar. Sin embargo, la capacidad de la infraestructura educativa es limitada, aunque no pudimos obtener la tasa de matriculación en la región de estudio. Pero se puede suponer que sigue las tendencias del país: a pesar de una tasa cada vez mayor, cinco de cada diez niños completan la escuela primaria (Näslund-Hadley et al., 2012). Según las encuestas, muchos niños, especialmente niñas, no asisten a la escuela, en particular en preescolar. Algunos padres de familia revelan no querer enviarlos a la escuela porque las niñas ayudan con las tareas del hogar y, debido a que las escuelas a menudo están lejos, no siempre pueden acompañarlas a pie.

Otra limitante en la implementación de estos instrumentos es la naturaleza de los productos entregados. Los alimentos donados por el PINE provienen de ENABAS y procesadores vinculados al estado. Según las entrevistas con el PMA, los productos provienen mayormente de productores familiares nacionales), que reciben controles de calidad. En pocas ocasiones provienen de importaciones, pero en algunos casos, las donaciones no corresponden a las preferencias de los niños (como en el caso de dátiles donados por Arabia Saudita entregados en las meriendas escolares a niños indígenas que no conocían este producto). En el caso de Hambre Cero, si bien la composición de la donación es objeto de una discusión feroz, las limitaciones se refieren a la calidad de las donaciones (Finnegan, 2011; Kester, 2009). Algunos animales pueden haber estado enfermos, lo que llevó a exigir la selección de proveedores en los registros de salud del IPSA. Después de las donaciones, los encuestados mencionaron el bajo nivel de seguimiento por parte de los técnicos. En el caso del PINE, el MINED lleva a cabo reuniones periódicas con los directores de escuela y realiza tres visitas anuales para supervisar la calidad y el almacenamiento de los alimentos, y el Ministerio de Salud les provee capacitación en salud y nutrición. En el caso del PPA, el MEFCCA proporciona capacitación a los beneficiarios para aumentar la productividad y promover la asociación y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, según las encuestas, estas capacitaciones no toman en cuenta las relaciones de poder dentro del hogar ni rompen la división de género del trabajo, que sigue siendo una fuente de vulnerabilidad de las mujeres en la región de estudio. Si bien el MEFCCA organiza visitas para que las beneficiarias puedan convertirse en promotoras de los conocimientos adquiridos, estas visitas son irregulares e insuficientes debido a la falta de técnicos que son muy pocos para atender a las familias dispersas en comunidades aisladas. En tal sentido, se menciona la inestabilidad (a veces debilidad) del acompañamiento.

Conclusión y perspectivas

El capítulo pone a la luz la existencia de un período de coyuntura crítica a finales de la década de 2000 en Nicaragua que condujo a un cambio institucional gradual en el ámbito de la agricultura y la alimentación, confirmado en 2007 tras la elección de Ortega. Se observa que los antecedentes al cambio, en particular los de los años 1980, un período crucial de la historia nacional, se remobilizan en parte para reorientar la trayectoria y reposicionar la lucha contra la pobreza y el hambre en el centro de las políticas. Si bien Nicaragua ha seguido históricamente un modelo basado en el capitalismo agrario y la agroexportación en detrimento de la producción alimentaria y campesina, el punto de inflexión que tiene lugar durante el período 1998-2001, que se afirma después de la elección de 2008,

vuelve a dar prioridad a la agricultura familiar, fundamentalmente productora de alimentos. Según el último censo agropecuario de 2011, la agricultura familiar es la forma de producción predominante en Nicaragua y está presente en más del 85% de las fincas (Perez y Freguin-Gresh, 2014). Con esta nueva orientación de la trayectoria, los instrumentos que intervienen en el sistema alimentario se reorientan programas sociales y productivos dirigidos a las poblaciones más pobres e históricamente excluidas, con el objetivo de alcanzar la soberanía y la seguridad alimentaria.

Al mismo tiempo, mostramos que los efectos del cambio institucional son ambivalentes, un resultado subrayado por otros estudios (Finnegan, 2011; Kester, 2009; Solornazo, 2016; Tschirley, Flores y Mather, 2010; Carrión Fonseca, 2015). La implementación de los dos instrumentos emblemáticos de la estrategia agropecuaria y alimentaria, los programas “Hambre Cero” y “Merienda Escolar”, muestran límites significativos en términos de gobernanza, particularmente en relación con un proceso de selección de beneficiarias para el cual las encuestas revelan la existencia de clientelismo partidario. Esto cuestiona la universalidad y la inclusión de estos programas, entre ellos el PPA. También está la cuestión de la sostenibilidad de estos instrumentos, que enfrentan grandes dificultades después de la detención del apoyo del ALBA.

En un momento en que el país atraviesa, una vez más, un período de turbulencias e incertidumbre desde las manifestaciones de 2018, que han empeorado la situación económica de gran parte de la población que permanece vulnerable, la pregunta es si los avances que ha permitido este último cambio institucional en la historia del país han logrado combatir efectivamente la pobreza y el hambre de manera sostenible. Según cifras oficiales, la pobreza en el país se ha reducido significativamente en los últimos diez años (INIDE, 2016). Sin embargo, la FAO y la OPS (2017) revelan que desde 2013 el número de personas subnutridas en Nicaragua se ha estancado, lo que significaría que las políticas aplicadas no serían tan eficaces como se anuncia. Si hacemos un paralelo con la situación de otro país, Brasil, que durante más de una década implementó políticas sociales y productivas (algunas de las cuales inspiraron el PPA y el PINE, incluso con los mismos nombres) con importantes resultados que se pensaron sostenibles hasta el 2016, es urgente entender si los cambios institucionales han dado o no respuestas efectivas a la lucha contra el hambre en Nicaragua.

Referencias

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 2010. Ley de Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. In: *Ley n. 693 183*. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial n. 133 del 16 de Julio de 2009.

AUSTIN, J.; FOX, J.; KRUGER, W. The Role of the Revolutionary State in the Nicaraguan Food System. *World Development*, n. 15, p. 15-40, 1985.

BANCO MUNDIAL. 2015. La agricultura en Nicaragua: desempeño, desafíos y opciones. <http://documents.worldbank.org/curated/en/532131485440242670/Agriculture-in-Nicaragua-performance-challenges-y-options>

BARROSO PEÑA, G. Reforma Agraria en Nicaragua bajo el Sandinismo. *Historia Digital*, n. 11, p. 1-29, 2011.

BAUDOT, P.-Y. 2014. Chapitre 6. Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (Ed.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 193-236.

BERTH, C. Las políticas de consumo y de alimentación en Nicaragua: 1965-1995. *Revista Dialogos*, n. 29, 2014.

BORNEMANN, G.; NEIRA CUADRA, O.; NARVAEZ SILVA, C.; SOLORNAZO, J. L. *Desafíos desde la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua*, 119(?). Managua: OXFAM, 2012.

BRADSHAW, S.; LINNEKER, B. Civil society responses to poverty reduction strategies in Nicaragua. *Progress in Development Studies*, n. 3, p. 147-158, 2003.

CAPOCCIA, G. Advances in Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. (Ed. J. Mahoney y K. Thelen). Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147-179.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, y Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, n. 59, p. 341-369, 2007.

CARRIÓN FONSECA, G. *Análisis del Programa Productivo Alimentario en Nicaragua desde un enfoque de género*. Managua: CIAT, 2015.

CEPAL. *Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998*. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio Ambiente. Nicaragua: CEPAL, 1999.

CEPAL. *Seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y la República Dominicana: explorando los retos con una perspectiva sistémica*, 190. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

CIPRES. *Programa Productivo Alimentario*. Managua: CIPRES (Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social), 2007.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Critical Junctures, the Labor movement, y Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2003.

COSSART, P.; HAYAT, S. *Revue Française de Science Politique*, n. 65, p. 833-834, 2015.

CRAIPEAU, C. El café en Nicaragua. *Anuarios de Estudios Centroamericano*. Universidad de Costa Rica, n. 18, p. 41-49, 1992.

DARBON, D. Comparer les administrations du nord et du sud: Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques. In: THIRIOT, C.; MARTY, M.; NADAL, E. (Ed.). *Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques*. Paris: Karthala, 2004.

DUBOIS, V. La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques. In: *Historicité de l'action publique*. Paris: Ed. PUF, 2003. p. 347-364.

- DUBOIS, V. Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France In: EYMERI-DOUZANS, J.-M.; BOUCKAERT, G. (Ed.). *La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruxelles: Bruylant-De Boeck, 2012.
- ENVÍO, R. El Programa Hambre Cero: como se le va a las mujeres. *Revista Envío*, 2015
- FAO. *Panorama de la pobreza rural en América Latina y El Caribe*. Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo, 116. Santiago: FAO [S.f].
- FAO. *L'Etat de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques, 253. Rome: FAO, 2019.
- FAO Y OPS. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017.
- FIGUEROA IBARRA, C. La revolucion sandinista y los contratiempos de la utopia centroamericana. *Bajo el Volcán*, n. 5, p. 67-85, 2005.
- FINNEGAN, K. Sostenibilidad y Autogestión en Programas de Seguridad Alimentaria en Nicaragua. In: *Independent Study Project (ISP) Collection: SIT Study Abroad*, Universidad de California del Sur, 2011.
- FLANAGAN, K.; UYARRA, E.; LARANJA, M. Reconceptualising the “policy mix” for innovation. *Research Policy*, v. 40, n. 5, p. 702-713, 2011.
- FRÉGUIN-GRESH, S. Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos. In: *Políticas Públicas a favor de la Agroecología en América Latina y el Caribe*. Brasilia: Red PP-AL, 2017.
- GAJATE GARRIDO, G.; INURRITEGUI MAÚRTUA, M. *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del “Propensity Score Matching”*, 55. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social CIES, 2002.
- GODEK, W. *The institutionalization of Food Sovereignty: The case of Nicaragua's Law of Food y Nutritional Sovereignty y Security*, 551. Newark, New Jersey: Rutgers, The State University of New Jersey, 2014.
- GOULD, J. L. *Aquí todos mandamos igual: lucha campesina y conciencia política en Chinandega, Nicaragua, 1950-1979*. Managua: IHNCA-UCA, 2008.
- GRIGSBY VADO, A. H.; PÉREZ, F. J. *Structural Implications of Economic Liberalization on Agriculture y Rural Development*. RuralStruc Program Nicaragua-Phase I, 128. Managua, Nicaragua: Universidad Centroamericana, Nitlapán, 2007.
- GRUN. *Plan sectorial PRORURAL Incluyente: 2010-2014*, 89. Managua, Nicaragua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Gobierno de Nicaragua, MAGFOR, 2009.
- GRUN. *Plan Nacional de Desarrollo Humano*: Ed. M. d. Hacienda, 203. Managua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012.
- GRUN. *Informe de Evaluación Final del PRORURAL Incluyente: 2010-2014*, 138. Managua: Gobierno de reconciliación y Unidad Nacional. Gobierno de Nicaragua, 2015.
- GRUN. *Plan Anual de Produccion, Consumo y Comercio del Ciclo: 2017-18*, Ed. SNPCC, 99. Managua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2018.
- HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, y the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, n. 25, p. 275-296, 1993.

- HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, y the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, n. 25, p. 275-296, 1993.
- Hall, P. A.; R.C.R. Taylor, R. C. R. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, n. 47, p. 469-496, 1997.
- HAZELL, P. Small-holders y Pro-Poor Agricultural Growth, 14. Washington DC: International Food Policy Research Institute — Organization for Economic Co-operation dans Development, 2004.
- HODDINOTT, J.; WIESMANN, D. *The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Food Consumption in Honduras, Mexico, y Nicaragua*, 39. Washington DC: International Food Policy Research Institute, 2008.
- HURTADO, R. V. Desarrollo rural y pobreza en Centroamérica en la década de 1990. Las políticas y algunos límites del modelo “neoliberal”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, n. 25, p. 139-157, 2000.
- IDERU. *Bases para un plan de desarrollo rural de Nicaragua*. Managua, Nicaragua: Iniciativa por el desarrollo rural de Nicaragua, Universidad Centroamericana, MAGFOR, AECI, 2001.
- INIDE. *Reporte de Pobreza y Desigualdad EMNV: 2016*, 20. Nicaragua: GRUN. Instituto Nacional de Informacion de Desarrollo, 2016.
- IRAM. Estudio sobre la tenencia de la tierra. Parte I – Marco Legal institucional. In: *Contrato de Consultoría*, n. OPA-001-2000: IRAM. 2000,
- IRAM. *Sécurité alimentaire et politiques agricoles des pays en développement: problématiques nationales et enjeux des négociations internationales*. Paris: Dossier préparatoire, 2000.
- KESTER, P. *Informe evaluativo (2007-2008): Programa Productivo Alimentario (PPA) “HAMBRE CERO”*, 46. Managua: Embajada del Reino de los Países Bajos, 2009.
- LASCOUMES, P. Les instruments d’action publique, traceurs de changement L’exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, n. 26, p. 73-89, 2007.
- LASCOUMES, P.; LE GALES, P. *Sociologie de l’action politique*. Paris: Armand Colin, 2009.
- LE COQ, J.-F.; FREGUIN-Gresh, S.; SAENZ SEGURA, F.; PEREZ, F. J. Transfert de la notion de développement durable dans les politiques publiques centroaméricaines: lecture croisée des évolutions de référentiels et des trajectoires de politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua. In: *CANAL 2013 – Circulations et appropriations des normes et des modèles de l’action locale*. Montpellier, France: URM ART-Dev, 2013.
- MAGFOR. *Subprograma Programa Productivo Alimentario (PPA)*, 32. Managua: Ministerio AgroPecuario y Forestal, 2008.
- MAHONEY, J. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, n. 36, p. 111-141, 2001.
- MALDIDIER, C.; Marchetti, R. P. *El campesino-finquero y el potencial economico del campesinado nicaraguense*. Managua: Nitlapan – Universidad Centroamericana, 1996.
- MCBAIN-HAAS, B.; WOLPOLD-BOSIEN, M. *El Derecho a la Alimentación y la lucha contra el hambre en Nicaragua: Un año del Programa Hambre Cero*, 40. Heidelberg, Germany: FIAN Internacional, 2008.

- MCILWAINE, C. 2001. Perspectives on poverty, vulnerability y exclusion. In: *Challenges y change in Middle America: perspectives on development in Mexico, Central America y the Caribbean*. Harlow: Addison Longman Wesley, 2001. (Ed. MCILWAINE, C.; WILLIS, K.).
- MERLET, M. El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina, (1821-1934). In: SIMPOSIO LAS SOCIEDADES AGRARIAS CENTROAMERICANAS, 1990, Costa Rica: Escuela de Historia de la Universidad Nacional, 1990.
- MINED. NICARAGUA. *Avances logrados por el ministerio de educación de Nicaragua en el marco del programa de "educación para todos" periodo 1990-1995*. Examen a mediados de decenio, 29. Managua: Ministerio de Educación, 1995.
- MOORE, C. *Nicaragua's Red de Protección Social: an exemplary but short-lived conditional cash transfer programme*. Brasilia: Ohio State University. International Policy Centre for Inclusive Growth. United Nations Development Programme, 2009.
- NÄSLUND-HADLEY, E.; Meza, D.; Arcia, G.; Rápalo, R.; RONDÓN, C. *Educación en Nicaragua: Retos y Oportunidades*, 32: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación (SCL/EDU).
- NÚÑEZ SOTO, O. *Revolucion y Desarrollo*, 98. Managua: MIDINRA, 1984..
- NÚÑEZ SOTO, O. *Transición y lucha de clases en Nicaragua (1979-1986)*. Coordinadora regional de investigaciones economicas y sociales (CRIES), 1987.
- NÚÑEZ SOTO, O.; CARDENAL, G.; MORALES, J. M. *Desarrollo agroecológico y asociatividad campesina: el caso de Nicaragua*, 566. Managua: CIPRES (Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural Social), 1995.
- ORTEGA, M. 1986. La Reforma Agraria Sandinista. *Nueva Sociedad* 83:17-23.
- OXFAM. *Debt relief for Nicaragua: breaking out of the poverty trap*. Oxfm International. Oxford: OXFAM International, 1998.
- PAIGE, J. M. Coffee y Politics in Central America. In: *Ninth Annual Conference of the Political Economy of the World System*. Tulane University, 1985.
- PAYRE, R. ; POLLET, G. Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? *Revue Française de Science Politique*, n. 55, p. 133-154, 2005.
- PEREZ, F. J. ; FREGUIN-GRESH, S. *Caracterizar y clasificar el agro nicaragüense: una propuesta de tipología de explotaciones agropecuaria en base al IV CENAGRO*. [S.l.: s.n.], 2014.
- PÉREZ, F. J. ; FRÉGUIN-GRESH, S. Nicaragua: evoluciones y perspectivas de las políticas agrarias y la agricultura familiar. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Ed.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: IICA, 2015. p. 261-291.
- PÉREZ MÁRQUEZ, R. Relaciones clientelares y desarrollo económico: algunas hipótesis sobre la persistencia de "enclaves" de Antiguo Régimen en las democracias de América Latina. El caso de Nicaragua (1990-2005). *Nuevo Mundo*, n. 25, 2007.
- PÉREZ MARTÍNEZ, B. J. Aportes del Programa Hambre Cero a la Seguridad Alimentaria en Nicaragua 2014-2017. In: *Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía*. Managua: UNAN Managua, 2019.

- QUEZADA, F.; TERÁN, S. . Partidos políticos y movimientos sociales en la Nicaragua de hoy. In: *La democracia y sus desafíos en Nicaragua*. Managua: Ed. CIELAC y Fundación Friedrich Ebert, 2005. p. 83-124.
- REDCLIFT, M. Radical Food for Thought. Food Policy in Cuba y Nicaragua. *Food Policy*, p. 202-204, 1986.
- ROUX, H. Contre-réforme agraire au Nicaragua, instrument de reconquête du pouvoir 1990-2010. Paris, France: Université Paris I: Panthéon-Sorbonne (IEDES), 2011.
- RUEDA ESTRADA, V. El campesinado migrante. Políticas agrarias, colonizaciones internas y movimientos de frontera agrícola en Nicaragua, 1960-2012. *Revista de Estudios Historicos*, n. 57, p. 155-198, 2013.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M.; CASTRO QUEZADA, D.; RODRÍGUEZ RAMÍREZ, R.; GUERRA VANEGAS, J. Movimientos sociales y acción colectiva en Nicaragua: entre la identidad, autonomía y subordinación. *Revue de Civilisation Contemporaine Europees/Ameriques*, n. 15, p. 10, 2016.
- SOLORNAZO, J. L. *Perspectivas sobre la seguridad alimentaria en Nicaragua en el contexto del cambio climático*. Reflexiones y Propuestas, 246. Managua: UCA Publicaciones, 2016.
- STUART ALMENDÁREZ, R. Consejos del Poder Ciudadano y gestion publica en Nicaragua, 101. Managua: Centro de Estudios y Análisis Político (CEAP), 2009.
- STUART OLSON, R.; GAWRONSKI, V. T. Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 y Mexico City 1985. *International Journal of Mass Emergencies y Disasters*, v. 21, p. 5-35, 2003.
- TSCHIRLEY, D.; FLORES, L.; MATHER, D. *Análisis de Políticas Agrícolas y de Seguridad Alimentaria en Centroamérica*: Evaluación de la Capacidad Institucional Local, la Disponibilidad de Datos y la Demanda Efectiva para Datos e Información, 69. East Lansing, Michigan: Department of Agricultural, Food y Resource Economics. Department of Economics. Michigan State University, 2010.
- WIGGINS, S. Poverty Reduction Strategy Review Country Case: Nicaragua In: *Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09*. London, UK: Chronic Poverty Research Center, 2007.
- ZALKIN, M. Food Policy y Class Transformation in Revolutionary Nicaragua 1979-1986. *World Development*, n. 15, p. 961-984, 1987.

CAPÍTULO 5

Seguridad y soberanía alimentaria en Paraguay: ¿para quienes son las políticas públicas?

Daniel Campos Ruiz Diaz, María C. Benavidez

Introducción

Mientras otros países de la región latinoamericana, como Brasil, Bolivia, Argentina, Uruguay, y Ecuador, cuentan ya con una Ley de Políticas Públicas en Defensa de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, Paraguay ha avanzado poco en el tema, aun cuando es indiscutible el derecho a la alimentación promovido por organismos internacionales. Para entender esta situación, es necesario analizar las contradicciones y desigualdades que se gestan al interior del país con referencia a las políticas públicas, que son el reflejo de una visión de Estado que poco ha cambiado a lo largo de los años, a pesar de sus enunciaciones liberales en programas y proyectos.

Paraguay sigue siendo un país caracterizado como productor de materia prima y de producción de alimentos, aunque con una concentración de riquezas y tierras que genera enormes desigualdades económicas y sociales. En 2018, la incidencia de la pobreza extrema registró un leve aumento de 0,4 puntos porcentuales (4,4% en 2017), principalmente en áreas rurales, donde del 9% pasó al 10%. Esto significa que de 34 mil nuevos pobres, 29 mil se encuentran en áreas rurales (EPH, 2019).

Las políticas de lucha contra la pobreza con los programas Tekopora (Buen vivir) y Tenondera (Hacia adelante), desde el año 2005, han servido de paliativos importantes, especialmente para la salud y la educación de mujeres, niños y niñas de áreas rurales (Campos Daniel y Benavidez C, 2017 y 2017b), así como para la protección de los adultos mayores, que se ha iniciado recientemente. Durante la pandemia en el 2020, Paraguay desarrolló programas de ayuda a los desempleados con los Programas Pytyvo (Ayuda) y Ñangareko (Protección).

Frente a este panorama, el objetivo general del presente estudio es examinar las políticas públicas que se desarrollan en el Paraguay para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de la población. Como objetivos específicos se pretende: a) Revisar los conceptos sobre seguridad y soberanía alimentaria que iluminan las políticas públicas en América Latina, b) Situar de manera breve la trayectoria histórica de las políticas públicas para la seguridad y la soberanía alimentaria y; c) Identificar los actores sociales y estructurales que intervienen, bloquean o favorecen la gestión y el cumplimiento de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria.

El presente trabajo se concibe en el marco de una triangulación metodológica, utilizando la metodología cuantitativa y cualitativa y la metodología investigación, reflexión, acción participativa. En lo cuantitativo, se analizaron datos de diferentes fuentes, nacionales e internacionales. Los datos estadísticos agropecuarios utilizados del Censo Nacional Agropecuario (CAN) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) datan del último censo, realizado en el año 2008, por lo que son referenciales al no poder reflejar totalmente la realidad actual¹. En lo cualitativo se realizaron algunas entrevistas en profundidad con referentes clave. En cuanto a la metodología participación-acción, se realizaron talleres participativos con relación al derecho a la alimentación y a la tierra con miembros directivos de organizaciones campesinas, líderes y lideresas de la agricultura familiar campesina.

Revisión conceptual

La construcción conceptual del derecho a la alimentación tiene su base fundamental en los Derechos Humanos. Este punto se resalta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que fuera aprobada por las Naciones Unidas en el año 1948² e incluido como derecho socioeconómico en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966). En la Cumbre Mundial de Alimentos de 1996, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), define el término *seguridad alimentaria* como la disponibilidad, el acceso en cantidad y calidad y el aprovechamiento biológico de los alimentos por parte de las personas, a nivel individual y colectivo.

En la misma Cumbre esta definición fue cuestionada por movimientos campesinos de la Vía Campesina por su visión productivista, planteando más bien el concepto de la *soberanía alimentaria*, es decir, el derecho de los pueblos a definir sus políticas públicas y alimentarias, priorizando la producción agrícola local de

1 El gobierno planea la realización del próximo censo agropecuario en el año 2021.

2 Declaración Universal de los DDHH, artículo 25, punto 1.

alimentos con el acceso de los campesinos a la tierra a través de la reforma agraria, con apoyo de semilla, crédito y mercados justos. Igualmente han defendido el derecho de los consumidores a decidir de qué alimentarse, así como también el derecho de las naciones a protegerse de las importaciones perjudiciales y controlar el mercado (Vía Campesina, Declaración de Managua, 1992).

Esta visión fue apoyada por académicos latinoamericanos (Yuryevic, 1996; Altieri y Toledo, 2011; Rosset y Altieri, 2017), comprometidos con el rescate de la sabiduría milenaria indígena y campesina no valorada por el capitalismo en América Latina y el Caribe. Uno de los mayores cuestionamientos es si la tecnología *per se* puede garantizar la superación del hambre, la seguridad y soberanía alimentaria, lo que lleva al cuestionamiento de los conceptos que subyacen a su creación, que deben abordar las causas profundas del hambre y la inseguridad alimentaria en base a la filosofía y espiritualidad de la sabiduría campesina e indígena.

Es posible rescatar una nueva ciencia agropecuaria que complementa al materialismo histórico (Yuryevic, 1996; Altieri y Toledo, 2011; Rosset y Altieri, 2017), con el acceso a la tecnología, al conocimiento y la visión de la agroecología a través de su acción participativa con el campesinado. A esto se debe añadir la visión de la economía solidaria, patrimonio del campesinado en movilización (Campos, 2017) en el marco de una agroecología y economía social, política, económica, cultural, espiritual y antropológica (Meliá, 1977).

En años recientes se planteó el concepto complementario de *autonomía alimentaria*, que resalta el derecho de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios a preservar y defender su proceso de producción y consumo de la alimentación (Declaración de la ONU, sesión 73, 2018), como la Declaración de los Derechos Campesinos, indígenas, pastores, pescadores artesanales y sectores rurales pobres, como herramienta de fortalecimiento de los derechos humanos de este sector³. Este planteamiento fue reforzado con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) y la Declaración del Decenio de la Agricultura Familiar 2019-2028⁴.

Trayectoria histórica de las políticas públicas en seguridad y soberanía alimentaria

En el periodo precolonial y colonial los pueblos indígenas cultivaban para el autoconsumo familiar y comunitario, desarrollando una división de trabajo en que

3 En <http://agriculturafamiliar.co/adoptada-la-declaracion-de-la-onu-sobre-de-los-derechos-de-las-campesinas-y-campesinos/>

4 En <http://www.fao.org/family-farming-decade/home/es/>

toda la sabiduría de la tierra y su manejo, del agua, del sol y la luna lo guardaban las mujeres, mientras que los varones se encargaban de la caza, la pesca y la ganadería silvestre y domesticada. La llegada de los españoles perturbó este equilibrio en detrimento de las mujeres, que continuaron como productoras y reproductoras, pero bajo un sistema patriarcal de encomienda y servidumbre (Meliá, 1973).

En el periodo independiente (1811-1864) Paraguay gozó de un destacado desarrollo endógeno, tanto económico como social. En todo el periodo el Estado paraguayo fue el dueño de las tierras, que eran manejadas por los campesinos para la producción interna y externa. Si bien el país estaba relativamente cerrado para defenderse contra la anexión de Argentina y Brasil, realizaba exportaciones de yerba mate, ganado y frutas, especialmente a la Argentina, en forma controlada. Producía abundantemente ya que la producción para el autoconsumo de alimentos era obligatoria.

Esta autonomía se quebró con la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), terminando con la economía de la abundancia que hasta ese momento gozaba el país. Las tierras públicas en manos del campesinado fueron enajenadas y vendidas a multinacionales, dando origen a los latifundios. Las tierras quedaron concentradas en manos de unas pocas familias, mientras la mayoría de las poblaciones campesinas e indígenas se instalaban en tierras marginales, en torno al río Paraguay en la región oriental. En la región occidental o chaco, los lugareños cohabitaban en fábricas de capital anglo-argentino.

En el periodo del colonialismo inglés a través de Brasil y, luego, de Argentina (1871-1954), la economía estaba basada en la extracción y exportación de los recursos naturales y de materias primas, como el algodón y la carne vacuna. En este periodo, la reconstrucción del país devastado se dio mediante el trabajo de las mujeres campesinas que cultivaban la tierra; quienes también, durante el periodo de la guerra del Chaco (1932-1935) fueron las que nuevamente tomaron la responsabilidad de producir los alimentos que se enviaban al frente de batalla.

En el periodo de la dictadura militar (1954-1988) se inició la penetración agresiva del capital en el campo, facilitada por la derogación de la ley de seguridad de 100 km de protección de frontera. Esto permitió el ingreso masivo de capital extranjero que ocupó las mejores tierras en los territorios de Alto Paraná e Itapúa, ampliándose luego a Misiones, Caaguazú, San Pedro y Concepción, para el desarrollo de cultivos extensivos e industrias alimenticias, especialmente de granos transgénicos⁵. En este periodo se gestó la resistencia campesina en torno a la tierra, que fue combatida y avasallada.

5 Solamente en el año 2019 se gestionaron 13 licencias para soja, maíz y algodón transgénicos, siendo favorecidas las empresas BASF, SYNGENTA, BAYER, MONSANTO E INDEAR, en Anuario 2019, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Durante el régimen autoritario se produce la reforma agraria, que se redujo a una distribución de tierra, cuya mayor parte fue a manos de los personeros de la dictadura y una parte mínima a los campesinos. Esta situación fue agudizando la concentración de la tierra en Paraguay. De acuerdo al Censo Agropecuario 2008, el 2% de la población detenta el 86% de las tierras, mientras que el 98% tiene menos del 20% de la superficie, con un índice de Gini de 0,97%, que convierte al país en uno de los más desiguales (Campos, 2013).

La gestación de las políticas públicas en el país recién se dio con la caída de la dictadura y el inicio de la democratización en el país (1989-2020), aunque en la progresista Constitución Nacional de 1992, el tratamiento del derecho a la alimentación es muy ambiguo y está referido tangencialmente para la tercera edad y la infancia, por lo que no se garantiza este derecho para toda la población, ni se ofrecen detalles de las políticas públicas necesarias. Aun así, sigue siendo la primera referencia para cualquier ley relacionada al tema.

Un hito importante fue la presentación al Congreso de un anteproyecto de Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación, en octubre de 2013, luego de un año de trabajo de la propuesta inicialmente elaborada con el apoyo técnico de la FAO. Esta Ley pretendía establecer una política de Estado sobre el derecho humano de la alimentación, organizando las diferentes disposiciones, planes, programas y proyectos con los que ya contaba el país, bajo un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SNSSAN), mediante la articulación de varias instituciones públicas y el monitoreo de la sociedad civil.

Finalmente, el 17 de setiembre de 2018 la ley fue aprobada en el congreso, con la característica de haber sido redactada en forma participativa con la sociedad organizada (Martín, 2011). Sin embargo, el 22 de mayo de 2019, el Poder Ejecutivo, vetó dicha Ley con el argumento de que ya se estaban implementando varias políticas públicas en el tema y se necesitarían recursos adicionales si esta ley fuera promulgada.

Frente a esta falta de visión integral del derecho a la alimentación en Paraguay, el manejo de la temática se reduce a leyes, disposiciones y planes desconexos y desarticulados entre sí. Entre ellos se pueden mencionar:

1. Ley 2051/2003 *De Contrataciones Públicas y el Decreto 3000/2015*, que regula las compras provenientes de la agricultura familiar mediante *proceso simplificado* y que habilita a productores individuales y de organizaciones a ser proveedores del Estado. Para su implementación se han llevado a cabo proyectos piloto que han tenido éxito mientras duró el apoyo de organismos

internacionales. Algunos de los factores que inciden para su eficiencia son: a) informalidad legal de las organizaciones; b) falta de previa preparación productiva de las organizaciones campesinas para que se ajusten a la ley; c) asistencia técnica del Estado deficiente e insuficiente; d) sistema de implementación débil y carente de decisión; y e) falta de provisión de créditos para dicho menester.

2. Ley 3481/2008 *De Fomento y Control de la Producción Orgánica y su Decreto 4577/2010*, que establece los procedimientos de fomento y control de la agricultura orgánica, para su contribución a la seguridad alimentaria. Se implementa con un Comité Técnico de Promoción de la Producción Orgánica integrado por organismos públicos y de la sociedad civil, bajo la tutela del MAG, pero, sin un financiamiento garantizado para cumplir con su objetivo.
3. Ley 5210/2014 *De Alimentación Escolar y Control Sanitario*, que establece la provisión de alimentación para estudiantes de escuelas primarias, implementada desde el Ministerio de Educación y Ciencias con el apoyo operativo de las gobernaciones y municipalidades. Esta ley posteriormente tuvo modificaciones en los Art. 2° y 10° (6277/2019) para agregar otras fuentes de alimentación.
4. Ley 5446/2016 *De Políticas Públicas para Mujeres Rurales*, que resalta el rol productivo de las mujeres y la obligatoriedad de las instituciones en la oferta de servicios institucionales de asistencia técnica, crédito, tecnología y otros, para ellas. Contempla la representatividad de las organizaciones de mujeres para el monitoreo de la Ley. Sin embargo, hasta hoy no ha sido reglamentado por el Poder Ejecutivo, lo que hace difícil su implementación.
5. Ley 6286/2019 *De Restauración, Promoción y Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina*, que fue promulgada mediante la presión de los movimientos campesinos que ocuparon las calles de la capital Asunción durante cuarenta días. No obstante, hasta hoy no cuenta con el decreto reglamentario del Ejecutivo para su plena implementación.

Además de estas leyes existen programas y proyectos tales como el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL) (2009-2012), Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema (2013-2018), Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) de apoyo nutricional para embarazadas y niños/as, (2005 a la fecha), Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza, (2010 a la fecha). La mayoría de estos y otros programas no se han mantenido en el tiempo y, con excepción de algunos, solo perduran mientras dura el apoyo financiero internacional y desaparecen cuando su continuidad depende del Estado.

Independientemente de estas medidas estatales, la Agricultura Familiar sigue aportando a la producción de alimentos en el país con diversidad de productos (Cuadro 1).

La importancia de la agricultura familiar también radica en que su presencia se da en todos los departamentos del país de la Región Oriental, con alimentos diversificados y sanos, tal como muestra el Cuadro 2.

Cuadro 1. Participación de la Agricultura Familiar (AF) en la producción total de rubros alimenticios en el país

Productos	Producción (miles de toneladas)		% de la AF en el total
	Nacional	AF	
Maíz zafra normal	990,6	206,6	20,9
Maíz entre zafras	1384,3	119,3	8,6
Maíz chipa	85,8	79,1	92,2
Poroto con cáscara	44,6	41,9	93,9
Mandioca	2.218,5	2.075,6	93,6
Stevia	0,973	0,911	93,6
Maní con cáscara	30,0	11,3	37,7
Sésamo	50,0	44,5	89,0
Banana	59,9	55,8	93,2
Piña	54,3	52,7	97,1
Batata	43,4	38,8	89,6

Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Cuadro 2. Participación de la Agricultura Familiar (AF), en rubros, por departamentos

Rubros	Departamentos de origen de la producción
Sésamo	San Pedro, Concepción, Boquerón, Caazapá, Amambay, Canindeyú.
Tomate	Caaguazú, Central, Paraguarí, San Pedro, Cordillera, Concepción, Alto Paraná, Itapúa.
Zanahoria	Itapúa, Caaguazú.
Banana	Caaguazú, San Pedro, Cordillera, Concepción, Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Amambay.
Limón	Alto Paraná, Itapúa, Concepción, Cordillera.
Mandarina	Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Caaguazú.
Naranja	Itapúa, Alto Paraná, Caazapá, Cordillera, San Pedro, Caaguazú, Canindeyú.
Piña	San Pedro, Concepción, Cordillera, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Paraguarí.

Fuente: Elaboración propia a partir de Síntesis Estadística de producción agropecuaria, MAG/DCEA, 2008.

Dentro de la agricultura familiar, las mujeres cumplen un rol preponderante en la producción agropecuaria ya que son responsables de una parte importante de la producción de alimentos, así como en la preservación de la biodiversidad y la garantía de la seguridad y la soberanía alimentaria, desde la producción de alimentos sanos (FAO, 2017). Son procesadoras y conservadoras de alimentos, aun cuando tienen limitado acceso y control a servicios de tierra, crédito, asistencia técnica y capacitación (Ballara y otras, 2012).

Las mujeres rurales de Paraguay no son una excepción, ya que sufren la misma situación que la de otros países. Ellas aportan diariamente a la alimentación familiar y comunitaria. Además, generan ingresos con la venta en las ferias locales, lo que permite un flujo de dinero importante, que sostiene a las familias y a las ciudades. Por lo tanto, ellas no pueden estar ausentes de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria (Benavidez, 2008, 2013, 2016).

A pesar la contribución desde la agricultura familiar, la autonomía alimentaria del país está en constante riesgo, debido a la ausencia de políticas públicas sólidas que fortalezcan el sistema productivo de este sector. Esto se refleja en la dependencia de importaciones de Brasil, Argentina y Uruguay de algunos rubros alimenticios estratégicos y el comportamiento fluctuante de la producción nacional (Cuadro 3).

Cuadro 3. Importaciones de alimentos básicos versus producción en Paraguay (%)

Rubros	Procedencia	2013	2014	2015	2016
Cebolla	Argentina	43%	83%	20%	33%
	Brasil	34%	7%	73%	52%
	Paraguay	23%	10%	7%	15%
Papa	Argentina	96%	96%	98%	98%
	Brasil	-	3%	2%	2%
	Paraguay	4%	1%	-	0%
Locote	Paraguay	94%	65%	46%	27%
	Brasil	6%	35%	54%	73%
Tomate	Argentina	24%	26%	30%	34%
	Brasil	14%	2%	7%	14%
	Paraguay	62%	72%	63%	52%
Naranja	Argentina	84%	91%	95%	32%
	Brasil	-	1%	1%	55%
	Paraguay	16%	8%	4%	13%

Fuente: Extraído de Imas (2019).

Más aún, Paraguay está conceptualizado como país productor de alimentos, figurando entre los cinco primeros productores de soja en el mundo, con Brasil, Estados Unidos, Argentina y China, y ubicándose igualmente entre los primeros exportadores maíz, carne y trigo. Sin embargo, al analizar los datos de importación se visualiza una creciente dependencia de alimentos básicos (Cuadro 4).

Cuadro 4: Importación de alimentos, quinquenio 2013-2017 (en ton.)

Rubros	2013	2014	2015	2016	2017	Incremento quinquenal
Cítricos	29,9	29,4	32,2	14,5	32,5	109%
Hortalizas	43,2	45,7	63,2	85,1	92,1	213%
Legumbres	111	125	300	205	212	191%
Frutas frescas	12,9	14,3	20,6	25,4	27,7	214%

Fuente: Extraído de Franceschelli y Lovera (2018).

A esto se añade, que Paraguay, a pesar de su potencialidad de producir más alimentos a través de la agricultura familiar, está entre los siete países con más del 10% de prevalencia de la subalimentación, junto con Honduras, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela y Haití, así como el aumento de sobrepeso en niños y adultos, que indica malnutrición (FAO, 2020).

En 2019 el Ministerio de Agricultura ha impulsado para la agricultura familiar el cultivo de siete rubros (tomate, sésamo, caña de azúcar, cebolla, algodón y banana) agregando en el 2020 el rubro de cáñamo. La mayor parte de estos rubros, además de no representar a los productos básicos de tradición alimentaria de la agricultura familiar, están enfocados en la generación de ingresos, antes que en la seguridad y la soberanía alimentaria (MAG, Anuario 2019).

Identificación de los actores institucionales y sociales

Son varias las instituciones públicas que tienen el rol de atender las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria. Entre las principales están:

1. *El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)*, es el ente gestor de la política pública agraria y de desarrollo sostenible. Cuenta con un Consejo Asesor Agrario (CAA), conformado por representantes de gremios de la producción del sector privado tales como la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), que representa al sector sojero, la Asociación Rural del Paraguay (ARP) que representa a los medianos y grandes ganaderos, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) para la representación de los industriales, la Federación

de la Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO), que lleva la representación de dichos sectores, la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), que representa a las medianas y grandes cooperativas, en su mayoría menonitas, y otras. Ni las mujeres ni el sector campesino de la agricultura familiar están representados en esta instancia nacional.

2. *Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)*, creado en el año 1963 para desarrollar la política de tierras, ha sufrido a lo largo de su medio siglo de existencia varias transformaciones en nomenclatura y nuevos roles, pero sin cambios sustantivos en su visión. Más aún, no ha habido cambios en el plantel de funcionarios reproduciendo los mismos paradigmas arcaicos del pasado militarista. Mantiene un Consejo Asesor cuya correlación de fuerzas es negativa para el sector campesino que ocupa una sola representación, mientras los mismos gremios empresariales que conforman el CAA ejercen las demás representaciones. Tampoco existe una representación femenina.
3. *Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)*, ente autárquico del MAG, creado en el año 2010, con el objetivo de liderar la generación, rescate, adaptación, validación, difusión y transferencia de la tecnología agraria y el manejo de los recursos genéticos agropecuarios y forestales para elevar la productividad y competitividad de rubros. Le asiste un Consejo Asesor compuesto de 8 personas, de los cuales 2 representan a instituciones públicas, 5 a sectores relacionados a la agricultura empresarial y 1 a la Universidad Nacional, sin ninguna representación del sector de alimentos de la agricultura familiar ni de las mujeres.
4. *Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)*, ente autárquico del MAG con más de 76 años de existencia, es responsable de la oferta crediticia exclusiva a pequeños productores rurales de bajos ingresos. Cuenta con un Consejo Directivo con representantes provenientes del sector público, de los cuales son representantes mujeres. No tiene una instancia de participación del sector campesino, a pesar de ser el eje de su política. Tiene varios productos, entre ellos el producto financiero para los rubros priorizados por el MAG.
5. *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)*, creado en el año 2003 a instancias de instituciones públicas y del sector privado empresarial para promover la investigación e innovación con laboratorios bioquímicos de industrias farmacéuticas, ganadería y soja (Goulet y otros, 2019). Tiene el objetivo de “*formular y proponer al Gobierno Nacional las políticas nacionales y estrategias de ciencia, tecnología e innovación y de calidad para el país, en concordancia con la política de desarrollo económico y social del Estado*” (Ley 2.279/03 “que modifica y amplía artículos de la ley 1028/97 general de cien-

cia y tecnología”). Cuenta con 14 consejeros, de los cuales el 36% representa a instituciones públicas, mientras que el restante 64% se reparte en un 21% entre gremios empresariales, academia y sociedad civil; solamente cuatro son mujeres. Estos consejeros ocupan sus cargos por decreto presidencial, sin que quede claro el mecanismo de selección. Resalta la presencia de las instituciones públicas mientras la presencia de la academia es ínfima. Los mismos gremios empresariales anteriormente mencionados figuran nuevamente esta esta institución. Más aún, la dirección está en manos de un empresario industrial, igual que en la administración anterior.

6. *Ministerio de Acción Social.* La anterior Secretaría de Acción Social, fue elevada a Ministerio en el año 2018 (Ley N°6.137 del 10 de agosto de 2018) con el objetivo de diseñar políticas públicas para reducir desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de pobreza. Una de sus funciones más importantes es la de implementar la política no contributiva a través de dos programas estrella TEKOPORA y TENODERA, con los cuales las familias vulnerables reciben una transferencia condicionada (monetaria) para alimentación y educación. Como política de asistencia social ambos programas han tenido su impacto, pero distan mucho en su aporte a la seguridad alimentaria, con excepción de la promoción de huertas familiares. Al respecto, los guías familiares tienen escasa formación agropecuaria, por lo tanto, no pueden acompañar debidamente la producción diversificada de alimentos de las familias beneficiadas. Esta falencia se ha querido superar con acuerdos con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), pero no se conoce de resultados concretos aún.
7. *Ministerio de Salud y Bienestar Social:* tiene a su cargo las políticas de salud y bienestar de la población. Entre sus atribuciones tiene la función de regencia y normalización para garantizar la inocuidad de los alimentos industrializados o semiindustrializados a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). En la Política Nacional de Salud 2015-2030, el tema de alimentación está apenas mencionado, mientras que el tema de seguridad alimentaria no existe como política pública de salud.

Entre los actores sociales relevantes para la implementación de las políticas públicas debería estar la sociedad civil organizada, especialmente los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. Este sector, sin embargo, no tiene una presencia visible, debido a que no existen instancias o mecanismos de participación, tanto en las estructuras institucionales, como en los mecanismos de implementación de leyes. Coincidentemente, los proyectos de ley que promueven la participación de la sociedad civil, presentados en los últimos cinco años, son los que sufrieron rechazo o estancamiento burocrático.

Desde hace casi 30 años, la Federación Nacional Campesina (FNC), que forma parte de la Vía Campesina⁶, realiza marchas en Asunción en protesta por las políticas neoliberales de los sucesivos gobiernos. El tema de alimentación está siempre presente entre los reclamos. Otras plataformas de unidad campesina como la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI), que nuclea a más de 12 organizaciones nacionales juntamente con la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP) y el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) y otras coordinadoras departamentales y regionales también han incluido entre sus reclamos el derecho a la alimentación y la necesidad de apoyo y asistencia para la producción de alimentos.

Por su parte, el Comité Nacional de la Agricultura Familiar e Indígena (CNAFCI)⁷, conformado por organizaciones nacionales y regionales, ha centrado su lucha en establecer políticas públicas para el sector. Esta instancia es miembro del Foro Rural Mundial, el cual abogó para que las Naciones Unidas establezcan, no solo, el Año Internacional de la Agricultura Familiar en el 2014, sino también el Decenio de la Agricultura Familiar 2019 – 2028.

Todas las protestas campesinas han logrado dar visibilidad a la problemática campesina y obligado a los gobiernos a establecer acuerdos con las organizaciones, pero sus impactos reales son aún escasos. En cuanto a los consumidores urbanos, éstos están aún desarticulados y sin capacidad orgánica por lo que tienen poca incidencia en las políticas públicas. Esto se ve con la corriente del *slow food* que, si bien se introdujo en el país, no ha crecido en adeptos de forma representativa, aunque van en aumento las parejas urbanas jóvenes que buscan una alimentación más saludable.

Los consejos asesores de los ministerios y entes gubernamentales son instancias importantes de participación y de gran influencia sobre las decisiones que se toman a nivel público. Sin embargo, la ausencia de la sociedad civil y del campesinado es notoria en estos espacios, que son ocupados mayoritariamente por empresarios y políticos. Considerando su composición, se puede inferir que su fin último es la defensa de sus intereses gremiales aprovechando la posición estratégica que ostentan.

6 Además de la FNC, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)-Vía Campesina-Capítulo Paraguay está conformada por la Organización de Mujeres Campesinas e Indígenas (CONAMURI), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), la Organización Campesina del Norte y la Organización Cultiva.

7 Esta entidad lideró la negociación para la aprobación y promulgación de la Ley N°6286 de la Agricultura Familiar Campesina, dentro de la cual se aborda la seguridad y la soberanía alimentaria.

A modo de ejemplo, recientemente el Ministro de Agricultura y Ganadería convocó al Consejo Asesor Agrario (CAA)⁸ a una reunión de consulta sobre una reforma institucional y reestructuración ministerial, dejando de lado, hasta este momento, a otros sectores importantes que deberían ser consultados, como los profesionales agremiados del agro, las organizaciones campesinas y la academia, entre otros.

De esta manera, por un lado está el campesinado que pugna por ser sujeto social, luchando para ser actor representativo de la producción de alimentos de la agricultura familiar, aunque todavía con incapacidad para aglutinarse bajo un solo objetivo, dejando de lado liderazgos excluyentes e intereses personales y mezquinos. Por el otro lado está el bloque hegemónico constituido por los gremios de empresarios agropecuarios y de la industria, que acumulan poder y controlan las políticas públicas y que conforman un cuerpo sólido que defiende sus intereses económicos.

Para este grupo la agricultura familiar campesina no es un sistema productivo propiamente dicho sino más bien un sistema cultural, por lo que no ameritaría el desarrollo de políticas públicas para fortalecerla. Sin embargo, no deja de reconocer que desarrolla un doble sistema de autoconsumo y renta de productos alimenticios (mandioca, maíz, poroto, sésamo, caña de azúcar, frutales) (UGP, 2015).

Lo indiscutible ante este planteamiento es que la agricultura familiar fue perdiendo poder sobre su producción y alimentación; sus semillas autóctonas fueron sustituidas por semillas, agroquímicos y alimentos importados y su sistema fue casi absorbido por el agronegocio por la presión sobre sus tierras. La vulnerabilidad no se da entonces por su incapacidad en sí misma sino por la incapacidad del propio Estado que no ha previsto su protección y revitalización. Esto mismo vale para las mujeres rurales, que con su trabajo cotidiano aportan a la capacidad productiva y económica al país. Si bien, ellas cuentan con una ley específica, no tiene una reglamentación que facilite su implementación.

La situación de la crisis económica, con el estancamiento del crecimiento en el 2019, empeoró con la crisis sanitaria del COVID19. Según un informe del Banco Central del Paraguay – BCP (2020), la economía nacional sufrirá una caída del 3,2%. En esta situación la agricultura familiar campesina se manifestó como actividad clave mediante el trabajo de miles de personas que proveyeron sus productos para el consumo interno, aunque sin cambios sustantivos en las políticas públicas a favor del sector.

8 Instancia creada por Decreto Presidencial N°10.353 en el año 2007 y conformada por el MAG, la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y la Cámara Algodonera del Paraguay (CAP).

Los relatos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de los años 2001 y 2006 plantean que la reducción de la pobreza y el derecho a la alimentación en Paraguay están afectados por tres factores: 1) la falta de acceso a la tierra por parte de campesinos e indígenas; 2) el aumento de los flujos migratorios y el desarraigo en las comunidades rurales; y 3) la concentración de tierras en manos de multinacionales que monopolizan la producción de alimentos (Anteproyecto de ley sobre el derecho a la alimentación en Paraguay).

Más recientemente, el Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación del año 2017 recomienda a Paraguay: a) ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño; b) revisar los impactos del modelo de la agricultura mecanizada para asegurar que no tenga impactos negativos sobre el derecho a la alimentación de los pequeños productores; c) elaborar y adoptar una ley marco nacional de derecho a la alimentación con planes de ejecución para cada región y con medidas presupuestarias, sostenibilidad a largo plazo, mecanismos de aplicación y participación plena y activa de todos los actores interesados, incluidos los más vulnerables al hambre; d) promulgar legislación pendiente, como la Ley de semillas nativas y criollas, y acelerar el proyecto de Ley del Derecho a la Soberanía Alimentaria y la Nutrición con recursos presupuestarios y humanos para su efectiva implementación; e) promulgar una ley de impuestos a la exportación de granos, incluyendo la soja; f) proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo; g) crear políticas de nutrición integrales, para erradicar la malnutrición; h) crear bancos de semillas; e i) promover la agricultura orgánica y la agroecología con mecanismos financieros para programas de capacitación; entre otros.

Perspectivas futuras

Las políticas de seguridad y soberanía alimentaria son necesarias en cualquier contexto de país, pero más aún en contextos de países pobres. La tendencia de agravamiento del hambre en el mundo, la crisis de la producción de alimentos y el endeudamiento del Estado son desafíos que deben ser abordados con políticas públicas que garanticen la alimentación de la población. En Paraguay, a diferencia de otros países, se está produciendo un debilitamiento de la agricultura familiar campesina e indígena que, precisamente, constituye el sector que más produce alimentos para el consumo interno. La reducción de las tierras agrícolas de pequeños productores y de indígenas por la presión que ejerce la gran agricultura obliga estos grupos sociales a abandonar sus comunidades y a formar parte de la periferia de las ciudades, donde crean cinturones de pobreza urbana.

Para remediar esta situación, urge primeramente revertir los cambios que se producen en el ambiente y que son atribuidos a la acción humana, tales como la tala indiscriminada de bosques, la expansión descontrolada de la producción extensiva, la contaminación de cauces hídricos y el manejo de insumos tóxicos en la agricultura. Estos factores destructivos tienen altos costos ambientales que deben ser asumidos con altos impuestos que puedan reinvertirse para paliar los daños ocasionados. Esto supone igualmente una revisión revolucionaria de la reforma agraria en el país, que no se ha llevado a cabo todavía, a pesar de la enunciación de la Constitución Nacional y de la apertura democrática. No es posible abordar con seriedad ningún tema si no están dadas las condiciones para tratar en forma ecuaníme la distribución equitativa de la tierra, que enfrente una fuerte resistencia por parte de los grupos de poder, que son, o protegen, los latifundios.

En todo este proceso, la definición clara de una visión país es fundamental para direccionar los esfuerzos hacia el logro de metas acordes con un planeta sostenible. En este sentido, la discusión a todo nivel, no solo académica, del tipo de desarrollo que se pretende pasa por la ruptura del paradigma de la revolución verde, la tecnología mecanizada y las semillas exportadas como panacea del desarrollo económico agrícola. La apertura mental a otro tipo de desarrollo más humano, sin renunciar a lo económico y tecnológico, debe instalarse en todos los sectores, especialmente en aquellos con poder político-financiero.

Sin embargo, todo este proceso debe estar acompañado por una sociedad civil organizada unida, consciente y decidida para exigir sus propios derechos. En este sentido, la madurez de este sector exige la búsqueda de objetivos comunes y estrategias a corto, mediano y largo plazo que conduzcan a una posición clara e ineludible sobre el cumplimiento de los derechos humanos de la población.

Las perspectivas futuras en el contexto actual no son muy halagüeñas en Paraguay. Por un lado, desde el Estado y las instituciones no hay avances sustantivos. Recientemente, el anteproyecto de ley que pretendía aumentar el impuesto sobre el tabaco, la soja y las bebidas azucaradas de un mínimo actual del 18% al 30% ha sufrido un nuevo revés al ser rechazado por tercera vez en los últimos años⁹. Por otro lado, la sociedad civil no encuentra mecanismos válidos para coadyuvar esfuerzos para la unidad y el trabajo conjunto entre movimientos y organizaciones sociales de los sectores comerciales, industriales y rurales.

9 Ver <https://www.ultimahora.com/senado-rechaza-proyecto-que-aumenta-impuesto-al-tabaco-n2819708.html>; <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/05/05/senado-rechazo-la-creacion-del-impuesto-a-la-soja/>

Conclusiones

La economía de la abundancia que Paraguay mantuvo hasta 1870 ha quedado irremediabilmente en el anecdotario histórico. Su recuperación, que pudo darse en los siguientes cien años, también fue malograda por la dictadura militar, que más bien ha exacerbado las desigualdades sociales y económicas que aún perduran. Si bien en los últimos 30 años de democratización se iniciaron y desarrollaron políticas públicas en todos los ámbitos, el tema del derecho a la alimentación, a la seguridad y la soberanía alimentaria sigue ausente.

La construcción de un sistema de seguridad alimentaria y nutricional que garantice el pleno ejercicio del derecho a la alimentación está aún muy rezagado en el país. Lo que hasta este momento se ha hecho ha sido paliativo, sin desmerecer algunos esfuerzos de protección social. Sin embargo, no se han iniciado cambios profundos que puedan promover estrategias de una política de Estado en materia de seguridad y soberanía alimentaria articulando la participación de todos los sectores sociales, privados y públicos, incluyendo a los grupos vulnerables que son en su mayoría del sector rural y periurbano.

Los grupos empresariales con poder económico son los que asesoran al Estado sobre las políticas públicas. Estos grupos ocupan sectores estratégicos donde se gestan las políticas públicas para defender sus intereses sectoriales económicos antes que los sociales. No promueven una apertura para que otros grupos participen y debatan sobre los puntos cruciales que deben abordar las políticas públicas, como es el caso de la agricultura familiar y la alimentación que afecta a la mayoría de la población. Tampoco el Estado cumple su rol de articulador entre los sectores, ni incentiva la cooperación intersectorial para promover y fortalecer los distintos niveles de cooperación e impulsar la seguridad y soberanía alimentaria.

Por parte del Estado paraguayo no existen políticas que promuevan la creación de mecanismos que eliminen los obstáculos para producir los alimentos. En lo poco que existe, al estar enfocada en la comercialización, subyace la idea de que la generación de ingresos lleva al bienestar y, por ende, a la seguridad alimentaria, pero la realidad es más compleja. La ley para compras a la agricultura familiar es una muestra de esta complejidad.

Los alimentos, como la ciencia de la agroecología y la economía solidaria, son patrimonio de las comunidades campesinas e indígenas y constituyen la base de los derechos humanos. Fueron los miles de personas de la Agricultura Familiar Campesina quienes salvaron a la sociedad nacional de una crisis de hambruna porque siguieron produciendo. El derecho a la alimentación como derecho humano, sea individual o colectivo, exige también el derecho a la tierra y a la producción de alimentos propios, y como el derecho a la justicia ecológica es un

derecho humano para eso, es esencial el fortalecimiento y la consolidación de la agricultura familiar campesina.

Dentro de este marco, el Estado debe garantizar la aplicación de las leyes y normas con suficiente presupuesto para erradicar el hambre y fortalecer los derechos humanos. La exhortación está hecha desde los organismos internacionales y desde la realidad país. Le compete al Estado paraguayo cumplir con su función social.

Referencias

- BALLARA, M.; NINOSKA, D.; RODRIGO, V. *Mujer, agricultura y seguridad alimentaria: una mirada para el fortalecimiento de las políticas públicas en América Latina*. Naciones Unidas. En <http://www.marcelaballara.cl/genydes/2012%20Mujer,%20agricultura%20y%20seguridad%20alimentaria%20Ballara%20Damianovic%20Valenzuel.pdf>.
- BENAVIDEZ, C. *Situación de las mujeres rurales en Paraguay*. [S.l.]: FAO, 2008.
- BENAVIDEZ, C. *Estudio Acceso de las mujeres de la agricultura familiar a la asistencia técnica y al crédito*. Paraguay: Reunión Especializada sobre Agricultura Familia-REAF del Mercosur, 2013.
- BENAVIDEZ, C. *Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales en Paraguay: un análisis desde el enfoque territorial*. Santiago de Chile: ONU Mujeres/Rimisp, 2016.
- BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP). *Boletín sobre el COVID19 y su impacto*. Asunción Paraguay: BCP, 2020
- CAMPOS, D. *Reforma Agraria: una causa nacional pendiente*. Asunción: Editorial Arandurá, 2013.
- CAMPOS, D. *Empoderamiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena*. Asunción, Paraguay: SER, 2018. (VERIFICAR ALTERAÇÕES)
- CAMPOS, D.; BENAVIDEZ, C. *Estudio sobre Gastos de Bolsillo para el Cumplimiento de responsabilidades de parte de las familias participantes del Programa TEKOPORA*. Asunción, Paraguay: SAS/SER, 2017.
- CAMPOS, D.; BENAVIDEZ, C. *Diseño de Gestión del Programa TENONDERA*. Asunción, Paraguay: SER/CPES/SAS, 2017b.
- ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES. Dirección General de Estadística, Censos y Encuestas. Ministerio de Hacienda. Paraguay: [s.n.], 2019.
- FAO. *Atlas de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe*. 2017. En <http://www.fao.org/3/a-i7916s.pdf>,
- FAO. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. 2018. En <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>.
- FRANCESCHELLI, I.; LOVERA, M. 2018. En <https://henoi.org.py/2018/12/18/derecho-a-la-alimentacion-no-paraguay-camina-en-sentido-contrario-derecho-a-la-alimentacion/FREIRE>, P. *Educación como práctica de la Libertad*. Montevideo, Uruguay: Ed. Tierra Nueva, 1970.
- IMAS, V. *Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria en Paraguay. Sistema de indicadores y línea de base*. Asunción, Paraguay: PROCENCIA/CONACYT. CADEP, 2019.

GOULET, F.; LE COQ, J.-F.; SOTOMAYOR, O. (Comp.). *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina, en Paraguay: lejos del desarrollo científico (I+D+i)*. Rio de Janeiro: E-papers, 2019. p. 297-321.

MELIÁ, B. El Guaraní Dominante y Dominado. *Revista Suplemento Antropológico*, Asunción, Paraguay, v. 8, n. 1-2, 1973.

MELIÁ, B.; TEMPLE, D. *El Don y la Venganza y otras formas de Economía Guaraní*. Asunción, Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Paraguayos (CEPAG258p), 2003.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. *Dirección de Ministerio de Hacienda, Dirección de Estadística, Censos y Encuestas, 2017*. Asunción, Paraguay: Encuesta Permanente de Hogares, 2008. (verificar alteração)

ONU. *Declaración de los Derechos Humanos*. Nueva York, USA: NN UU, 1948.

ONU, En <https://acnudh.org/load/2018/03/G1701976.pdf>. 2017.

ONU. *Declaración de los Derechos campesinos*. Nueva York, USA: NN UU, 2018

ONU. *Declaración del Decenio de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena 2019-2028*. Nueva York, USA: ONU, 2018.

ONU. *Declaración de las ODS 2030*. Nueva York, USA: ONU, 2015.

PIDESC. *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. USA, 1966.

UNIÓN DE GREMIOS DE LA PRODUCCIÓN. *Agricultura y Desarrollo en Paraguay*. En <https://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/agricultura%20y%20desarrollo.pdf>. 2015.

VÍA CAMPESINA: ¿Qué es la soberanía campesina? [S.d.]. En <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>.

YURYEVIC, A. *Desarrollo Rural Humano y Agroecológico*. Santiago, Chile: CET/CLADES, 1996.

CAPÍTULO 6

Evolución histórica de las instituciones y las políticas públicas para la seguridad alimentaria sustentable en México. Continuidades y rupturas

Héctor Ávila-Sánchez

Introducción

La atención gubernamental a los requerimientos alimentarios de la población mexicana remonta a los inicios del siglo XX, en el contexto de los primeros gobiernos que realizaban la reconstrucción nacional posrevolucionaria. Los planes y programas alimentarios en México surgieron en coyunturas precisas (crisis naturales, sociales, económicas y políticas) con efectos en la seguridad alimentaria y la nutrición (Barquera, Rivera y Gasca, 2001), con la finalidad de atender requerimientos precisos (asistencia social, desayunos escolares, impulso a la producción de alimentos básicos, leche y cárnicos). Se debía sobre todo a la rápida urbanización y al crecimiento poblacional paulatino que experimentaron las principales ciudades del país. Este es uno de los hechos centrales en la definición de las políticas alimentarias en México: a mayor cantidad de habitantes concentrados en ciudades, mayores requerimientos y estrategias para atender las necesidades de abasto; a mayor cantidad de población marginal y mayores rezagos nutricionales, tanto en el medio rural como en el urbano, mayores y más amplios requerimientos de políticas y programas de cobertura social.

En México, hay rezago en cuanto a garantizar el acceso a una alimentación suficiente y saludable para la población rural marginada. A partir del año 2000, se ha agravado la obesidad y otras enfermedades asociadas, que han permeado en capas de menores ingresos y afectan ya a más del 70 por ciento de la población adulta del país. En el medio rural, la situación reviste gravedad, por la carencia de servicios de salud de calidad que permitan la prevención, el diagnóstico y el tratamiento oportunos de estos padecimientos (Ávila, Flores y Rangel, 2011).

El objetivo de esta contribución consiste en presentar una secuencia histórica bajo la cual se ha instituido el sistema agroalimentario mexicano. Se abordarán los procesos sociopolíticos y económicos trascendentales en la historia nacional y las coyunturas específicas donde actores diversos, organismos gubernamentales y sociales, establecieron acuerdos, dinámicas, negociaciones, conflictos y disputas, presentes en la conformación de las instituciones encargadas de gestionar y erigir los diversos procesos para la alimentación de la población y, al tiempo, crear las condiciones para la inserción de los pequeños productores (economías familiares y campesinas) en este sistema. Un sistema sociopolítico que si bien ha considerado el tema alimentario en el centro de su agenda, incorporó paulatinamente lo referente a las cuestiones nutricionales y de salud pública.

La constitución del sistema agroalimentario en México ha estado desde siempre caracterizado por una constante presencia del Estado como institución rectora del desarrollo económico y social, desde donde se constituyeron las políticas y/o programas para atender las necesidades poblacionales. Desde sus inicios, las intervenciones gubernamentales se caracterizaron por su sentido asistencialista, dada la pobreza generalizada en la mayor parte de las sociedades urbanas y rurales posrevolucionarias. En el periodo de posguerra, de un importante desarrollo de la economía mexicana, el Estado mexicano devino en benefactor y al tiempo, le imprimió un carácter clientelar y de control político a sus vinculaciones con los campesinos mexicanos. Estos veían atendidas sus demandas, sobre todo en tiempos electorales, y eran resueltas temporalmente sus solicitudes de tierra y de participación en la dinámica rural, que contenía un sesgo favorable a las empresas agrícolas. A partir de la crisis del capitalismo de los años 70, la pobreza se convirtió en una constante entre los pequeños productores y campesinos, por lo que los programas alimentarios mexicanos, fueron integrados en programas sociales más amplios de corte asistencialista para la atención a graves problemas de desnutrición, así como de falta de cobertura escolar para la niñez rural. Los programas de desarrollo rural han tenido desde entonces un sentido de paliativo para afrontar la marginalidad de los grupos campesinos.

A partir del año 2019, en México ha ocurrido un cambio de gobierno, de los constituidos desde el modelo corporativista, hacia uno diferente, que inicialmente ha identificado la atención a la pobreza como su prioridad central y, por tanto, de orientación a sus políticas, entre ellas las rurales. El reto es mayor, pues se requiere actuar en instituciones corporativizadas con vicios estructurales, que han servido para el control político de las organizaciones campesinas. De ahí que el análisis de este cambio de gobierno, en este momento contiene más incertitudes que certezas. Actualmente subsiste un modelo de desarrollo rural, donde los productores campesinos deben insertarse en espacios productivos y comer-

ciales ajustados a la modalidad convencional de la producción agrícola; el nuevo gobierno plantea, en contraparte, un modelo diferente donde las sociedades campesinas, revitalizan sistemas tradicionales de cultivo (la milpa), ante formas y modelos que priorizan la productividad. ¿Qué se requiere desde las instituciones que impulsarán un sistema agroalimentario más igualitario y sustentable en la producción y la comercialización? ¿Cómo se posicionan aquí las organizaciones campesinas? ¿Cómo construir un sistema agroalimentario sustentable, vinculado con la atención de los rezagos nutricionales? ¿Qué roles y estrategias asumirán los diversos actores sociales en este nuevo panorama? ¿Qué mecanismos fortalecen la constitución de una real gobernanza territorial en un sistema agroalimentario diferente a los históricamente tradicionales? ¿Qué roles deben ejecutar las organizaciones campesinas en la resolución de conflictos, disputas y negociaciones con los actores e instituciones gubernamentales?

Se trata de cuestionamientos centrales que se precisa clarificar para la reorientación de un sistema productor de alimentos que pretende ser incluyente y democrático, que al tiempo que impacte positivamente en la economía y el bienestar de los pequeños y medianos productores rurales —los eternos marginados del campo—, incorpore en la agenda nacional la atención a problemas de salud pública (obesidad, diabetes y otras enfermedades), que ha permeado en capas de menores ingresos y afecta ya a más de 70 por ciento de la población adulta del país (Ávila et al., 2011).

El Nuevo Institucionalismo Histórico como marco de análisis en la constitución de las políticas alimentarias

La conformación de un sistema que atienda los requerimientos alimentarios constituye un proceso fundamental en las políticas públicas rurales, sociales y nutricionales-sanitarias. Las necesidades en la producción y abasto de alimentos han dado lugar al surgimiento de instituciones constituidas históricamente, producto de vicisitudes, negociaciones e intercambios entre actores políticos. En México se ha tratado de coberturas asistencialistas de parte de un Estado nacional, que mediante subsidios atendió el acceso a alimentos básicos a grandes sectores de población empobrecida, en el contexto de la reconstrucción nacional en un país que había experimentado una violenta revolución en la segunda década del siglo XX. Comenzó así el establecimiento de un orden institucional, que a partir de grandes acontecimientos y otros procesos sociales de magnitud trascendente (una segunda reforma agraria en el cardenismo, 1934-1940) colocaron en el centro de sus prioridades a la producción de alimentos, como un elemento que contribuiría a aminorar la desigualdad económica en el país.

Mediante las intervenciones gubernamentales en diferentes momentos históricos, se sentaron las bases para el surgimiento de las instituciones abocadas a la construcción de las políticas públicas. Se sustentó la existencia de un sistema alimentario que, a través de estrategias y programas en coyunturas específicas, ha intentado garantizar la demanda nacional de alimentos. Según Farfán (2007), los fenómenos históricos cruciales son determinantes para el éxito de un proyecto que aspira a convertirse en política institucionalizada. En los distintos momentos históricos por los que ha transitado la construcción del sistema alimentario nacional han participado diferentes actores y grupos sociales, asociaciones formales e informales de individuos, empresarios agrícolas y terratenientes, organizaciones con filiación partidaria, grupos de presión, sindicatos e inclusive organismos internacionales (por ejemplo, los grupos científicos y agricultores capitalizados, promotores de la revolución verde), que influyeron en la toma de decisiones de las instancias gubernamentales (ibid.).

El Nuevo Institucionalismo (NI) es una corriente de pensamiento que considera las reglas, las normas y las identidades como instrumentos de estabilidad y de escenarios de cambio. Estima a las instituciones como actores independientes y autónomos, capaces de perseguir sus propios objetivos y, al hacerlo, afectar a la sociedad frente a la visión de la acción colectiva como la agregación de decisiones individuales calculadas (March y Olsen, 1984 citado por Torres, 2015). El NI ilustra cómo las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales inherentes, que contribuyen a definir a las instituciones como organizaciones formales, reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992).

Existen diferentes tendencias y/o variantes del Nuevo Institucionalismo; sin embargo, las más recurrentes son las identificadas por Hall y Taylor (1996): el NI histórico, el de la elección racional y el sociológico. Para los fines del presente artículo, se considera el enfoque del nuevo institucionalismo histórico a fin de caracterizar la evolución temporal y la sucesión de procesos y fenomenologías a partir de las que se ha constituido un sistema alimentario en México. Esta corriente analiza los procesos y mecanismos mediante los que surgen y se institucionalizan las políticas rurales y, específicamente, las referentes a la producción de alimentos. Se otorga un rol central a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia históricas (Farfán, 2007).

El nuevo institucionalismo histórico observa a las instituciones como legado de procesos históricos concretos. Se considera que, por lo general, mantienen largos periodos de estabilidad y de arreglos institucionales que pueden interrumpirse por cambios intensos y profundos de corta duración (Thelen, s/f).

Dos conceptos son centrales en el corpus del nuevo institucionalismo histórico. El primero es el de la *path dependence*, que considera que las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de los modelos institucionales ya existentes, con intereses definidos de los actores, donde se manifiestan espacios y posiciones diferenciadas de poder que se reflejan tanto en la conformación de las políticas públicas como en el cambio institucional. El segundo, es el de las coyunturas críticas, que considera que la creación y/o surgimiento institucional proviene de cambios basados en discontinuidades o interrupciones de los procesos sociales en espacios institucionales establecidos que derivan en nuevas instituciones y estructuras políticas (Mahoney y Thelen, 2010, citado por Torres, 2015).

Bajo estas directrices, en el presente artículo se considera la conformación de un sistema alimentario en México, toda vez que las acciones sociales se han constituido a partir de una dinámica histórica permanente en cuanto a mecanismos de intervención, participación y poder de negociación de los actores. El proceso tiene peculiaridades en México, pues la mayor parte de las organizaciones sociales del campo, las de los productores pequeños y las economías campesinas, han sido permanentemente objeto de control político y clientelar por parte de los gobiernos en turno. Así, las políticas públicas rurales han marcado siempre un sesgo favorable a la gran empresa agrícola. Esto no significa necesariamente la inmovilidad de actores y de luchas o procesos sociales, si bien las acciones de movimientos sociales campesinos y obreros en distintas etapas históricas tuvieron efectos limitados en la conformación de instituciones abocadas a la producción y abasto alimentario.

Los pequeños productores y los campesinos, actores marginales en las políticas alimentarias

En el caso mexicano, las instituciones del Estado han tenido un papel fundamental en el diseño e instauración de las políticas públicas alimentarias. Quizá como caso único en América Latina, el sistema político funcionó durante 70 años sobre la base de sólidos mecanismos corporativos, a través de los cuales ejerció un férreo control y clientelismo político sobre los movimientos y organizaciones campesinas. Fue el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC), creada durante el gobierno cardenista en la década de 1930, que fue cooptada por el oficialismo durante los gobiernos subsecuentes y los acuerdos realizados por las cúpulas de las centrales campesinas no trascendían hacia sus bases. Pese a tal situación, existieron algunos movimientos y luchas independientes, con trascendencia local y acción limitada en la construcción de políticas públicas rurales y alimentarias. Otras organizaciones campesinas independientes, emanadas de la intensa dinámica agraria del cardenismo, la Unión General de Obreros y Campesinos de

México, así como la Central Campesina Independiente, aglutinaban a sectores del campesinado que se encontraban al margen del control oficial. Por su posicionamiento político y su constante participación en las disputas y luchas de la tierra, tenían acceso restringido a los créditos y los apoyos materiales para la producción agrícola. Su impacto territorial era menor, pues se localizaban sobre todo en las zonas de la gran empresa agrícola, donde el poder económico y político ejercía un control efectivo¹. Los gobiernos de la posguerra, que impulsaron la “modernización” de la economía mexicana a partir de una intensa actividad agrícola tecnificada, asignaron un lugar marginal a los productores familiares campesinos (ejidatarios y comuneros agrarios), debido a que “los grandes capitalistas agrícolas figuraban prominentemente entre las bases de apoyo político del mandatario en turno” (Hewitt, 2007). En estos mecanismos de control político han jugado un rol fundamental los *caciques*, personajes oligárquicos que ejercieron un sistema arcaico de poder económico y político, donde la usura, la extorsión y el despojo de tierras conformaban sus formas principales de enriquecimiento y poder político. Con frecuencia, incidían en la elección de autoridades locales afines (ibid.).

Evolución histórica de las políticas en torno a la alimentación

A través de las distintas etapas del desarrollo económico y social, la cuestión alimentaria ha estado en el centro de la agenda de las instancias gubernamentales ocupadas de la ruralidad. En el cuadro número 1 se detallan las particularidades de las políticas y programas instituidos.

La incidencia oficial se remonta a la década de los años 20, donde las acciones asumían un carácter caritativo y/o asistencial (Barquera et al., 2001) en la provisión de desayunos y provisiones alimentarias a sectores urbanos empobrecidos. También se otorgaban subsidios a la producción agrícola con la finalidad de mejorar la producción ganadera. Para canalizar tales ayudas, se organizaron cooperativas populares, sistemas y cajas de ahorro, para el impulso de las actividades agrícolas y ganaderas (ibid.).

Estas iniciativas continuaron durante la década de los años 30, a través de programas de acceso indirecto a la alimentación, mediante subsidios al precio de alimentos básicos (inicialmente maíz y frijol) para trabajadores en las ciudades. El

1 De hecho, los experimentos para la introducción de la Revolución Verde y el desarrollo tecnológico en la agricultura mexicana se realizaron en regiones de producción agrícola donde predominaba las propiedades privadas, bajo irrigación y altamente tecnificadas en el Norte y Noroeste de México, así como en el centro y occidente del país (Bajío). La producción agrícola de estas regiones se dirigía en buena medida al mercado del sur de los Estados Unidos.

período gubernamental del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) estableció o dio pauta a la participación activa de organizaciones obreras y campesinas en la construcción de las políticas públicas, en un país que aún se reconstruía después de un movimiento revolucionario (1910-1918) que causó grandes daños a la población, la economía y el territorio. En ese sentido el gobierno cardenista planeó las acciones centrales para continuar con la reconstrucción nacional: 1) una nueva y profunda reforma agraria, donde la tierra y la asistencia para trabajarla tuvieran mayores alcances y beneficios para las sociedades ejidales campesinas; 2) el fortalecimiento de la infraestructura nacional (sistema carretero, irrigación y electrificación), que permitiera incorporar las regiones rurales aisladas a los circuitos de la economía nacional; 3) la intervención de organizaciones sociales en la gestión comercial de los productos básicos y las subsistencias para las clases populares; y 4) el impulso a la mecanización de la agricultura nacional, como parte de los planes nacionales de desarrollo (Planes Sexenales)².

Las políticas de mayor alcance en lo referente a la producción agrícola y el fortalecimiento del sistema alimentario fueron la creación de los Almacenes Nacionales de Depósito (Andsa), el Comité Regulador del Mercado de Trigo y el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares, antecedente de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), de gran importancia en años posteriores, para la atención del abasto alimentario nacional (Barquera et al., 2001). En cuanto al abasto alimentario, en 1938 se instituyó el Comité Regulador de los Mercados de Subsistencia, que tenía como función proteger a los productores rurales y a los consumidores. Las acciones se realizaron a través de organizaciones obreras y campesinas, que operaban tiendas sindicales y centros de acopio con apoyo gubernamental (ibid, 85); en los años 50, se establecieron los precios oficiales de garantía para los productos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo), que aseguraba la rentabilidad en la producción y regulaba los precios del mercado contra la especulación. Se fortalecieron los programas de subsidio para población de bajos recursos, como el programa de desayunos escolares (Esteva, 1980; Barquera et al., 2001).

A partir de la década de 1940 los programas y políticas de abasto popular funcionaron irregularmente, sobre todo las comercializadoras y las tiendas sindicales, por presiones del comercio privado, que alegaba una competencia desleal. Las movilizaciones obreras y de organizaciones populares ciudadanas lograron finalmente mantener estas modalidades, pese a modificaciones importantes en su distribución geográfica y en cuanto a su número. En el contexto del crecimiento económico de la posguerra (también llamado “desarrollismo agrario”,

2 De tal magnitud fue este programa, que hacia los años 1950, México era el país con mayor mecanización agrícola en América Latina (Esteva, 1980).

1945-1960), los movimientos campesinos desempeñaron un rol marginal en la construcción de la economía nacional. Los esfuerzos y las políticas oficiales para el desarrollo rural asignaban un rol central a la agricultura capitalista mecanizada y de irrigación, que ya encontraba en el mercado exportador su principal sostén. Hacia 1947, el Estado mexicano realizó reformas constitucionales que obstaculizaron las demandas campesinas de tierra, en la intención de crear un clima de “confianza y seguridad” en la tenencia de la tierra y estimular la inversión privada en el campo (Esteva, 1980).

En la década de los años 50 y 60, las políticas gubernamentales se fortalecieron a través de medidas y acciones fundamentales que impactan en la producción de alimentos básicos. La Productora Nacional de Semillas (PRONASE), se creó con la finalidad de poner al alcance de los pequeños productores y ejidatarios, semillas para cultivos básicos a bajo precio, en un mercado dominado por compañías transnacionales. Igual función se realizó con la nacionalización de la industria productora de fertilizantes (Guanos y Fertilizantes de México), que se convirtió en un monopolio gubernamental, aunque la mayoría de su producción se distribuía hacia las zonas de agricultura comercial de riego. Finalmente, la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que intervenía en procesos fundamentales del sistema alimentario: el control de precios de alimentos básicos y el acopio, almacenamiento y distribución en distintos programas agrícolas dirigidos al abasto alimentario (Hewitt, 1991; Esteva, 1980, p. 88-89). Dos pilares fundamentales en la distribución y acceso de la mayor cantidad de población a los alimentos, fueron el sistema de tiendas DICONSA (Distribuidora Conasupo), fundamentalmente en zonas rurales y el Programa de Abasto de Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), que atendía principalmente a población habitante de los barrios populares en las ciudades y su periferia (Ávila et al., 2011). En este contexto participaron organizaciones campesinas, que establecieron alianzas con el gobierno para el establecimiento de programas de apoyo a la comercialización (subsidios al transporte y al embalaje de los productos agrícolas), así como una red de bodegas para almacenamiento de granos, controladas por las comunidades. En la gestión de la red de tiendas rurales DICONSA jugaron un papel importante las cooperativas populares de consumo, que impulsaron comités regionales de abasto en todo el país (Hewitt, 1991).

Para la década de los años 70, se agotó el “milagro económico” mexicano (crecimiento sostenido de la economía, consolidación de una clase media emergente, control y atención a la pobreza). Se inicia el resquebrajamiento del modelo corporativista autoritario (el gobierno y su partido casi único), con una gran crisis social y económica que se manifestó ampliamente en el campo, fundamentalmente en las sociedades ejidales y campesinas (Esteva, 1980).

Cuadro 1. Evolución histórica de las políticas alimentarias en México

Periodo	Programa y/o política	Objetivos	Acciones e impactos sociales y económicos	Programas sociales vinculados	Actores participantes
1920- 1930 Reconstrucción nacional postrevolucionaria	Diversos programas asistenciales; Subsidio a la producción;	Apoyo a consumidores; Aumento y mejora de producción agrícola y ganadera;	Desayunos escolares a niños; Cooperativas populares; Productores agrícolas y de ganado;		
1930-1970 Cardenismo Posguerra Industrialización; Crecim. Economía; Estado Benefactor ; Milagro económico ; Crisis económica y social ;	Política alimentaria; Almacenes Nac. de Depósito; Programa Desayunos Escolares; Abasto Popular; Subsidio producción alimentos; Programa Nacional Alimentación; Subsidio consumo productos del campo;	Control precios de granos en el mercado (precios de garantía); Acceso a artículos de primera necesidad; Abaratar costo de artículos alimentarios; Atención desnutrición infantil y control de precios de canasta básica; Regulación e importación de alimentos;	Subsidios alimentos básicos; Alimentos baratos; Almacenamiento y regulación de precios; Importación productos; control de precios; Creación Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Tiendas rurales DICONSA y leche LICONSA; Objetivo: subsidios a población en pobreza;	Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares;	Centrales obreras; Organizaciones campesinas; Comerciantes independientes;

Periodo	Programa y/o política	Objetivos	Acciones e impactos sociales y económicos	Programas sociales vinculados	Actores participantes
1976-2019 Perrolización de la economía; Apertura comercial; Desmantelamiento de políticas públicas; Privatización de economía; Economía de mercados;	Sistema Alimentario Mexicano (SAM); Programa de Apoyo al Comercio Ejjidal (PACE); Programa Nacional de Alimentación (PNA); Programa de Asistencia Social Alimentaria; Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral; Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF); Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA); Programa de Apoyo Alimentario; Programa Especial Combate para el Desarrollo Rural Cruzada Nacional contra el Hambre; Programa México sin Hambre; Programa para la Soberanía Alimentaria;	Recuperación autosuficiencia alimentaria; Enfrentar problemas de hambre, salud y desnutrición en zonas marginadas; Ampliación de red comercial; Procurar Soberanía Alimentaria y fortalecimiento seguridad alimentaria Acceso a canasta básica alimentaria; Satisfacción necesidades en educación, salud, alimentación y vivienda; Erradicación de hambre y desnutrición; Aumento producción agrícola e ingreso a pequeños productores agrícolas;	Producción, acopio, transformación, abasto y consumo de alimentos para población en pobreza y pobreza extrema; Acciones en el campo de la salud; Apoyo tecnológico a la economía campesina; Liberación de precios de canasta básica; Subsidios en tiendas rurales y a la tortilla; Desayunos escolares; Subsidio monetario a familias pobres y a productos; apoyos al gasto familiar; Comedores comunitarios; Impulso de proyectos alimentarios para población con deficiencias nutricionales;	COPLAMAR Estrategia de Asistencia Social Alimentaria; Programa de Abasto Rural, de la Familia (DIF) Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL); Niños en Solidaridad; Progres y Prospera; Programa Desarrollo Humano Oportunidades; Programa Abasto Social de Leche (LICONSA); Programa Abasto Rural (DICONSA); Estrategias 100 x 100 y Vivir Mejor;	Sociedades ejidales; Agricultores privados; Organizaciones campesinas; Organizaciones ciudadanas;
2019-2024 ¿Nuevo régimen político y social?	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; Política Pública Desarrollo Rural; Seguridad Alimentaria de México (SEGALMEX)	Promover y garantizar derecho alimentario nutritivo y de calidad; Fortalecer seguridad alimentaria Acceso de pequeños productores a comercialización; Aminorar desigualdad económica y social en el campo; Fortalecimiento de producción agroecológica y la biodiversidad;	Promoción de programas para mejorar la suficiencia alimentaria; Fortalecimiento de la economía campesina; Arraigo de la población rural migrante; Beneficios económicos para población con altos índices de pobreza;	Sembrando Vida; Instituto para la Salud y el Bienestar (INSABI)	Pequeños productores; Sociedades campesinas indígenas; Productores agrícolas periurbanos; Productores privados;

Fuente: Ávila et al. (2011), CONEVAL (2010), López y Gallardo (2015), SADER (2019).

Las políticas rurales para la producción alimentaria experimentaron diversos fenómenos: por una parte, la eliminación de los precios de garantía para los productos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz); por otra, el crecimiento de las importaciones de algunos de esos productos, en detrimento de los productores rurales locales, principalmente ejidatarios, lo que aceleró la migración de campesinos empobrecidos hacia las ciudades. Ambas políticas fueron decisivas en la pérdida de la autosuficiencia alimentaria³. Se identificaba en la literatura la llamada “ganaderización” del agro, ocasionada por el crecimiento de superficies para el cultivo de forrajes, en detrimento de los granos básicos alimenticios (Barkin y Suárez, 1983 citado por Zepeda, 1988). Se confirmaba así la pérdida de la autosuficiencia alimentaria debido al rol que el modelo de crecimiento asignó a la agricultura dentro de las tendencias globales de la economía mexicana y a la profusión paulatina de la transnacionalización de la agricultura y su impacto creciente en el modelo alimentario y en los patrones de consumo de la población urbana (Zepeda, 1988).

En los años 1979-1980 se instauraron tres programas fundamentales para enfrentar la marginalidad y los problemas de desnutrición y salud en el ámbito rural: 1) la Comisión del Plan Nacional para Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); 2) el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); y 3) el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Los tres programas estaban directamente vinculados al fomento productivo y la protección social. COPLAMAR operaba en zonas y donde habitaban grupos marginados, fundamentalmente en regiones indígenas; el PIDER se orientaba sobre todo a la construcción y el reforzamiento de la infraestructura rural –camino, puentes, electricidad–; el SAM, se enfocaba en la producción y comercialización de cultivos básicos, así como en la atención de requerimientos nutricionales en la población (Gordillo, 2017).

La instauración del SAM tuvo como objetivo la recuperación de la autosuficiencia alimentaria mediante la producción de cultivos básicos y fortalecer el rol participativo de las economías campesinas y ejidales; asimismo, pretendía dar más eficiencia a los sistemas de distribución de alimentos, principalmente entre la población de bajos recursos. La producción de granos para el consumo fue una de las líneas estratégicas a las que el gobierno destinó cantidades importantes de recursos. Los fondos para los subsidios que se otorgarían en el SAM (precios de garantía, créditos blandos, fertilizantes y semillas a bajo costo, seguros de

3 Debido al rumbo que tomaron las políticas públicas agrícolas, en 1973 México importaba el 25% del maíz que se consumía (Barquera, et al., 2001), al tiempo que aumentaba el déficit en la producción de otros granos. Las importaciones de granos básicos crecieron a un ritmo exponencial (9% del total sectorial en 1965, 67% en 1975 y 80% en 1980) (Luiselli, 1980).

bajo costo, riesgos compartidos, mejoras tecnológicas), provendrían de los altos ingresos petroleros que el gobierno obtenía en la época (Spalding, 1985).

Para el SAM era prioritaria la producción de granos básicos para consumo humano, por encima de los cultivos forrajeros. Se otorgaba un rol importante a los actores participantes, pues se consideraba que la creación del SAM constituiría una respuesta a la dinámica de un movimiento campesino independiente durante los años setenta (Esteva, 1980). Sus organizaciones serían las depositarias de la estrategia, en la intención de elevar su participación en el ingreso generado por toda la cadena alimentaria⁴. Igualmente, se encargarían del control del proceso productivo, y participarían en la generación y apropiación de valor con otros agentes de la cadena alimentaria (Luiselli, 1980). El programa benefició fundamentalmente a la agricultura comercial privada, si bien impactó positivamente en el empleo, en la disminución de la migración rural y atenuó la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso en el campo (Esteva, 1980).

En términos generales, se consideró que el SAM quedó atrapado por una densa burocracia y por los intereses políticos y las prioridades de los grandes productores. Se ha señalado que tradicionalmente, la mayor parte de las medidas y programas rurales han beneficiado a las zonas de mayor producción agrícola en el país (Spalding, 1985; Appendini y Salles, 1975). Sin embargo, en el programa en cuestión, algunos estados con amplias regiones de economía campesina incrementaron sus rendimientos de maíz (Spalding, 1985). Finalmente, el SAM, creado y sostenido con recursos provenientes del petróleo, llegó a su fin en 1981 por problemas fiscales derivados de la caída de los precios del petróleo.

El desmantelamiento de las políticas alimentarias

A principios de la década de los años 80, en México operaba ya un modelo de economía abierta, con el retiro progresivo del Estado de la gestión de la economía. Con el cambio de gobierno en 1982, se inició el desmantelamiento paulatino de las políticas alimentarias históricamente instituidas.

4 El SAM consistió “en una estrategia de producción e ingreso en beneficio de la alimentación popular. Contra la tendencia desnacionalizadora en la agricultura y el ataque brutal a la economía campesina; [...] busca reactivar la producción agrícola y pesquera y actuar sobre los aparatos de transformación y distribución de alimentos populares con el fin de fortalecer la economía campesina [...] plantea también un nuevo desarrollo de la agricultura, pues pretende reorientarla al mercado interno, de manera que sustituya sus propias importaciones y libere divisas para inversiones productivas con amplio y rápido impacto en el empleo rural, la producción y con encadenamientos positivos hacia la industria y la distribución” (Luiselli, 1980).

En 1983 se instrumentó el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), operado por la Comisión Nacional de Alimentación, cuyo objetivo consistió en acrecentar el consumo básico de la población de más bajo ingreso, mediante el aumento de la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero, para impactar en la nutrición de la población. Se ejecutó a través de subprogramas relacionados con producción, abasto, consumo, salud y nutrición, con escasa coordinación entre ellos. Se redujeron drásticamente los subsidios que otorgaban los programas anteriores por lo que la cuestión de la autosuficiencia alimentaria se relegó a un plano inferior (López y Gallardo, 2015; Spalding, 1985).

A partir de la década de los años 90, las estrategias alimentarias estuvieron vinculadas a programas sociales de mayor alcance y cobertura, con la intención de aminorar la marginalidad y pobreza⁵. Como es norma en México, cada administración presidencial trata de imprimir su sello propio y mantiene con algunas variantes, la atención a los programas alimentarios y de nutrición.⁶

Para esta misma época, se reforzó la importación de granos básicos para asegurar la operación de los programas alimentarios. Se multiplicaron las compras exteriores de alimentos en perjuicio de los pequeños productores y las economías campesinas. En los planes y programas gubernamentales se eliminó definitivamente la alusión a la autosuficiencia alimentaria y en su lugar se oficializó el de la soberanía alimentaria, que transitó casi inmediatamente al de seguridad alimentaria, en atención a lineamientos impulsados desde los organismos internacionales (FAO, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional). Se mantuvo la continuidad del Programa Nacional Alimentario, con numerosos subprogramas, integrados y operacionalizados a partir del eje de la política social en el sexenio 1988-1994, el Programa Nacional de Solidaridad. Continuó el retiro paulatino de subsidios a la producción y al consumo, excepto a los productos de primera necesidad, como leche y tortilla, además de mantener programas de apoyo a la alimentación, como las tiendas rurales Diconsa, los desayunos escolares y las lecherías Liconsa (López y Gallardo, 2015; Ávila et al., 2011).

En la administración gubernamental 1994-2000, tuvo continuidad el planteamiento de la seguridad alimentaria, basado en el Programa de Alimentación

5 La pobreza y la inseguridad alimentaria son dos de los problemas más graves que afecta a una buena parte de la población mexicana. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el año 2014, 46.2 % de la población nacional (55,3 millones de personas), estaba en situación de pobreza, y 23,4 % (27 millones de personas), padecía pobreza alimentaria. La situación era aún más grave en el medio rural, pues 61,1 % de la población se hallaba en pobreza y 30.9 % experimentaba carencia de acceso a la alimentación (Coneval, 2015).

6 En el periodo 1988-1994, se instauró el programa Solidaridad; en 1994-2000, Progresá; en 2000-2006, Oportunidades, con continuidad en el periodo en 2006-2012, para el periodo 2012-2018, se estableció el programa Prospera.

y Nutrición Familiar (PANF), a partir de tres ejes fundamentales: a) desayunos escolares, b) canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural y c) la canasta y apoyos a familias de áreas urbanas marginadas (López y Gallardo, 2015). Se multiplicó el reparto de despensas familiares, fundamentalmente en zonas urbanas periféricas y rurales, con énfasis en zonas de población indígena a fin de atender déficits alimentarios y nutricionales. La medida formaba parte de una estrategia social de mayor alcance, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), enfocado en el combate a la pobreza extrema en el medio rural y el otorgamiento de subsidios directos para el afianzamiento de la seguridad alimentaria, a través de alimentos de mayor calidad nutricional y el otorgamiento de becas escolares. Operaron como políticas focalizadas, intervenciones integrales en materia de salud, nutrición, apoyo alimentario y educación en 250 microrregiones rurales en pobreza y pobreza extrema (ibid.).

A partir del año 2000 se inaugura una etapa diferente en la vida política de México. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que edificó el sistema corporativista durante 70 años, salió del poder. El partido sucesor, el Partido Acción Nacional (PAN), con orientación ideológica de derecha, no realizó cambios de fondo en el modelo económico y social de los programas de gobierno y marcó una continuidad en las políticas de corte neoliberal. Enfrentó los problemas de la pobreza, la alimentación y la nutrición desde una visión asistencialista.

La atención a los requerimientos alimentarios y nutricionales se implementó a través de programas de Desarrollo Rural vinculados con numerosos subprogramas del principal proyecto del gobierno 2000-2006, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CONEVAL, 2010). Las ayudas gubernamentales se realizaron mediante transferencias en especie o bien económicas, así como el otorgamiento de suplementos alimenticios, dirigidos a la atención de rezagos en materia de desnutrición, malnutrición y crecimiento de la obesidad y el sobrepeso.

En el año 2001 se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, bajo la que se contemplan los instrumentos legales que norman la dinámica y las actividades inherentes a los territorios rurales en México. Se concedió especial atención a la producción alimentaria, destacando lo concerniente a la seguridad, la soberanía y la autosuficiencia. Se identificaron los productos básicos requeridos para una adecuada alimentación, las demandas internas de consumo de productos básicos y estratégicos, las necesidades de abasto e importación alimentaria, en interacción con programas de protección del medio ambiente (H. Cámara de Diputados, 2001). Cabe señalar que en todas y cada una de las leyes y reglamentos referidos a la alimentación, no hubo mención alguna a las organizaciones de productores, para intervenir en la discusión y diseño de los programas y las políticas alimentarias. De la misma manera, dicha ley contiene un sesgo riesgoso que, debido a su

carácter de política nacional, podría encontrarse con limitaciones institucionales en niveles territoriales subnacionales y/o locales (Valencia et al., 2019).

Continuó vigente el marco de la seguridad alimentaria, instrumentalizado a través del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), modelo recomendado por la FAO para incrementar la productividad de los pequeños agricultores en países con ingresos bajos y con déficit de alimentos, para reducir la incidencia del hambre y la malnutrición. Con las adecuaciones necesarias, el PESA fue adoptado en México en el año 2002, como proyecto piloto en seis estados de la República, para adaptar su metodología a las condiciones nacionales. A partir del año 2005 se expandió su operación a 16 estados del centro, sur y sureste del país, con altos índices de pobreza, siendo uno de los programas rurales gubernamentales más importantes (Gordillo, 2017). Como objetivos centrales, planteaba el reforzamiento de la seguridad alimentaria, así como la incidencia en el aumento de los ingresos de las familias en comunidades de alta marginación. Se realizaría a través del incremento de la producción agropecuaria, de la promoción de la autosuficiencia alimentaria y la ampliación de los mercados locales. Al tiempo, implementaría innovaciones y mejoras tecnológicas, además de generar interacciones que impactarían en la organización local y comunitaria (Cherrett, 2017). Un papel central lo realizaban las agencias de desarrollo rural (ADR), una forma novedosa de extensionismo realizado por un equipo multidisciplinario que asesoraba y guiaba los procesos productivos y de comercialización (Gavotti, 2017). En 2008 cambió su nombre a Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.

En el periodo gubernamental 2006-2012 hubo continuidad en el programa Oportunidades, con algunos ajustes menores. Las acciones principales en materia alimentaria, se canalizaron a través de subsidios alimentarios a la población⁷. Si bien algunas evaluaciones externas (CONEVAL, 2010) reportaron beneficios en cuanto a mejoras en la nutrición infantil por la ingesta de alimentos sanos y dosis regulares de leche, al tiempo quedaron al descubierto los problemas lacerantes de la desigualdad social: en 2008, en términos de acceso a los alimentos, 18,2% de la población mexicana se encontraba en pobreza alimentaria, es decir, no contaba con el ingreso suficiente para adquirir los bienes de la canasta básica, aun si utilizara la totalidad de su ingreso. Por otro lado, según la medición multidimensional de la pobreza, en 2008 la carencia por acceso a la alimentación fue superior a 10% de la población en todo el país (ibid.).

7 Programa de Abasto Rural; Programa de Abasto Social de Leche; Programa de Apoyo Alimentario (transferencia monetaria o en especie); Suplementos Alimenticios; Monitoreo de Estado Nutricional. Otros programas vinculados a las cuestiones alimentarias fueron: Desayunos Escolares; Atención a Menores de 5 años en Riesgo; Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo.

En el periodo 2012-2018, el tema alimentario operó a través de un programa intergubernamental, el Programa de Desarrollo Humano Prospera, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Uno de los componentes principales, la Cruzada Nacional contra el Hambre, se estableció en 2013 y retomó la metodología PESA como estrategia nacional de política social, integral y participativa para afrontar el problema del hambre en México. Focalizó su estrategia en unidades territoriales en pobreza multidimensional a partir de una alimentación y nutrición adecuadas, para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria. Entre sus objetivos centrales, pretendía incidir en la reducción de la desnutrición infantil aguda y el hambre, así como mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez. En lo productivo, pretendió aumentar los volúmenes productivos alimentarios para elevar el ingreso de los campesinos y pequeños productores, así como la producción de granos, productos cárnicos y pesqueros, fundamentales en la canasta básica rural. Buscaba mejorar los hábitos alimentarios y la diversidad de la dieta de las familias rurales, y fortalecer los mecanismos que agilizaran el acceso a los mercados. Asimismo, intentaba minimizar las pérdidas postcosecha de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución, comercialización, así como promover la participación comunitaria (Martínez, 2017).

Lamentablemente, los programas de atención a estos problemas sociales no alcanzaron a cumplir totalmente sus objetivos por múltiples razones, entre las que se encuentran su inadecuada estrategia metodológica, el exceso de burocracia y la falta de continuidad en mecanismos fundamentales como las ADR. Asimismo, colaboraron otros vicios y fenómenos arraigados en el medio rural mexicano, como la duplicidad de funciones de las instancias gubernamentales de apoyo a la producción, la corrupción en el manejo de los recursos materiales y financieros; situaciones estructurales intangibles como el caciquismo y el control político local y regional, que históricamente han constituido grandes obstáculos para el desarrollo de las iniciativas locales. Se ha mencionado, inclusive, la falta de comprensión del entorno histórico y cultural de las comunidades objeto de intervención (Cherrett, 2017), la incompreensión cabal de la pobreza y marginalidad para interactuar, sobre todo en las comunidades indígenas y la ausencia de una estrategia que identificara el ámbito territorial de las comunidades, sus dinámicas culturales, ambientales, económicas y sociales, así como las formas en que interactúan con las instituciones (ibid.). Algunos análisis de evaluación del programa PESA apuntan en la dirección de beneficios marginales en cuanto al ingreso de alimentos en las canastas⁸.

8 En algunos casos, “el PESA contribuye en menos de 10 % del valor del consumo per cápita de los beneficiarios, lo cual hace poco significativo su aporte a la canasta básica alimentaria, así los ben-

A partir del año 2017, el PESA cambió nuevamente su denominación a la de Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales, como parte componente del Programa de Apoyos a Pequeños Productores, que continuó hasta el final del gobierno 2012-2018. La finalidad del componente era contribuir a garantizar la seguridad alimentaria en las localidades de alta y muy alta marginación con población en condición de pobreza y pobreza extrema.

Un nuevo proyecto de país. ¿Un giro a la política alimentaria y social?

Históricamente, las políticas para el desarrollo rural en México han otorgado un rol marginal a los productores familiares y pequeños en cuanto a su participación en el sistema agroalimentario nacional. El modelo del desarrollo rural instituido ha privilegiado al *agrobusiness* empresarial, sobre todo en las regiones agrícolas vinculadas a los mercados internacionales de Estados Unidos y Canadá. También aportan grandes volúmenes de alimentos producidos bajo modalidades convencionales, para surtir los grandes mercados urbanos de abasto alimentario, en el que también participan en menor medida, los pequeños y medianos productores (ejidatarios, comuneros y privados) (Figura 1).



Figura 1. Frontera agrícola de México.

Fuente: SIAP (2017) Atlas agroalimentario de México

eficiarios no se ven incentivados a permanecer o mejorar los proyectos” (Gimate y Muñoz, 2017).

En el año 2019, inició una nueva etapa en la historia social mexicana: el ascenso al gobierno de una formación política distinta al partido del corporativismo, al de los setenta años en el poder y al continuismo de los gobiernos subsecuentes, identificados con economías de mercado (2000-2012). Accede al poder una formación política predominantemente de centro-izquierda, que propone como meta principal aminorar la desigualdad económica y social existente en el país. En su programa de gobierno plantea el desarrollo de una Economía para el Bienestar, donde el mercado no sustituye al Estado, sino que este coloca la atención principal en los sectores marginados, prioritarios para las políticas públicas (Secretaría de Gobernación, 2019).

Una de las políticas fundamentales para un desarrollo rural incluyente está relacionada con la producción alimentaria. Intenta, en lo posible, revertir el modelo convencional alimentario e incidir en prácticas sanas de nutrición que impacten positivamente en el descenso de las tasas de desnutrición y malnutrición. De la misma manera, busca afrontar los graves problemas de obesidad, diabetes y otras enfermedades que padece la población mexicana. Se retoma la esencia del planteamiento de la autosuficiencia y la soberanía alimentaria, a fin de garantizar la elevación en el nivel de vida de los grupos campesinos.

El instrumento rector del gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, señala como uno de sus objetivos promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a través del Acuerdo Nacional por la Autosuficiencia Alimentaria. Ahí, el Estado vuelve a tener un rol central en la gestión del proceso, además de reivindicar a los pequeños y medianos productores como sujetos productivos y de derechos, a quienes se otorgarán apoyos directamente, sin intermediarios, con acompañamiento técnico y acceso a activos productivos. Tales medidas se proclaman como actos de justicia social (SADER, 2019).

Bajo el concepto de Autosuficiencia Alimentaria se plantea revitalizar la producción interna de alimentos. Al tiempo, se pretende el fortalecimiento de la agricultura como una actividad rentable, con la intención de incidir en el arraigo de la población rural. Un objetivo importante consiste en realizar la producción de alimentos en forma sustentable como vía para combatir la mala nutrición. Se impulsarán las cadenas productivas de granos básicos, cárnicos, lácteos, pesqueros y acuícolas, con la participación conjunta de los sectores público y privado en las políticas públicas. Paulatinamente, tales procesos incidirán en la reconstrucción de la cohesión y solidaridad social y comunitaria de las sociedades rurales y principalmente en las economías campesinas y los grupos rurales y urbano-rurales marginales (ibid.). Se trata de revitalizar programas que fortalecerán la soberanía alimentaria del país.



Figura 2. Programas de gobierno en el Sistema Agroalimentario de México 2019-2024

Fuente: Suarez (2020)

Son dos los programas principales a través de los que se hará operativa la estrategia. En primer lugar, la instauración de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), el organismo encargado de la producción y distribución de alimentos, respaldado por un subprograma central, Precios de Garantía, consistente en otorgar pagos mínimos por tonelada a pequeños productores de maíz, frijol, arroz y trigo, que les garantice la rentabilidad en el proceso, afectado por precios de mercado cada vez menos redituables. Además de incentivar el ingreso de pequeños y medianos productores agropecuarios, se pretende alentar la autosuficiencia alimentaria, con el impulso al cultivo y producción de alimentos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche) a fin de reducir en lo posible las importaciones. De manera complementaria se buscará mejorar el sistema de acopio, distribución y abasto rural e impulsar la producción y comercialización de productos de la canasta básica alimentaria. La operación de este programa prioriza sus acciones en zonas de alta y muy alta marginación y beneficiará a productores indígenas. Se vincula con otros subprogramas paralelos de la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER), como Producción para el Bienestar y Fertilizantes para el Bienestar, que otorgarán apoyos crediticios y en especie, además de proveer fertilizantes a bajo costo a pequeños y medianos productores (SADER, 2019) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Programas para la Seguridad Alimentaria 2019-2024

Programa	Generalidad	Dirigido	Objetivos	Ámbito de operación	Actores participantes	Vinculación	Incidencia en Nutrición y Sanidad
Producción para el bienestar	Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo.	Productores de granos, café y caña de azúcar.	Financiamiento a productores; Liquidez para invertir en insumos y servicios para la producción.	Pago de mano de obra, renta de maquinaria, compra de semillas y fertilizantes; Efectos sociales.	Pequeños productores menores de 5ha y hasta 20ha. Población indígena.	Programas diversos de SADER.	Mejorar la alimentación.
Precios de Garantía	Incentivar ingresos de pequeños productores; Autosuficiencia alimentaria; Reducción de importaciones.	Productores de maíz de consumo humano, arroz, frijol, trigo panificable y leche.	Mejorar acopio, comercialización y abasto rural. Comercialización y producción de alimentos. Precios de garantía en zonas de alta marginación.	Nacional Especialmente zonas de alta marginación. Regiones de economía campesina.	Pequeños productores. Medianos productores.	Estado (SEGALMEX), productores.	Mejorar el resguardo y precio de productos básicos.
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria 2020	Mejorar el patrimonio fitosanitario y de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera del país.	Vigilancia Epidemiológica de Plagas y Enfermedades. Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera.	Prevención y combate a plagas y enfermedades que afectan la agricultura, ganadería, acuacultura y pesca.	Cobertura nacional. Medidas fitozoosanitarias y de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera.	Controles regionales Gobiernos estatales Productores pobres, vulnerables y adultos mayores	Fortalecimiento de la Capacidad Técnica, Operativa y Administrativa del SENASICA.	Cobertura riesgos de contaminación en unidades de producción agroalimentaria, acuícola y pesquera.
Programa de Abasto Rural (DICONSA)	Desarrollo Económico Incluyente	Población de alta o muy alta marginación del medio rural, que no cuenten con servicio de abasto local;	Facilitar acceso económico a los productos alimenticios; Seguridad alimentaria en localidades de alta marginación.	Zonas rurales de alta y muy alta marginación; Espacios urbanos periféricos.	Población en pobreza y vulnerabilidad, en rezago y marginación. Adultos mayores.	Coordinación Interinstitucional; Secretarías de Desarrollo Rural y de Medio Ambiente.	Estrategia contra la pobreza y el hambre; Impulso a seguridad alimentaria y mejora nutricional;

Programa	Generalidad	Dirigido	Objetivos	Ámbito de operación	Actores participantes	Vinculación	Incidencia en Nutrición y Sanidad
Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA)	Acciones para abastecimiento de leche a sectores marginales y de bajos recursos, con déficit nutricional.	Habitantes en zonas mayoritariamente indígena, alta marginación y con altos índices de violencia.	Mejoramiento en el acceso a la alimentación de las personas integrantes de los hogares beneficiarios	Zonas rurales y periferias urbanas en todo el país.	Población infantil-juvenil en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; Adultos mayores, en rezago y marginación.	Liconsa, beneficiario directo. Liconsa, abasto comunitario. SEGALMEX	Desnutrición; Seguridad Alimentaria
Programa Fertilizantes para el Bienestar	Aumento de productividad	Pequeños productores de maíz, frijol y arroz	Otorgamiento de 150 kg de Urea/ha 150 kg de DAP/ha	Edo. Guerrero (81 municipios marginados); 95 centros de distribución SEGALMEX	Productores a pequeña escala hasta 2 has.	Tres niveles de gobierno; Centros educativos y de investigación.	Prácticas sustentables para el medio ambiente.
Programa Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura. (BIENPESCA)	Impulso a la producción y consumo alimenticio nutritivo.	a) Bienestar para pescadores y acuicultores. b) Uso variado de Recursos Acuícolas.	Fomento a pequeños y medianos productores pesqueros y acuícolas para autosuficiencia alimentaria.	Costas y lagos en zonas rurales de todo el país.	Pequeños productores pesqueros y acuícolas.	CONAPESCA INAPESCA Padrón de Productores de Pesca y Acuicultura	Aumento de producción el consumo productos pesqueros y acuícolas; para una dieta sana y nutritiva.

Fuente: SADER (2019); Programas de Agricultura. SADER (2020), Programas de Agricultura.

Otros programas que conforman la estrategia de SEGALMEX (ya existentes en gobiernos anteriores), son el Programa de Abasto Rural (DICONSA), que se encargará de distribuir en el medio rural granos básicos y otros alimentos elaborados, a precios menores a los del mercado, para beneficio de la población local. De importancia vital es el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA), que además de aportar el alimento subsidiado, afrontará los rezagos nutricionales en todo el país⁹ (SADER, 2019).

Complementa la estrategia el programa Bienpesca, mediante el cual se procura el acceso de pequeños productores al consumo de productos pesqueros, que otorgue variedad nutricional a su dieta alimentaria. Se otorgarán apoyos monetarios y créditos para inversión en infraestructura pesquera en zonas costeras prioritarias, con bajo desarrollo técnico en la actividad. En el cuadro número 2 se exponen los programas vinculados a SEGALMEX.

Un segundo gran eje vinculado a la cuestión alimentaria se establece en torno a “Sembrando Vida. Programa de comunidades sustentables”. El subprograma central, Sujetos Agrarios y Zonas Rurales de México, se implementará en las zonas de mayor riqueza en biodiversidad (sur y sureste del país), donde también reside gran parte de los pueblos originarios. En ese ámbito territorial se tienen los mayores índices de pobreza y rezago, debido a la inoperancia de anteriores programas institucionales puestos en ejecución para la satisfacción de necesidades básicas de alimentación.

El programa Sembrando Vida busca incrementar la productividad agrícola, poniendo en el centro de la agenda a la agricultura familiar (campesina) sustentable. Se trata de fortalecer paulatinamente la estrategia, con una visión de desarrollo regional a largo plazo, que contribuya a reducir la vulnerabilidad de su población. Los apoyos se dirigirán a productores rurales cuya superficie no rebase las 2,5 hectáreas, para incentivar el establecimiento de sistemas productivos agroforestales en localidades rurales con niveles de vida inferiores a la línea de bienestar social (pobreza y pobreza extrema).

En el proyecto agroforestal se realizará la combinación de cultivos tradicionales con árboles frutícolas y maderables. Toda vez que el programa se desarrollará teniendo como eje a las economías familiares, se fundamentará en el Sistema de Milpa Intercalada (Sistema MIAF), es decir, el cultivo de granos y hortalizas, en espacios donde también se producirán árboles frutales (hule, pimienta, cacao, café, canela, etc.). El programa tiene como meta recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país, al tiempo que se fortalece la agricultura familiar

9 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut, 2012), el 13,6 por ciento de la población infantil menor de cinco años en todo el país, padece desnutrición crónica. En las zonas rurales del país, el porcentaje se eleva hasta el 27,4 por ciento.

y campesina. Los apoyos gubernamentales se otorgarán en especie (plantas, insumos y herramientas), además de asistencia técnica. También se entregarán apoyos monetarios para gastos menores y fomento al ahorro (establecimiento de cajas de ahorro autogestionables) (Secretaría de Bienestar, 2019).

De manera paralela a la operación de los programas señalados, se ha creado una instancia denominada Grupo Intersectorial de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (GISAMAC), que tiene como objetivo la construcción de un sistema agroalimentario justo, saludable, sustentable y competitivo que mejore el estado nutricional de la población mexicana por medio de una producción de alimentos que conserve y restaure los sistemas agroecológicos, utilizando un acercamiento transversal intersectorial” (Suárez, 2020). A través de esta instancia se asumen, los retos y modalidades de operación en este giro a la política alimentaria, vinculando ampliamente las políticas a cuestiones sanitarias como la desnutrición infantil, la malnutrición, la obesidad y el sobrepeso.

GISAMAC está conformado por distintos ministerios e instituciones abocadas a la operación y la gestión de la agricultura, la salud, la economía, el uso y acceso al agua, la atención a grupos indígenas y todos lo relacionado con una diferente visión del desarrollo rural en México, más inclusivo. Incluye a centros de investigación nacionales y organismos internacionales como la FAO, en calidad de consultores. El grupo ha surgido como una necesidad de establecer un sistema agroalimentario con sólidas vinculaciones institucionales para la atención a los problemas nutricionales en el país. Tendría la función de coordinar las políticas y acciones vinculadas a la alimentación en el contexto de la pandemia de Covid-19, en la intención de incidir en lo referente a las comorbilidades asociadas a la mala nutrición. Se trata de un programa en construcción y por ahora, aún no existen resultados precisos.

En ese sentido, es aún incierto el rumbo que tomará la política alimentaria en México, pues no se contemplan claramente las condiciones para la implantación del cambio. No será una tarea fácil desmontar un aparato corporativizado, incrustado profusamente en la estructura agraria, con mecanismos de poder y control muy arraigados.

Los programas estelares para la seguridad alimentaria (SEGALMEX y Sembrando Vida), retoman estrategias y/o mecanismos para la consecución de las metas, es decir, el fortalecimiento de la agricultura campesina en el país y una mayor participación en el proceso alimentario. Para tal fin se reorientará la figura de las ADR, implementado como uno de los ejes del programa PESA, como vía para entrega directa de los beneficios y la asesoría de la ejecución de las diversas modalidades en el programa.

Otros vicios estructurales, que se han desarrollado en las instituciones mexicanas, tienen que ver con la existencia de ámbitos promotores del Desarrollo Rural corporativizados y donde en su interior aún prevalecen cotos de control político. En los organismos encargados del desarrollo rural prevalece la ineficiencia y la burocracia de los organismos públicos, así como altos niveles de corrupción. Además, frecuentemente se sobreponen funciones y programas en los gobiernos nacionales y estatales. Las principales organizaciones campesinas siguen efectuando dinámicas clientelares, sobre todo en temporadas próximas a procesos electorales. En México, como en muchos países la erradicación de la corrupción y el clientelismo se ha convertido en el principal cuello de botella para los programas de desarrollo rural. Debido a ello, se presentan innumerables dificultades o rupturas en la institucionalización de las innovaciones y el desarrollo territorial.

El giro o transformación en la organización del Sistema Agroalimentario en México pretende constituirse como política intergubernamental de Estado, alineada con el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sustentable 2030, así como con los acuerdos de París sobre el Cambio Climático (SADER, 2019). Constituye un proyecto de transformación territorial que requiere movilizar recursos y capacidades de diversos actores, públicos y privados. Sin embargo, para que sea efectivo, debe tener la capacidad para desarrollar mecanismos donde se establezcan vínculos efectivos entre el Estado, la sociedad rural y el mercado, para favorecer los requerimientos alimentarios de la población nacional y elevar los niveles de bienestar de los pequeños productores, en procesos que favorezcan la cohesión social y ambiental. Acorde a lo señalado por Berdegué y Favareto (2019), se trata de fundamentar en lo esencial la cuestión alimentaria en términos de un desarrollo territorial rural inclusivo y sustentable.

Conclusión. Perspectivas del sistema agroalimentario en el contexto actual, de crisis sanitaria y económica

El giro que pretende ejercer la política pública agropecuaria en México, constituye una importante oportunidad para fortalecer el rol de la agricultura familiar y campesina y más aún, en las circunstancias actuales de la pandemia. El sentido de las políticas rurales, de la recuperación de la seguridad alimentaria, coloca en el centro de la agenda a los pobladores marginales de la ruralidad, los pequeños productores, como actores a los que se dirigen las políticas y participantes en su gestión.

En épocas más recientes, la interacción entre actores sociales ha ocurrido a distintos niveles; es resultado de movimientos sociales que se gestaron durante la

década del 90, cuando ocurrió el mayor desmantelamiento de las políticas públicas rurales, con el traslado de las funciones estatales a las empresas privadas y el incremento en las importaciones de alimentos básicos. Se realizaron movilizaciones sociales en esa época, una de las más trascendentes fue la campaña Sin Maíz no hay País, un acuerdo social de numerosas organizaciones campesinas nacionales y locales que reconquistaron espacios importantes de negociación en lo referente a su participación en la producción y distribución de alimentos. Sin embargo, se trató solo de conquistas temporales en un entorno económico y social donde las decisiones y las políticas públicas seguían las directrices neoliberales, en las que en numerosas situaciones el Estado tenía una participación cuasi simbólica. Dicha tendencia continuó vigente hasta ya entrado el siglo XXI.

El giro del actual gobierno a las políticas del desarrollo rural retoma esos antecedentes, de luchas y movimientos sociales, en los que se reivindica el rol de los pequeños y medianos productores, en la intención de vincular los programas y políticas rurales a la soberanía alimentaria.

El gran reto que se presenta tiene que ver con la operación real de estas políticas, con cómo podrían trascender y lograr su cometido. De cómo la acción gubernamental puede asignar una mayor participación a los pequeños productores rurales en el fortalecimiento y consolidación del sistema alimentario. Es la asignatura pendiente del programa Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), que en una primera instancia debe impactar en el sector rural de todo el país y al tiempo, de forma diferencial, con un mayor énfasis en las regiones de alta marginalidad, para contribuir al arraigo de la población local y a la elevación de los niveles de bienestar.

Se trata asimismo de reforzar el rol del Estado como impulsor del desarrollo agropecuario y de los pequeños y medianos productores rurales como sujetos productivos, minimizado durante los anteriores gobiernos.

Podrían retomarse experiencias y programas desarrollados en tiempos anteriores, que adecuados a las modalidades actuales, reactivarían el sentido original para el que fueron creados. Por ejemplo, los diversos programas de la estrategia PESA contienen lineamientos útiles que podrían incidir en el fortalecimiento de la agricultura campesina comunitaria (programas de huertos urbanos, entre otros). Habría que reactivar esfuerzos como las ADR, en su momento consideradas como nuevas formas de extensionismo, donde la relación entre campesinos y extensionistas generen amplios y diversos canales de participación, que se traduzca en el desarrollo de procesos de desarrollo local y por ende, de mayores niveles de bienestar.

Y aquí hará falta establecer sólidos mecanismos de interacción entre diferentes actores. Hay enormes conflictos que se deben destrabar; en primer

lugar, la expansión monopólica de las agroindustrias transnacionales y su incidencia en el régimen alimentario¹⁰. Paralelamente, se debe generar un mayor acceso de los pequeños productores a los mercados. En aras de transitar hacia un régimen agroalimentario sustentable, es importante negociar acuerdos con los grandes agricultores capitalistas para el tránsito hacia formas productivas más sustentables y el impulso a la agricultura agroecológica. Un ejemplo de ello lo constituye la disputa en torno a la disminución y paulatina prohibición en el uso de los glifosatos, impulsada por el gobierno mexicano para el año 2024.

Si bien la producción de alimentos para el abasto de los centros urbanos mexicanos se realiza en gran parte bajo el modelo convencional productivista, la coyuntura actual de la crisis sanitaria resalta la importancia de modelos y formas alternativas. Como una tendencia contemporánea, a nivel internacional se ha fortalecido la agricultura de proximidad, la que se realiza en espacios rurales cercanos a las ciudades, en las zonas periurbanas, fundamentalmente de hortalizas y productos perecederos. En la presente circunstancia, gana espacio la provisión de alimentos online como una de las formas en que los productores agrícolas y los ofertantes de la restauración enfrentan la crisis económica derivada de la pandemia. En los espacios agrícolas periurbanos de proximidad existen productores familiares, así como también pequeños productores privados, que realizan el proceso, conformando circuitos cortos de comercialización y consumo, donde la producción llega directa o casi directamente al consumidor, a través de surtir cestas y/o cajas de alimentos diversos (regularmente orgánicos, sanos).

En la academia y los círculos científicos se ha discutido acerca de los altos costos ambientales y sociales del modelo agroalimentario prevaleciente. Se ha debatido la importancia de construir “[...] iniciativas de participación social encaminadas a favorecer la producción agroecológica y de abasto para segmentos de poblaciones metropolitanas, desde mercados y tianguis que impulsan circuitos cortos y economías solidarias [...] procesos de fortalecimiento, lazos de solidaridad y confianza entre productores y consumidores, con participación importante de zonas periurbanas de producción agropecuaria de proximidad” (Conacyt, 2020).

10 Desde el año 2016, el gobierno mexicano legisló la prohibición para condicionar la venta en escuelas de panecillos caramelizados y bebidas con alto contenido de azúcar. La iniciativa experimentó fuertes presiones por parte del lobbying de las empresas fabricantes de alimentos ultraprocesados, algunas de ellas transnacionales (Bimbo, Unilever, Coca Cola), que neutralizaron las iniciativas. En Junio de 2020, en algunas provincias mexicanas (Oaxaca, Tabasco, Ciudad de México), se promulgaron leyes que prohíben la venta de refrigerantes, dulces y frituras (comida chatarra) a menores de edad. Una medida insuficiente, pues no existen controles adecuados que deriven en la disminución de la obesidad infantil. Además, la tradición culinaria mexicana en la preparación de alimentos incorpora altas cantidades de grasas y carbohidratos. También en 2020 se aprobó el etiquetado frontal de advertencia en alimentos procesados y ultraprocesados, así como en bebidas azucaradas. No se cuenta aún con evidencias y datos acerca de tal medida.

En México existen grandes obstáculos y dificultades para construir políticas públicas que partan de condiciones de igualdad social y de procesos democráticos plenos. En primer lugar, debido a una gobernanza débil o inexistente, pues las organizaciones de la sociedad civil tienen escasa incidencia en la toma de decisiones. Esto genera incertidumbre en cuanto a la generación de beneficios económicos para pequeños productores. En el amplio sentido de un desarrollo de alcance territorial, es imperativo realzar las capacidades técnicas a fin de introducir nuevos contenidos en la acción pública, fortalecida con capacidades políticas que asegure la difusión de los procesos innovadores. La ausencia o presencia parcial de estos elementos acortaría sus alcances y las interacciones entre los actores de un territorio (Berdegú y Favareto, 2019).

De ahí el cuestionamiento inicial, desde el título del artículo. La política alimentaria en México mostrará un proceso de continuidad, ¿o será capaz de instaurar modalidades que lleven a la ruptura de tendencias y prácticas que obstaculizan el desarrollo de las economías rurales (sobre todo de campesinos y pequeños productores), en el propósito de reducir las desigualdades económicas y sociales? Esta es la cuestión.

Referencias

- APPENDINI, A. Kirsten de; SALLES, Vania Alfonso de Almeida Agricultura capitalista y agricultura campesina en México: (diferencias regionales en base al análisis de datos censales). *Cuadernos del CES (Centro de Estudios Sociológicos)*, v. 10, 1975. (El Colegio de México, 42 p.)
- ÁVILA CURIEL, Abelardo; SÁNCHEZ, Jesús Flores; FAZ, Gabriela Rangel. *La política alimentaria en México*. Centro de Estudios del Desarrollo Rural Sustentable y la Seguridad Alimentaria (CEDRSSA), H. Cámara de Diputados LXI Legislatura / Congreso de la Unión, 2011.
- BARQUERA, Simón; RIVERA-DOMMARCO, Juan; GASCA-GARCÍA, Alejandra. Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública de México*, n. 43, p. 464-477, 2001.
- BARKIN, David; SUÁREZ, Blanca. *El fin del principio: las semillas y la seguridad alimentaria*. Centro de Ecodesarrollo. México: Editorial Océano, 1983.
- BARRADAS, Pilar; BACA, Julio. *El Pesa en México*. México: Universidad de Quintana Roo-Universidad Autónoma Chapingo-CONACYT, 2017.
- BERDEGUÉ, Julio; FAVARETO, Arildson. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. *Colección 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: FAO, n. 32, 18 p., 2019. (Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.)
- CHERRETT, Ian M. El Pesa en México: reflexiones de un participante. In: BARRADAS; BACA (Coord.), *op. cit.*, 2017. p. 35-59.
- CONACYT. *Programa de soberanía alimentaria de pronta respuesta en agriculturas de pequeña y mediana escala*. Dirección Regional Centro. Documento interno, 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México, DF: CONEVAL, 2010.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN (CONEVAL). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: CONEVAL, 2015. 217 p.

ENSANUT. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados nacionales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2012.

ESTEVA, Gustavo. *La batalla en el México rural*. México: Siglo XXI editores. 1980.

FARFÁN, Guillermo. El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, v. 3, n. 1, p. 87-124, 2007.

GAVOTTI, Stefano. *Originalidad del Programa de Seguridad Alimentaria en México*. In: BARRADAS; BACA (Coord.), *op.cit.*, 2017. p. 31-34.

GIMATE, B. Sandra; MUÑOZ, Manrribio. Evidencias del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria en México In: BARRADAS; BACA (Coord.), *op.cit.*, 2017. p. 237-260.

GORDILLO, Gustavo. El PESA en el contexto de la teoría del cambio en el ámbito rural. In: BARRADAS; BACA (Coord.), *op.cit.*, 2017. p. 19-29.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. LVIII Legislatura/Congreso de la Unión, 2001.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. Political Science y the Three New Institutionalism. *Political Studies*, n. XLIV, p. 936- 957, 1996.

HEWITT, Cynthia. La economía política del maíz en México. *Comercio Exterior*, México, v. 41, n. 10, p. 955-970, oct. 1991.

HEWITT, Cynthia. Ensayo sobre los obstáculos al Desarrollo Rural en México. Retrospectiva y prospectiva. *Desacatos*, México: CIESAS, n. 25, p. 79-100, sep./dic. 2007.

LÓPEZ SALAZAR, R.; GALLARDO GARCÍA, E. D. Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Colombia, v. 17, n. 1, p. 11-39, 2015. (DOI:dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.01.)

LUISSELLI, Cassio. ¿Por qué el SAM? *Nexos*. Versión digital: <https://www.nexos.com.mx/?p=3679>. Última consulta: Agosto 2020.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency y Power*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. New institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, p. 734-749, 1984..

MARTÍNEZ, Jonathan. El Pesa en la política de la Sagarpa. Evolución de una metodología para territorios rurales marginados. In: BARRADAS; BACA (Coord.), *op. cit.*, 2017. p. 117.

SADER. *Programas Agricultura 2020*. México: Secretaría de Desarrollo Rural. Sitio electrónico: <https://www.gob.mx/agricultura/acciones-y-programas/programas-agricultura-2020> . Última consulta: Julio 2020.

SIAP. *Atlas agroalimentario de México*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Disponible en: <https://www.gob.mx/siap/prensa/atlas-agroalimentario-2017>. Última consulta: Septiembre 2020.

SECRETARÍA DE BIENESTAR. *Sembrando Vida. Programa de Comunidades Sustentables*. Sitio electrónico: <https://www.gob.mx/bienestar>. Última consulta: Agosto 2020.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Sitio electrónico: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019. Última consulta: Agosto 2020.

SPALDING, Rose J. El Sistema Alimentario Mexicano: ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos*, México: El Colegio de México, v. III, n. 8, p. 317-320, 1985.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. *Structuring Politics*. Nueva York-Oakleigh: Cambridge University Press, 1992..

SUÁREZ, Victor. Hacia un nuevo sistema agroalimentario en el México de la 4T. In: SEMINARIO DE ECONOMÍA AGRÍCOLA. 40., 2020, México. *Ponencia...* México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2020.

THELEN, Kathy. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), División de Estudios Políticos, [s.d.]. (Documento de Trabajo, n. 91.)

TORRES, Eduardo. El Nuevo Institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?. *Estudios Políticos*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Centro de Estudios Políticos novena época, n. 34, p. 117-137, ene./abr. 2015.

VALENCIA, Mireya; LE COQ, Jean Francois; FAVARETO, Arilson; SAMPER Mario; Sáenz, Fernando; SABOURIN, Eric. Hacia una nueva generación de políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina. *Info Note DTR*. Noviembre 2019. Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina; Red Brasileña de Investigación y Gestión en Desarrollo Territorial, 2019.

ZEPEDA PATTERSON, Jorge. *Las sociedades rurales hoy*. México: El Colegio de Michoacán, A.C., 1988.

Sitios electrónicos:

Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura de la Secretaría de Agricultura. URL: <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/programa-de-fomento-a-la-agricultura-ganaderia-pesca-y-acuicultura-de-la-secretaria-de-agricultura>. Última consulta: Agosto 2020.

Programa Fertilizantes para el Bienestar. URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554053/triptico_uso_Fertilizantes__1__compressed.pdf. Última consulta: Agosto 2020.

Programa de Abasto Social de Leche Liconsa S.A. de C.V. URL: <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/programa-de-abasto-social-de-leche>. Última consulta: Agosto 2020.

Programa Producción para el Bienestar. URL: <https://www.gob.mx/agricultura/es/videos/produccion-para-el-bienestar-243457>. Última consulta: Agosto 2020.

Programa de Sanidad e Inocuidad. URL: <https://www.gob.mx/senasica/documentos/lineamientos-tecnicos-especificos-para-la-ejecucion-y-operacion-del-programa-de-sanidad-e-inocuidad-agroalimentaria-2019>. Última consulta: Agosto 2020.

Programa de Abasto Rural Diconsa. URL: <https://www.gob.mx/diconsa/documentos/reglas-de-operacion-del-programa-de-abasto-rural-a-cargo-de-diconsa-s-a-de-c-v>. Última consulta: Agosto 2020.

Programa Sembrando Vida. URL: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida#acciones>.

CAPÍTULO 7

Las políticas públicas y la agricultura: análisis histórico de sus efectos en la estructura del sistema alimentario de Bolivia

Jorge Albarracín

Introducción

Para poder entender la estructura del actual sistema agrario y agroalimentario de Bolivia y su situación es necesario hacer un recorrido histórico que muestre como la cooptación y el manejo de las instituciones y la formulación de políticas públicas por parte de un grupo de actores, llámense empresariales, oligarcas, hacendados y latifundistas, versus otro grupo relegado y abandonado, denominados indígenas, campesinos y, últimamente, unidades de producción familiar, han estado en pugna durante siglos llevando a la configuración y constitución del actual sistema.

Un aspecto central de nuestra historia es que el Estado no tuvo la capacidad de reconocer las base sociales y culturales sobre las cuales se creó. En este sentido, sistemáticamente formuló leyes y políticas que no reconocía a los pueblos indígenas originarios y la propiedad comunal de las tierras. Estos representaban una traba para el objetivo de modernización del aparato productivo y, por ende, la constitución de un nuevo sistema agroalimentario.

En el marco de estos procesos, es innegable que el acceso al poder que tuvieron determinados actores les ha permitido crear una institucionalidad que ha rendido sus frutos en la estructura agraria, la injerencia en la formulación de las políticas, buscando ver quienes se beneficiaban y quienes quedaban excluidos de ellas. Estos aspectos se hacen latentes en la situación actual que vive Bolivia, con un gobierno de transición que está de salida y una nueva gestión del partido del MAS, en relación a temas de interés del sector empresarial y en el marco de demandas y protestas de las organizaciones campesinas.

Detrás de todo esto está el protagonismo y el rol que juega cada uno de los actores en la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. La paradoja es que hay un conjunto de normativas que promueven la seguridad y la soberanía alimentaria, pero en los hechos, la construcción del sistema alimentario muestra tendencias de su debilitamiento y desestructuración.

El tributo indígenal y el sistema alimentario precolonial

Antes del nacimiento de la República de Bolivia, la estructura agraria y el régimen de producción no se modificaron sustancialmente. La Corona Española, a pesar de que había desorganizado el sistema alimentario autóctono, ratificó y respetó la supervivencia de las comunidades indígenas en el altiplano y los valles. De este modo, reconoció el origen y la identidad de las comunidades indígenas, la propiedad individual, colectiva y su sistema político organizativo (Antezana, 2006). Uno de los elementos centrales para esta decisión fue el tributo indígena, el cual mantenía a las autoridades españolas contentas, al ser la principal entrada económica. A este sistema se agregó el pago del trabajo en dinero, la propiedad privada y el uso del dinero en vez del trueque. Se creó una forma mixta en el pago del trabajo.

Cabe resaltar que el “tributo indígena”, era pagado tanto por los indígenas que vivían en las comunidades (llamados originarios) como por los que trabajaban en las haciendas (llamados yanacónas). Con la creación de la república, en 1825, el tributo indígena y la servidumbre fueron abolidos. Pero el tributo fue restituido en 1827, pues era una de las principales fuentes de ingreso del nuevo Estado. Esto llevó a la creación de nuevas medidas, entre ellas la creación de un impuesto único directo sobre la propiedad (rural y urbana) y sobre los ingresos personales. Más adelante, en 1831, se cambió el nombre por el de “contribución indígenal”, la cual estuvo vigente hasta finales del siglo XIX.

Por otra parte, y para los fines del presente capítulo, es importante preguntarnos; ¿cuál era el sistema alimentario en la época precolonial y cómo funcionaba? La respuesta a esta pregunta nos ayudará a entender los factores o barreras sociales y culturales que han sido considerados un impedimento para la creación de un sistema productivo moderno, que supere el denominado sistema primitivo y anacrónico de los pueblos indígenas.

En esta primera parte, se busca hacer una caracterización del sistema alimentario precolonial como punto de partida. Es decir, el objetivo es entender cuáles eran sus componentes, la lógica de su funcionamiento que estaba detrás de su concepción y forma de operar. Dentro de este marco, podremos ubicar los cambios que se han introducido a través de determinadas políticas de modernización

impuestas y desarrolladas por los gobiernos de turno, que respondían a intereses particulares.

Pero antes de entrar a describir el sistema alimentario, es necesario entender qué componentes comunes podemos encontrar en las definiciones de qué es un sistema alimentario. Tomando en cuenta los componentes que se encuentran en la definición de dos organizaciones, como son la FAO y el CIAT, un sistema alimentario estaría compuesto por cuatro componentes: los elementos (el ambiente, la población, los recursos, los procesos, las instituciones e infraestructuras), las actividades (relacionadas con la preproducción, producción, procesamiento, distribución, preparación y consumo de alimentos), los actores (centros de investigación, productores, procesadores de alimentos, compañías, prestadores de servicios, y consumidores) y los resultados de estas actividades (seguridad alimentaria y nutrición, el estado de salud, el crecimiento socioeconómico, la equidad y la sostenibilidad ambiental).

Dentro de este orden de componentes, y considerando que el punto de partida se encuentra, en la época precolonial, este sistema alimentario puede definirse como un sistema “integrado verticalmente”. Debe señalarse antes de continuar que varias de las características de este sistema aún se mantienen vigentes, especialmente en las zonas interandinas del país.

Ahora bien, qué se entiende o qué implica la concepción de un sistema alimentario, integrado verticalmente. Este concepto implica que el sistema alimentario estaba en primer lugar supeditado a las condiciones ecológicas y naturales del medio donde se desarrollan las actividades productivas (que vienen a ser los elementos). Esto representa que la agricultura se manejaba en base a las potencialidades productivas y las condiciones ecológicas que se tenían en cada uno de los pisos ecológicos. Estas condiciones también implicaron el desarrollo de tecnologías que permitieran realizar las actividades productivas, van desde herramientas para la siembra, hasta la construcción de terrazas, andenes (*takanas*) y sistemas de riego, entre otras. La organización estaba centrada en *ayllus* y comunidades, donde la producción se hacía de forma comunal en terrenos colectivos que rotaban y descansaban de un año a otro, denominados *aynokas*, y donde cada familia tenía acceso individual a parcelas otorgadas por el Inka.

En términos de los resultados, este sistema respondía a varios criterios como: minimizar los riesgos de pérdidas, manejo de la biodiversidad por pisos ecológicos, un flujo y suministro estable de alimentos, dietas variadas. En resumen, estudios han verificado que la producción y provisión de alimentos basado en la “integración vertical” y el manejo de “archipiélagos” (Murra, 1975, citado por FIDA-CEDLA, 1985) garantizaba un suministro estable de alimentos a la población. Este manejo, también se explica que, al no conocerse la rueda, y su uso

como en los medios de transporte, como concepto de acortar distancias, no se tenga un sistema de transporte de los alimentos en base a caminos, sino de sendas donde transitaban llamas e indígenas con las cargas de alimentos. El manejo vertical de pisos ecológicos, buscaba la producción en zonas donde en unas distancias menores a los 20 kilómetros, distancias cortas, se podía contar con productos de la puna y de zonas subtropicales. La necesidad de obtener otros productos de otras regiones ubicadas a grandes distancias implicó el manejo del concepto de “archipiélagos”, es decir territorios no necesariamente continuos, pero sobre los cuales tenía acceso y manejo de la producción.

El manejo y el encuentro del producto con el consumidor se realizaba a través del intercambio (trueque). Esto implicaba contar con un lugar de encuentro, denominado centro o *taypi*. En ese lugar se encontraban los productores de las zonas altas y de los valles. Así como un Estado el imperio Inka, maneja un sistema de reparto de tierras¹ y de almacenamiento de la producción en *pirwas*, la administración de productos transformados para su conservación y consumo en épocas de sequías como el chuño, la tunta, caya, etc., aspectos que muestran la organización y estructura del sistema alimentario, antes de la colonización. Cabe considerar por otra parte, que durante la colonización se dieron cambios importantes en la estructura del sistema alimentario. Junto con la introducción por parte de los españoles de ganado (bovino y ovino) y cultivos agrícolas (trigo, habas, arvejas, etc.), se introdujeron varios aperos agrícolas, siendo el más importante el arado egipcio. Este último, junto con los bueyes, representó un cambio trascendental en la forma de preparar la tierra para la siembra.

Sucede pues, que en este periodo también se da un cambio de los actores, el Inka y toda su corte dejan de ser los que dirigían, manejaban y organizaban el sistema productivo y alimentario, pasando a ser los españoles, representantes del Rey de España, los que asumieron la administración y dirección de las tierras conquistadas.

Dentro de este marco, en la etapa de la época colonial se desarrolló un sistema alimentario que podemos calificar como “dual” donde, por un lado, se tiene la demanda de un gran número de trabajadores que se encuentran en las minas, poblaciones urbanas y ciudades, los cuales empiezan a ser abastecidos con la producción de las haciendas de propiedad de españoles y también por importantes cantidades de alimentos importados del norte de Chile y, posteriormente, de Argentina. En cambio, el resto de la población indígena, en su mayoría rural, dependía de los sistemas alimentarios tradicionales, que proveían los alimentos para su autoabastecimiento con un carácter esencialmente local (FIDA-CEDLA, 1985).

1 Las tierras eran distribuidas en tres clases: las tierras del Sol, las tierras del Inca y las tierras del pueblo o de los ayllus

En resumen, en estos dos momentos se tenía un sistema alimentario que era producto de un sistema autoritario, el “imperio Inka”, como lo denominan algunos, pero que proveía de cultivos con un alto valor nutricional a una población que, según los cronistas, se encontraba bien alimentada y que desarrolló un sistema acorde a sus necesidades y en función al momento histórico que atravesaban. Esto no quiere decir que era un sistema perfecto, lo que estamos tratando de mostrar es que era un sistema alimentario, también en construcción, que fue interrumpido, y sobre el cual la República y luego el Estado Plurinacional se han constituido y están tratando de cambiarlo, adecuarlo, bajo una nueva mirada y visión de país. Pero es el sistema precolonial y colonial el que entra en conflicto de manera frontal con la nueva visión de Estado y el sistema de producción que querían construir los mestizos y criollos que se hicieron cargo de las riendas del nuevo país. Cabe volver a resaltar este punto, ya que constituye el punto nodal de las pugnas, levantamientos y revoluciones que se han dado y explican las tensiones que surgen en relación a las políticas agrícolas promulgadas por el Estado y las comunidades indígenas, y entre los nuevos actores del sector agropecuario y los indígenas, campesinos y pueblos originarios.

Las políticas agrarias del siglo XIX y el desarrollo de las haciendas

Con el nacimiento de la república, varios historiadores y politólogos, entre ellos Mesa (2003), coinciden en indicar que los fundadores de la patria no tenían idea o no conocían el contexto social, organizativo, cultural y poblacional sobre el cual se asentaban las bases de la nueva república. Para los criollos y mestizos que tomaron el poder y las riendas del destino del país, la población indígena era un obstáculo para sus intereses de clase y objetivos de modernización y, en ese sentido, no los reconocían como ciudadanos². Esta es una de las razones en la cual se apoya la férrea oposición indígena a una propuesta que quería poner fin a la explotación feudal y crear un sistema moderno, más justo y que promueva la elevación de las fuerzas productivas, pero que era un proyecto en el cual ellos no eran tomados en cuenta.

La nueva nación que se quería construir implicaba un cambio en la estructura productiva y alimentaria que se había heredado. El nuevo actor (político y del sistema alimentario), formaba parte del 5% de la población con poder y

2 Boliviano era aquel que nacía en el territorio y para ser ciudadano se tenían que cumplir ciertos requisitos, como ser hombre, mayor de 21 años o casado, sabe leer y escribir; tener algún empleo o industria y tener una renta anual mínima. Los ciudadanos eran unos 50.000 del total de un millón de habitantes que tenía Bolivia.

derecho de elegir, ser elegido y, por ende, tenía la opción de acceder al poder para promulgar políticas públicas y agrarias. Fue el gestor de estas propuestas de cambio que permitió a estos ciudadanos promulgar políticas que conformaban una nueva institucionalidad y estructura dirigida a favorecer a determinados actores que, en definitiva, vendrían ser ellos mismos los beneficiarios directos.

El no reconocer como ciudadanos a más del 90%, de la población llevó durante todo el siglo XIX a que, bajo políticas que amenazaban contra la propiedad comunal de la tierra, los pueblos indígenas desarrollaran sus estrategias de oposición y defensa a estas medidas gubernamentales y a un permanente cabildeo ante el Estado para lograr el reconocimiento de sus tierras comunales y sus formas de producción.

En este nuevo escenario, y refiriéndonos a uno de los componentes del sistema alimentario, el elemento ambiental, donde el sistema de “integración vertical”, contemplaba al altiplano y los valles, se le agrega la región de las tierras bajas de Santa Cruz como nueva zona con un alto potencial de producción de alimentos. Este detalle, es muy importante, ya que se constituye en la base de las tierras donde se asentará el nuevo sistema alimentario, que emergerá a finales del siglo XX y que se consolidará en los primeros años del siglo XXI.

Con estos antecedentes, se puede ver que, a lo largo del siglo XIX, las políticas agrarias, se concentraron en la eliminación de la propiedad colectiva, las tierras de pastoreo comunales (*Ayjaderos*), en sí, todo el sistema de producción y manejo de las parcelas en varios pisos ecológicos. El objetivo de dar paso a un sistema de producción capitalista moderno, de propiedad individual con la concentración de la tierra en las haciendas, ha sido conflictivo, transitando desde un despojo amparado en la fuerza militar hacia las disposiciones legales de gobiernos que protegían el interés de los grandes propietarios. Esto explica las principales políticas de despojo de tierras que se dieron, que fueron desde la concesión de un plazo de 60 días para tramitar sus títulos y obligándoles a pagar, hasta leyes que prohíben adoptar el nombre de comunidad o *ayllu* (Valenzuela, 2008; Soux, 1999).

En los hechos, estas medidas permitieron la compra de tierras por parte de privados, lo cual llevó a la consolidación y expansión de las haciendas. La afirmación de que las tierras en manos de los indígenas no eran productivas y no se estaban aprovechando plenamente fue el foco del debate en ese momento, en un país que buscaba su modernización. Resulta clara la dirección que se buscaba con estas políticas, ya que leyes de expropiación de tierras, dictadas por los gobiernos conservadores tuvieron continuidad con los gobiernos liberales. Un ejemplo de

esta continuidad son las leyes de “revisita³ de tierras originarias y las disposiciones catastrales y las normas legales sobre tierras baldías” (Demeure, 1999, p. 270).

Otro elemento que forma parte del cambio, en contraposición de lo que ocurría en la parte andina, es la emergencia y presencia de la producción de alimentos, en las tierras bajas de Bolivia. En esta zona, la población denominada selvícola, vivía aislada de la sociedad y sin un sistema de producción articulada a los mercados. Amparada bajo la ley de “tierras baldías” se dio la dotación de tierras a gente de la parte andina. Estas acciones de expansión y avasallamiento fue interpretada desde el Estado como una nueva conquista del territorio. La presión de los ganaderos en las tierras indígenas, que se expresó con violencia, generó un levantamiento indígena el cual fue reprimido por el ejército, terminando en lo que se conoce como la masacre de *Kuruyuki*, donde murieron miles de indígenas.

En lo esencial, podemos afirmar que, producto de las políticas desarrolladas y la injerencia de los grupos de poder, a finales del siglo XIX la expansión y consolidación de las haciendas modificaron el sistema alimentario colonial. Los hacendados criollos asumieron el control de la comercialización hacia los centros poblados. Los tradicionales mercados locales desaparecieron casi por completo y en el período de las haciendas la seguridad alimentaria pasó a ser extremadamente precaria para la población rural (FIDA-CEDLA, 1985).

Las haciendas, las políticas agrarias y agrícolas del siglo XX

El siglo XX, en términos históricos de desarrollo agropecuario y rural, puede dividirse en dos etapas. La primera, que viene desde 1880 hasta la revolución agraria de 1953, se caracteriza por la continuidad de las medidas que buscaban la consolidación del régimen de hacienda, que incluía consigo el colonato y el pongueaje (Demeure, 1999). La segunda, caracterizada por los impactos de la reforma agraria y la ampliación de la frontera agrícola, para desarrollar una agricultura comercial moderna en las tierras bajas, denominada como la “marcha al oriente”.

Hasta a primera mitad del siglo XX, solo unas cuantas haciendas podían considerarse como empresas agrícolas. La producción comercial provenía de las haciendas de pequeña propiedad y donde más de un 20% de los alimentos eran importados para cubrir los requerimientos de las ciudades y centros mineros. Mientras tanto, la producción de las comunidades se destinaba casi en su totalidad al autoconsumo y al trueque. Los datos del censo agropecuario de 1950 muestran

3 El objetivo de la revisita era confirmar el derecho de propiedad de forma individual mediante la inspección de documentos y terrenos.

un sistema productivo muy precario, desarticulado y con baja productividad (Demeure, 1999).

La reforma agraria de 1953 marca el hito histórico más importante ya que a partir de ese momento se tiene un antes y un después en el tema de la tierra y la producción de alimentos. Con el eslogan de “la tierra es de quien la trabaja”, el decreto ley de la Reforma planteó un nuevo régimen de propiedad de la tierra, además de que abolía los servicios personales gratuitos de los campesinos, reconocía las tierras comunales y devolvía las tierras a los indígenas; esto llevó a que las haciendas fueran eliminadas en la parte occidental del país. Si bien es cierto que se reconocen las demandas de los pueblos indígenas, esta determinación elimina todo lo que se había venido desarrollándose desde hacía 125 años en términos de constituir a las haciendas como el motor del modelo de producción y la base del sistema alimentario.

La desintegración de las grandes haciendas implicó que se dejara de producir o solo se produjera para la alimentación de los campesinos, lo cual llevó a una escasez de alimentos en las ciudades (FIDA-CEDLA, 1985). El quiebre de esta estructura generó, de hecho, un nuevo sistema de producción de alimentos, ya que los campesinos de ser semiesclavos, pasaron a ser propietarios de sus tierras, y al no estar atados y obligados a entregar su producción a las haciendas, se convierten en potenciales productores de alimentos para el mercado interno. En otras palabras, se les da el rol en sustitución de las haciendas, del abastecimiento de alimentos al mercado interno.

La crisis económica e inflacionaria que tuvo el país en 1956 llevó a la implementación de políticas como la eliminación del control de precios y los subsidios para la producción de artículos de consumo. Es en estas circunstancias que se inicia, con el apoyo de los programas americanos Punto IV y la PL-480, la donación o ayuda alimentaria. Esta ayuda condicionó las posibilidades y objetivos de la Revolución haciéndola dependiente del modelo americano y de los financiadores, que a la larga repercutió en un inadecuado enfoque sobre cómo resolver los problemas económicos y de desarrollo. Por su parte, Bolivia entró en este tipo de ayuda, el cual surge de lo que McMichael (2016) denomina el segundo modelo de los regímenes alimentarios⁴, basado en la donación de alimentos de los países que han logrado tener un exceso de producción y, por lo tanto, supuestamente pueden alimentar al mundo en el marco de un nuevo modelo de comercio y cooperación.

⁴ McMichael (2016) habla de tres regímenes alimentarios: i) el de las colonias, como proveedoras de alimentos; ii) el de la donación de alimentos, marcado principalmente por la presencia de Estados Unidos, y iii) el de las corporaciones o transnacionales.

En el marco de la consigna de “la marcha al oriente”, en 1941 se desarrolló un programa denominado “Plan Bohan”, donde uno de los puntales era el apoyo y fomento del desarrollo intensivo del agro. Entre sus metas estaban lograr el autoabastecimiento, incrementar los niveles de consumo de la población, la sustitución de importaciones y el desarrollo de productos tropicales para la exportación. Para financiar estos objetivos se utilizaron importantes recursos generados por la minería y los hidrocarburos (Demeure, 1999; Albarracin, 2015). Entre los años 1960 y 1970, la gran mayoría de las inversiones públicas y privadas se hicieron con el objeto de estimular la constitución de grandes agricultores comerciales y un complejo agroindustrial, en la región de Santa Cruz. La estrategia gubernamental buscaba sustituir las importaciones agrícolas y promover las exportaciones. Y esto se hizo en detrimento del apoyo a la producción de alimentos básicos en el Altiplano y el Valle.

Retomando la expresión de los componentes del sistema alimentario, un factor que termina siendo de vital importancia para terminar con el cambio radical del sistema alimentario precolonial, de integración vertical, fue la vinculación caminera y la construcción de la carretera Santa Cruz-Cochabamba-La Paz. Esta vinculación permitió la llegada de los intermediarios a las comunidades y ferias de los pueblos. De esta forma, el trueque y la venta de alimentos cambió drásticamente la lógica anterior. Los productores empezaron a intercambiar sus productos con los intermediarios y rescatistas, no solamente por alimentos (azúcar, arroz, fideos), sino también por otros productos, como pilas, radios, material escolar, alimentos enlatados y otros. Este nuevo sistema generó el cambio de una lógica de intercambio vertical a una lógica de “intercambio horizontal” que, en los hechos, representó la incorporación de los campesinos del área rural a los circuitos del mercado comercial de productos y, en definitiva, al inicio de un cambio de sus hábitos alimentarios y la sustitución de los alimentos tradicionales.

Es necesario considerar nuevamente que la zona occidental, que parecía ser la que se beneficiaba con las medidas de la reforma agraria, es la que salió perdiendo en todo este proceso. La inoperancia de las políticas para implementar los componentes necesarios de apoyo a una reforma agraria generó un retroceso y el estancamiento de la agricultura. Como se puede observar en el gráfico 1, se incrementó la superficie cultivada en las tierras bajas del oriente, donde el modelo de modernización se desarrolló, dejando a la región occidental fuera de este modelo. Paradójicamente, a pesar de esta situación, son las regiones del altiplano y los valles las principales zonas que proveen los alimentos de consumo interno del país, que en definitiva están garantizando la seguridad alimentaria.

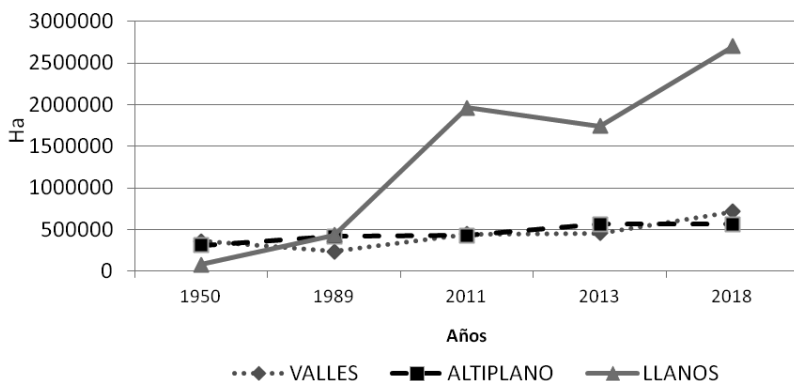


Figura 1. Bolivia: incremento de la superficie cultivada por regiones (en ha)

Fuente: Actualización de datos en base a Albarracin (2015).

Esta situación muestra una contradicción en las decisiones tomadas, que reflejan que la seguridad alimentaria, en este esquema de modernización, es un factor secundario. La dirección y prioridad del apoyo al desarrollo productivo estaban centradas en la llegada a los mercados externos. La implementación de políticas de sustitución de importaciones y políticas de fomento al comercio exterior fueron las que dirigieron las estrategias de contar con una agricultura fuerte, moderna y capaz de suministrar los alimentos requeridos (Zeballos, s.f.).

Una de las consecuencias sobre la estructura del sistema alimentario que se adjudican a la reforma agraria fue la creación del minifundio, que se generó a lo largo de los años. El no haberse planteado mecanismos para determinar y establecer una explotación racional, con el tamaño suficiente y/o colectiva, como era la demanda de las comunidades, no permitió superar los niveles bajos de productividad y no pudo adecuarse al sistema de trabajo colectivo de aymaras y quechuas (Mesa, 2003). Esta situación que representa en los hechos sistemas de producción con bajos rendimientos y costos altos, hace que las economías campesinas sean poco eficientes, con costos de producción altos y poco competitivas en relación con los productos importados. En los últimos años, esa situación ha generado que la balanza comercial negativa vaya creciendo y, por ende, provocando un desplazamiento de los productores campesinos hacia las ciudades buscando otras alternativas de vida, ya que las políticas de gobierno no están logrando resultados que reviertan esta situación.

Sobre el punto anterior, debe señalarse que en el estudio que se hizo en Bolivia en el año 1985 sobre las economías campesinas, el concepto de sistema alimentario del FIDA se define de la siguiente forma: “Es aquel que tiene la capacidad de generar un suministro interno de alimentos suficiente (a través de

la producción nacional y de importaciones) para hacer frente a la expansión de la demanda y de las necesidades alimentarias básicas” (FIDA, 1985:21). Se puede ver esta definición hace énfasis en que el suministro de alimentos puede tener un origen nacional y de importación, y este aspecto lleva a reflexionar nuevamente sobre el debate que se tiene en relación a la dependencia y la vulnerabilidad que se pueden generar. Dependencia en el sentido que el país depende de un factor externo, la disponibilidad y los precios de los productos alimenticios del país exportador; y vulnerabilidad o soberanía alimentaria, en el sentido que si se presentan fenómenos climáticos, conflictos sociales, políticos o malas relaciones, el país ha perdido toda capacidad interna de afrontar esta situación. En este sentido, y desde una mirada nacionalista, la constitución de un sistema alimentario con estas características no hace más que poner en peligro la seguridad y la soberanía alimentaria del país.

Asimismo, en términos operativos para el análisis de la situación del sistema alimentario, plantea cinco criterios: (i) Suficiencia; (ii) Confiable/Fiabilidad; (iii) Autonomía y autodeterminación; (iv) Estabilidad a largo plazo (ambiental); y (v) Equidad. Considerando estos criterios, y por el análisis realizado, el FIDA termina indicando que constituyen la base de los problemas identificados y se constituyen como prioritarios, para el desarrollo de las políticas y acciones a ser ejecutadas por los gobiernos a través de políticas agropecuarias en sus diferentes ámbitos (FIDA, 1985). En todo caso estos criterios no han sido utilizados en los planes, estrategias o programas como un ordenador de decisiones.

Finalmente, a pesar de que las políticas agrícolas y agrarias del siglo XX muestran procesos de avances, retrocesos y contradicciones en relación a la estructura agraria y la modernización del campo. Es el modelo agroindustrial y del agronegocio basado en la ampliación de la frontera agrícola, especialmente en las tierras bajas de Bolivia, el que termina imponiéndose como el imaginario de desarrollo en Bolivia, desplazando en importancia como aporte al valor bruto de producción a las economías campesinas asentadas en las tierras del altiplano y los valles (ver Figura 2). La disminución del aporte al valor de la producción campesina debe ser tomada con cuidado, ya que no solo está reflejando la preponderancia de una agricultura comercial moderna, bastante mecanizada y orientada al comercio exterior, sino que muestra también, que la agricultura campesina no está creciendo, lo cual implica un proceso de “descampesinización” hacia los centros urbanos o una migración hacia los mercados laborales rurales de las tierras bajas, lo que se constituye también en otro de los factores que están ocasionando incendios y deforestación.

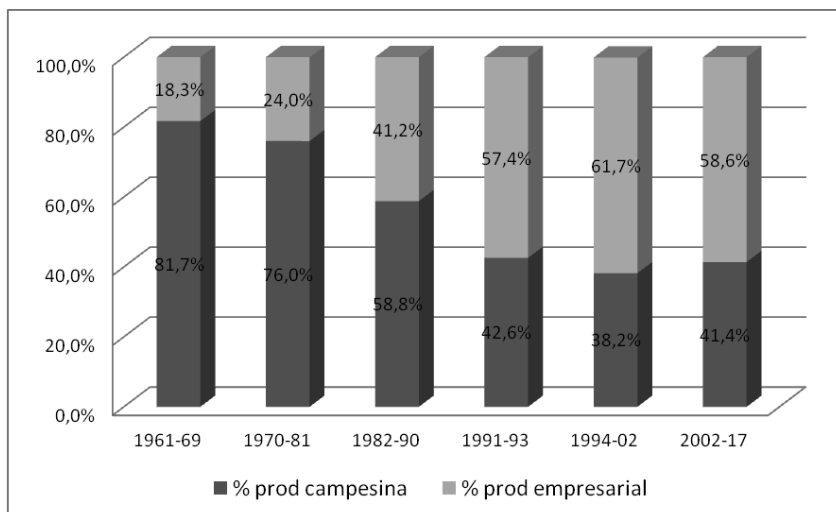


Figura 2. Bolivia: Aportes de la producción campesina y empresarial al Valor Bruto de Producción

Fuente: Elaboración propia en base a Zeballos (2006) y Mapa de complejidades BDP (2020)

Las políticas agrícolas del siglo XXI

Los primeros 20 años del siglo XXI han representado un período de cambios importantes en las políticas de desarrollo. En el año 2006, las políticas neoliberales que rigieron en el país desde 1984 fueron cuestionadas profundamente y cambiadas por el gobierno de Evo Morales. La intervención del Estado en la economía es la política más clara que muestra la orientación del nuevo gobierno.

En lo que respecta al sector agropecuario, el gobierno promulgó la Ley 3545 de “Reconducción de la reforma agraria”, buscando alcanzar tres objetivos: i) transformación de la desigual estructura agraria y extinción del latifundio improductivo; ii) dotar de tierras fiscales a comunidades y nuevos asentamientos humanos; y iii) titulación de las tierras comunitarias de origen (TCO). Según la Fundación Tierra (2020)⁵, esta reforma empezó muy bien pero acabó muy mal. Entre el 2006 y el 2009 se tituló más de 7,5 millones de hectáreas a favor de 130 TCO. Entre el 2010 y el 2011, debido al conflicto por el TIPNIS, el gobierno tuvo la ruptura con los pueblos indígenas a raíz de su política de expansión de la frontera agrícola y el no reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la consulta, paralizándose todas las titulaciones que estaban en curso. Para el 2015 se produce el acercamiento del MAS con los agroempresariales, en la

⁵ Video de Fundación Tierra por el día de la Reforma Agraria (julio del 2020).

cumbre agropecuaria denominada “Sembrando Bolivia”, en la que pactó ampliar la expansión de la frontera agrícola a favor de los grandes empresarios y a costa de los bosques. Los pequeños agricultores terminan saliendo definitivamente del esquema del modelo productivo apoyado por el gobierno y quedan en la supuesta alianza política sindical y campesina con el gobierno (Fundación Tierra, 2020). Detrás de estas decisiones está la imposición de los grandes intereses económicos que son parte del modelo productivo del agronegocio, que en definitiva es el que termina imponiéndose ante un Estado que necesita ingresos económicos frescos debido a la caída de los precios de las materias primas en el mercado mundial.

Una característica de la nueva generación de políticas públicas y agrícolas, en los primeros 7 años del gobierno es el desarrollo de una serie de políticas muy parecidas a las implementadas en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que se produjo en la segunda mitad del siglo XX, donde el Estado busca retomar el papel de empresario, del manejo y control de los mercados. En esta línea, una estrategia de intervención en el mercado de productos y el sistema alimentario fue la creación de varias empresas públicas de alimentos (EMAPA, EBA, LACTEOS BOL y otras), que realizaban las tareas de compra, venta, almacenamiento y comercialización de productos alimenticios e insumos. En el caso de la empresa EMAPA, que es una de las empresas más importantes, tenía la función del control de precios y de abastecimiento de alimentos. En tal sentido, la empresa se concentró en manejar el mercado del trigo, arroz maíz y otros productos de importancia en la canasta y la dieta familiar. La empresa trabajó bajo una estrategia de subsidios directos a los productores, con un pago superior en un 15% en la compra de cada tonelada de su producción, así como la dotación de insumos, crédito a una tasa de interés cero y asistencia técnica. Por su parte, el consumidor, también recibía un subsidio, ya que podía comprar los productos con un precio inferior al 10% del precio de mercado.

Uno de los temas por el cual se cerraron y liquidaron las empresas estatales en la época neoliberal, y que vuelve a ser parte del debate, fue el manejo discrecional, clientelar y la sostenibilidad de dichas empresas. Volvamos a EMAPA, como ejemplo. Esta empresa tiene serios problemas operativos y pérdida de su capital inicial de constitución por las subvenciones significativas realizadas. Según Prudencio (2017), entre el 2008 y el 2015 la empresa generó ingresos por un valor 4,2 veces más, pero gastó 4,8 veces más. Por otra parte, también se cuestiona su forma de operar, ya que, en definitiva, su política de subvención no llegó al supuesto beneficiario, que sería el pequeño productor, sino que los pagos llegaron al que realiza la comercialización. Otro efecto indirecto fue que provocó una desintegración de las pocas organizaciones de productores a las que supuestamente debía fortalecer, ya que la empresa negociaba de manera directa con los produc-

tores y no a través de sus organizaciones, sustituyendo a las mismas en varias funciones, como la provisión de insumos. En definitiva, EMAPA no ha llegado a ser un instrumento operativo eficiente de las políticas de intervención, como: regulaciones temporales, aplicación de subsidios, prohibición de exportaciones, importaciones de alimentos básicos para abastecer a la población y venta directa de alimentos con el fin de evitar el alza de precios (agente regulador) (Prudencio, 2017; Baudoin y Albarracin, 2014).

La intervención del gobierno en las políticas comerciales, como el control de las exportaciones a través de cuotas para ciertos productos (soya, maíz y azúcar), establecidas el 2007, no dio buenos resultados. Este control, que en un principio ayudó a enfrentar la crisis mundial de alimentos del 2008/2009, tuvo su efecto negativo en años posteriores, ya que desincentivó la siembra en las siguientes campañas agrícolas, llevando como consecuencia a un desabastecimiento de alimentos y obligando al gobierno a importarlos.

Por otra parte, los resultados de estas experiencias dejan una gran duda. En tal sentido, Baudoin y Albarracin (2014:68) indican: “no queda clara la delimitación de los roles y funciones de cada uno de los actores en la cadena de producción. Es decir, ¿hasta dónde se busca que las empresas estatales intervengan?, ¿cómo debería ser su apoyo: como un socio estratégico, potenciador y fortalecedor de las asociaciones de productores?. Por otro lado, queda la pregunta si: ¿se han disminuido las inequidades en la transformación y en la comercialización?”.

Los planteamientos explícitos de políticas que buscan enfrentar los problemas de la seguridad alimentaria, se presentan en el cuadro 1. Allí se puede observar que de un total de 13 planes y estrategias de desarrollo revisadas, en solo 6 de ellas se toca el tema y las mismas se dan en los últimos años del siglo XX y se concentran en el siglo XXI, con la incorporación del tema de soberanía alimentaria. También en este periodo, a pesar de no ser nombrada en las políticas, se hace mucho énfasis en reconocer el Derecho a la Alimentación, concepto introducido y reconocido en la CPE del Estado aprobada el año 2009 (artículo 16 inciso I).

Haciendo un recuento de los programas implementados bajo el paraguas de la seguridad alimentaria y que tuvieron un rol importante, se destaca el PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria), el cual destinaba una gran parte de sus recursos para la construcción de infraestructura, puentes y caminos principalmente; dejando como prioridad secundaria el apoyo técnico, la capacitación e infraestructura como silos, riego, etc. A mediados de la década de los años 90, se diseñó e implementó el SINSAAT (Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y de Alerta Temprana), el cual supeditaba las actividades de Seguridad Alimentaria en el marco de las alertas tempranas y los efectos de los desastres naturales. En 1998, las organizaciones de productores presentaron una

propuesta de “Política de Seguridad Alimentaria en Bolivia”, la cual es rechazada por ministerios y prefecturas por el solo hecho de ser una propuesta de organizaciones campesinas. El 2001, se presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de ley denominado “Mejoramiento Nutricional y Fomento a la Producción Local”.

A partir del 2008 se produjo un cambio radical en todos los programas que se venían implementando, con la aprobación del Plan PRRAyF (2008-2012) y en el marco de la Revolución Rural, específicamente en de la política de Transformación de los patrones productivos y alimentarios, en virtud de la cual se implementan varios programas que se presentan en la Figura 3.

El último hito que encontramos en este recorrido de las políticas, es la incorporación del concepto de malnutrición, el cual no solo se refiere al clásico concepto de desnutrición, sino que incorpora las temáticas de obesidad y desnutrición. El año 2007 surge la propuesta de implementar un programa de seguridad alimentaria desde una mira multisectorial. El Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC)⁶ buscó operativizar políticas para erradicar la desnutrición con un enfoque multisectorial. El programa fue creado, inicialmente, para resolver los problemas de nutrición en los municipios de mayor pobreza. Luego incorporó en sus actividades los problemas de obesidad y malnutrición, ya que estos se han convertido en un serio problema nacional, especialmente en las principales ciudades. Uno de los problemas que tuvo es que el programa se instaló en el Ministerio de Salud, lo cual generó automáticamente una visión sectorial, y donde los otros ministerios, asumieron una posición de alejamiento haciendo imposible o muy dificultoso el desarrollo de un trabajo integral. Si bien, de manera teórica y conceptual, partimos indicando que la seguridad alimentaria es multisectorial. Esta experiencia muestra nuevamente, que en la práctica y en el terreno, aún prevalecen, especialmente en las instituciones encargadas de operarlos, los sesgos, administrativos y celos sectoriales que impiden su implementación.

En este recorrido de las políticas y programas, así como en la forma de tratamiento de la seguridad alimentaria, de manera explícita se puede encontrar la implementación de cinco enfoques. El primero, el segundo y el quinto, vistos como cambios de operar que se dieron de manera secuencial en el tiempo.

6 El manejo de los recursos fue encargado al Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN/PMDC), instancia creada con el principal objetivo de articular acciones del PMDC/ Salud a nivel nacional. Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), está presidido por el Presidente del Estado Plurinacional y conformado por 10 ministerios (Salud, Educación, Planificación del Desarrollo, Medio Ambiente y Agua, Economía y Finanzas Públicas, Justicia, Desarrollo Productivo y Economía Plural, Desarrollo Rural y Tierras) y representantes de Organizaciones Sociales y de la Sociedad Civil.

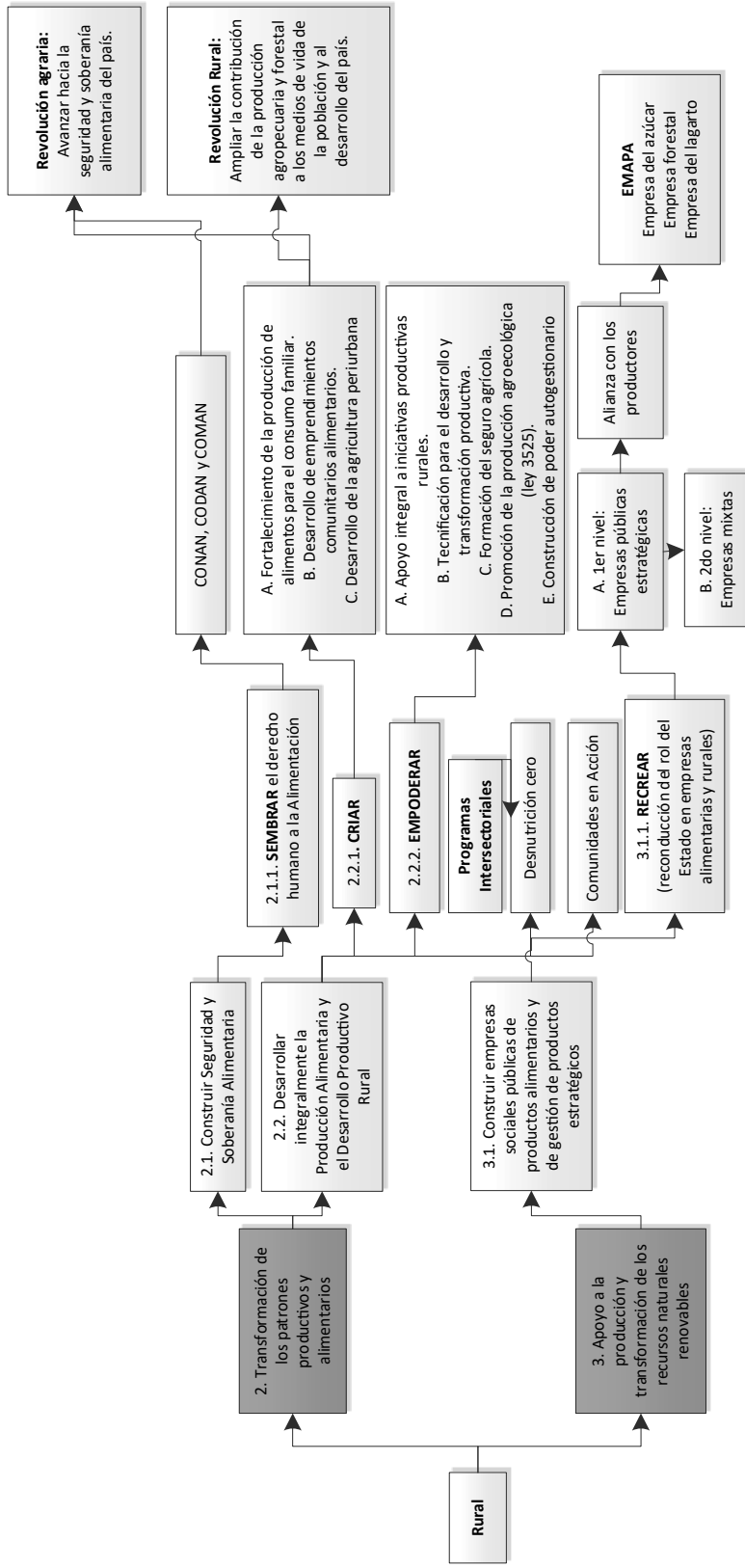


Figura 3. Plan de la Revolución Rural, Agraria y Forestal 2008 - 2012

Fuente: Albarracín (2015)

Cuadro 1. Políticas relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria en las Estrategias y Planes en Bolivia

LÍNEA DE ACCIÓN	PIEGRN 1955-62	PNDES 1962-1071	ESEDN 1971-1991	PQA 1976-1980	PNRD 1984-1987	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1996-2000	PNDAR 1999-2004	ENDAR 2002-2007	PND 2006-2011	PRRYF 2007-2012	LRPCA N 144 del 2011	LMadre Tierra 2012	LAPARB n. 337 DEL 2013	13 Pilares AP del 2013-20225	Total veces
Infraestructura productiva							1		1	1							3
Acopio y reserva													1				1
Seguridad Alimentaria		1				1	1		1		1	1		x	x		6
Soberanía Alimentaria													1	x	x	1	2
Soberanía ambiental con desarrollo integral												1					1
Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral																1	1
Ayuda Alimentaria							1										1
Producción de alimentos*															1		1
Atención de emergencias alimentarias													1				1

Cuadro 1.

LÍNEA DE ACCIÓN	PIEGRN 1955-62	PNDES 1962-1071	ESEDN 1971-1991	PQA 1976-1980	PNRD 1984-1987	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1996-2000	PNDAR 1999-2004	ENDAR 2002-2007	PND 2006-2011	PRRAyF 2007-2012	LRPCA N 144 del 2011	LMadre Tierra 2012	LAPARB n 337 DEL 2013	13 Pilares AP del 2013-20225	Total veces
Garantías de provisión de alimentos a la población													1	x			1
Garantías de una alimentación y estado nutricional adecuados													1	x			1
Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria													1				1
Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios												1		x			1
Total políticas	0	1	0	0	0	1	3	0	2	1	1	3	6	0	1	2	18

* Programas de las leyes promulgadas por el MAS
Fuente: Albarracín (2015).

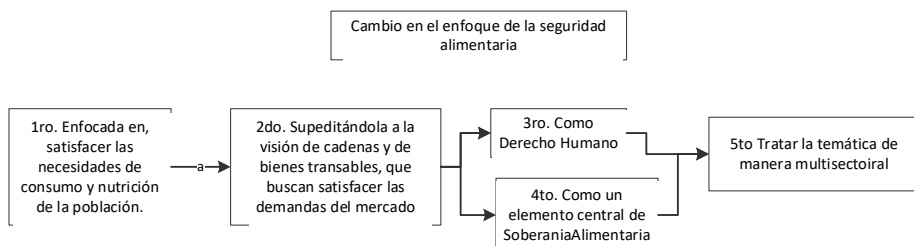


Figura 4. Cambio en el enfoque de la seguridad alimentaria

Fuente. Elaboración propia

Los actores y la cooptación de las instituciones

En esta sección se presenta de manera resumida, como respaldo de la tesis que se viene desarrollando, que la estructura y los cambios del sistema alimentario de Bolivia son producto de la intervención de un grupo de actores que han tenido acceso al poder y a través de su uso han desarrollado un conjunto de políticas que favorecieron de manera directa sus intereses y visión sectorial, por encima y en contra de la mayoría de la población indígena originaria. En efecto, de manera genérica, históricamente se han constituido dos grupos muy claros de actores, por la orientación de sus demandas y posiciones. Para lograr este objetivo, hemos utilizado el enfoque de las redes sociales en el ámbito de las políticas públicas (*policy network*), con el cual se analizan y presentan algunos de los hechos dados en las instituciones y políticas sectoriales.

Ahora bien, la persistente presión de los actores empresariales que hemos venido observando respondía a dos motivos: por un lado, al acelerado proceso de complejización y diversificación de la agenda pública; y por otro, a la creciente movilización e influencia de los intereses privados en la definición de las políticas. (Porrás, 2001). La importancia de la revolución nacional de 1952, es que:

[...] este proceso representó el desplazamiento de clases a nivel de las decisiones en el seno del gobierno y en el conjunto de la sociedad. La minúscula clase dominante que dirigía el país fue sustituida por una clase media (...) que además afectó severamente los intereses de las élites al expropiar las grandes minas y los latifundios. La emergencia campesina en el agro (...) modificó radicalmente los estamentos de poder (Mesa, 2003, p. 651).

Producto de este hecho, se modificó la estructura económica que se había venido construyendo a lo largo del tiempo. El paso de una economía semifeudal a

una economía controlada por el Estado, no fue un obstáculo para los intereses de los grupos de las elites. Estos grupos promovieron que el cambio de las relaciones de poder entre las clases sociales, que se generó en el agro, se circunscribiera tan solo a las regiones del altiplano y los valles. Las tierras bajas fueron reservadas para constituir una nueva burguesía capaz de ser el motor del modelo de modernización del país.

Con este objetivo, los gobiernos militares, que tuvieron una duración de 18 años (1964-1978), dieron continuidad a las medidas de la “marcha al oriente” y la revolución bajo el concepto de nacionalismo, aunque en la práctica apoyaron el modelo desarrollista apoyando a los sectores de mayor poder. En estas dictaduras, se realizan las mayores concesiones de tierras, constituyendo la gran⁷ y mediana empresa (ver cuadro 2). Esto es reflejo de lo que señala Urioste (1988, p.16): “Existe, en realidad, una relación directa entre las dictaduras y el surgimiento del neo latifundismo”.

Cuadro 2. Concesión de tierras durante los sucesivos gobiernos a la reforma agraria en Bolivia

Gobierno	Período	Hectáreas	%
MNR	1952-64	6.000.000	19,6
Barrientos	1065-69	4.000.000	12,5
Banzer	1971-78	17.800.000	57,0

Fuente: Urioste 1988.

Por su parte la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) que tenía escasa significación hasta la década de los años setenta, por medio de su alianza con el gobierno cívico-militar, empieza a tener un creciente protagonismo y una alta injerencia y dominio directo, en los centros de decisión del Estado, convirtiéndose como indica Porras en:

[...] una parte determinante en el proceso de formación y aplicación de la política agrícola, desplazando a las hasta entonces hegemónicas organizaciones y sindicatos campesinos que representaban los intereses de la agricultura occidental y estaban estrechamente vinculados orgánicamente con el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). La influencia de la CAO y sus entidades afiliadas en el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) se acentuó por el amplio grado de autonomía con que esta institución ejercía sus competencias y empleaba sus importantes recursos en el sector. (Porras, 2001, p. 726)

⁷ Pero solo se cultivan el 7% de las tierras de la gran propiedad (Urioste, 1988)

La red intraorganizacional construida por la CAO con sus entidades afiliadas (Fegasacruz, Anapo y Adepa)⁸ le permitió mantener su rol decisivo en el desarrollo y ejecución de las políticas. Porras, al referirse al poder de la red construida por la CAO, indica:

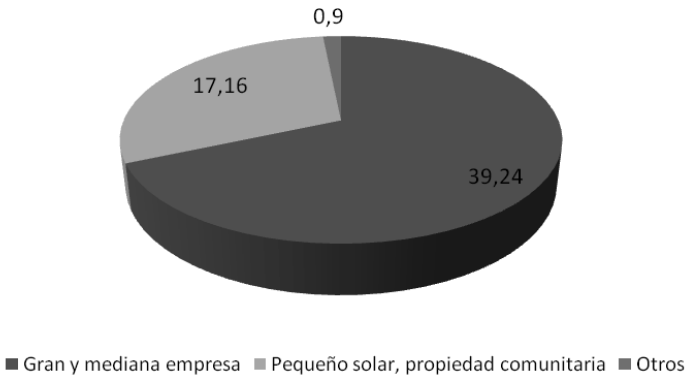
[...] el grado de control que ejerce la CAO sobre el ministerio sigue siendo amplio. Prueba de ello es la designación del que fuera durante 8 años gerente del gremio cruceño como viceministro de Agricultura y Ganadería (VAG), el cargo ejecutivo con mayores recursos y competencias del ministerio (Porras, 2001, p. 741).

En el siglo XXI, especialmente en los primeros años del gobierno del MAS, la influencia ejercida por la CAO sobre el Ministerio de Agricultura se derrumbó e incluso se vio amenazada por la aparición de nuevos grupos y organizaciones que representan a las comunidades indígenas (Porras, 2001), que demandaban la orientación de recursos y políticas hacia su sector.

Para poder ver el poder de influencia de estos grupos es necesario hacer un recorrido de las posiciones que tuvo el gobierno del MAS en sus 14 años de duración, periodo que podemos dividir en tres etapas. En la primera, que va del 2006 al 2009, se destaca la participación y representación de los pequeños productores campesinos, indígenas y la clase media en el Estado. En el tema tierras, el cambio en la estructura de la tendencia se debe principalmente a una confrontación directa con los terratenientes y empresarios del oriente boliviano, en favor de las grandes titulaciones de TCO (ver figura 5). Para algunas analistas, estas titulaciones no han representado un cambio sustancial que se refleje en un mayor volumen de la producción por parte los actores beneficiados (campesinos, indígenas e interculturales); por el contrario, afirman que se ha dado un nuevo tipo de latifundio improductivo, pero esta vez de base campesina-indígena. El gráfico da la impresión de que se han afectado y reducido las tierras manejadas por los empresarios agropecuarios, situación que no se dio en los hechos y que muestra, en el fondo, el pacto realizado entre el gobierno y los empresarios.

8 Fegasacruz, Federación de Ganaderos de Santa Cruz, ANAPO: Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo Adepa, Asociación Departamental de Productores de Algodón, ANAPO: Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo.

Superficie en hectáreas - 1953-1992



Superficie en hectáreas - 1996-2015

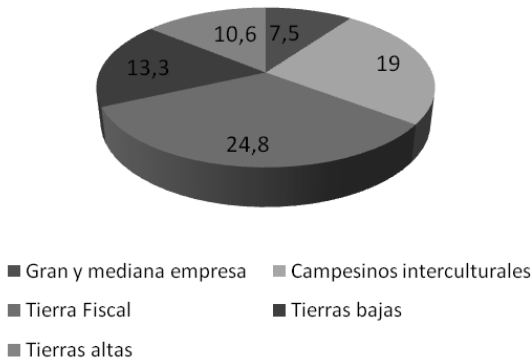


Figura 5. Cambios en la estructura de la tierra en Bolivia

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA (2015).

La segunda etapa va desde la aprobación de la CPE (Constitución Política del Estado), en el 2009, al 2015, año de la cumbre agropecuaria. En este periodo se puede ver el mayor desgaste del gobierno por tratar de imponer sus propuestas, que se fueron debilitando ante un sistema tanto nacional como internacional, que poco a poco le van mostrando al MAS que existen acuerdos, normas internacionales y un sistema económico que funciona bajo ciertas reglas que deben ser cumplidas.

En tercer periodo, que se inicia en la cumbre agropecuaria del 2015 y se extiende hasta la fecha, se caracteriza porque se hace claro, evidente y patente, un doble discursos del gobierno. Por un lado, la defensa de la madre tierra y de los

pequeños productores campesinos e indígenas, y por el otro el total apoyo al sector empresarial para la ampliación de la frontera agrícola, el uso de transgénicos y la producción de biocombustibles.

También se hace evidente el total abandono al fortalecimiento del mercado interno y la agricultura campesina, reflejado en el incremento de las importaciones de cultivos hortícolas. Las cifras muestran, que las importaciones de alimentos entre los años 2005 y el 2015 pasan de 242,3 millones a 797 millones de dólares. A esta situación se le suma el contrabando, que aumento no solo en cantidad y valor, sino también en variedad y procedencia (Chile, Argentina, Perú, Paraguay y Brasil).

Nuevamente con el gobierno de transición, en 2020 el sector empresarial cruceño ha tomado el control de las instituciones públicas encargadas de dirigir la economía del país, las tierras, los bosques y los fondos agropecuarios⁹. En este corto período han logrado, incluso con la pandemia, que se extiendan más de 800 títulos de propiedad de tierras; están presionando para que se autoricen nuevos eventos de soya, maíz, azúcar y algodón transgénico, acelerando los procesos de autorización, incluso a pesar de que la constitución los prohíbe. Esto no es nuevo, ya que en el gobierno anterior lograron que el gobierno emitiera normas que promovían y permitían, la expansión agrícola, la quema y la deforestación. Normas que, en los hechos, provocaron los incendios que arrasaron con 1,7 millones de hectáreas del bosque chiquitano boliviano. En este caso, las políticas y las demandas, responden más a interés económicos particulares de los agroempresarios que al fomento de acciones e inversiones en beneficio de la producción de alimentos que garanticen la seguridad y la soberanía alimentaria.

Conclusiones

A lo largo de la historia, los gobiernos y los actores a su cargo han desempeñado un papel decisivo en los esfuerzos de modernización del sector agropecuario. El hecho que más se destaca es que este esfuerzo se ha dado en contra de reconocer la estructura y la base social sobre la cual se creó el país, por lo tanto, las propuestas de modernización, entraban en contradicción con la realidad rural del país. La búsqueda de implementar un sistema de propiedad privada de producción, a la fuerza, dio origen al no reconocimiento y por lo tanto el constante avasallamiento de la propiedad comunal de los pueblos indígenas. Incluso la reforma agraria, que les reconoció su propiedad tradicional, fue insuficiente, ya que faltó una mejor

9 El Ministro de planificación del Desarrollo, posicionado el 05 de agosto del 2020, empresario y expresidente del Comité pro Santa, fue gerente general de Industrias Oleaginosas A.S (OIL). Además, fue accionista y director del Banco Económico hasta 2010.

comprensión de los sistemas productivos y de propiedad compartida y colectiva de las tierras, especialmente en el área andina.

Los acuerdos logrados en la cumbre agropecuaria realizada en el 2015 entre el gobierno y el sector agroempresarial de Santa Cruz muestra un giro importante en la visión del gobierno y de sus políticas agrícolas. Esta nueva relación público-privado está configurando la construcción de un sistema alimentario enfocado en la producción de productos y alimentos que siguen la estructura del modelo agroindustrial y del agronegocio. Bajo estos acuerdos, Bolivia se suma de manera mecánica al rol asignado a América del Sur en el contexto mundial, de ser los proveedores de materias primas alimenticias para el mundo.

Las políticas agrícolas, que apuntan a un modelo que fomenta la monoproducción, están llevando a un desplazamiento de los cultivos básicos, abandonando la diversificación productiva, la alimentación sana y los cultivos tradicionales ricos en nutrientes. El error que se puede estar cometiendo al priorizar las inversiones y el desarrollo de políticas públicas dirigidas hacia unos actores en detrimento de otros actores y regiones muestra que Bolivia está terminando de destruir sus sistemas de producción que proveen los alimentos básicos de la canasta familiar. La seguridad alimentaria no solo se refiere a tener garantizada la abundancia de unos pocos productos básicos, sino al consumo de una diversidad de alimentos que provean los nutrientes y elementos esenciales que todo organismo necesita para el normal desarrollo de sus actividades. El que Bolivia este apostando por la producción de una matriz agroalimentaria de productos que, en gran medida, son parte de una industria de alimentos que están generando los problemas de malnutrición, por el consumo de comida chatarra y alimentos ultraprocesados, es un gran error.

No se ha logrado estructurar un sistema agroalimentario estable ante la constante pugna entre los actores, campesinos y empresarios, donde los segundos han buscado eliminar a los primeros y estructurar un sistema productivo acorde a sus intereses. Esto ha dado lugar a un sistema de producción de cultivos agroindustriales con la mirada en la demanda exterior. Por otro lado, se observa un incremento de la importación de alimentos para el mercado interno, fruto del abandono y el constante desplazamiento de la agricultura familiar campesina. Sobre este punto, queda pendiente hacer una evaluación de si este modelo ha logrado generar un beneficio social y una contribución al desarrollo, o sus costos son mayores que los beneficios privados.

El debate de las estrategias productivas, se concentró en pasar de sistemas productivos tradicionales, caracterizados como poco eficientes y de baja productividad a sistemas productivos modernos, eficientes y altamente competitivos articulados a los mercados internacionales. A pesar de todo el apoyo otorgado al sector empresarial, el reflejo de la crisis agropecuaria nacional muestra

que la agricultura del oriente tiene serios problemas en cuanto a rendimientos, productividad y devastación de áreas boscosas y un aporte muy bajo a la seguridad alimentaria del país.

El análisis efectuado muestra que la agricultura de las zonas andina y de los valles continua en un abandono por parte del Estado. Las capacidades de producción de alimentos van disminuyendo y eso refuerza el incremento de la importación de alimentos básicos de la canasta familiar, lo cual está agravando la muy frágil seguridad alimentaria que se tiene.

La creación y diversificación de mercados es un aspecto fundamental para cualquier esfuerzo de modernización. Bolivia, prácticamente hasta la segunda mitad del siglo XX, tuvo un mercado muy pequeño, con bajo poder adquisitivo y hábitos alimenticios concentrados en productos básicos y con poco valor agregado. Esto repercutió en que la mirada de las estrategias de desarrollo agropecuario se concentren en los mercados internacionales, con productos primarios con bajo valor agregado y sin una diferenciación, y esto provoca que los productos sean muy vulnerable a las políticas y precios de comercialización, a las técnicas de mercadeo y la variación de los gustos de los consumidores, aspectos que pueden tener un efecto negativo e incluso devastador sobre el modelo productivo al cual está apostando el país y que no está tomando en cuenta los grandes cambios alimentarios que se están dando a nivel mundial.

La experiencia de las empresas estatales, muestran que se necesita hacer una evaluación que permita, ver en primer lugar, su pertinencia y luego pensar en delimitar sus áreas de intervención, sus modos de funcionamiento, otros roles, que articulen conjuntamente al Estado, con el sector privado, la economía y el mercado.

Un tema que no se ha mencionado y que queda como parte de las tareas a seguir es la cuantificación del aporte de la agricultura urbana o periurbana a la seguridad alimentaria nacional y familiar, al desarrollo de empleos, como una estrategia de vida y su valoración en las cuentas nacionales.

Referencias

- ALBARRACIN, Jorge. *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia: la construcción de la ruta de desarrollo sectorial (1942-2013)*. La Paz, Bolivia: Ed Plural, CIDES-UMSA, 2015.
- ANTEZANA, Luis. *La política agraria en la primera etapa nacional*. Bolivia: Ed. Plural, 2006.
- BAUDOIN, Andrea; ALBARRACIN, Jorge. *Las empresas públicas de alimentos: avances, retrocesos y desafíos*. Mercados campesinos. La Paz, Bolivia: AVSF, 2014.
- DEMEURES, Juan. *Agricultura. Bolivia en el siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz, Bolivia: Edobol, 1999. p. 269-290.

- FIDA-CEDLA. *Propuesta para una estrategia de desarrollo rural de base campesina: informe de la misión especial de programación para la República de Bolivia*. La Paz, Bolivia: CEDLA, 1985. v. I.
- FUNDACION TIERRA. 2020, julio. *2 de agosto declive de una fecha histórica*. Video. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=cQCc8xTMj6s>.
- INRA. *La estructura de tenencia de tierras está cambiando, la revolución agraria avanza*. Recuperado de: <http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/SEPARATA%202015.pdf;jsessionid=A34D9CB0F74704EC9284C238D9E81A7B>.
- MCMICHAEL, Philip. *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. La Paz, Bolivia: Fundación Tierra, 2016. (Serie: Cambios Agrarios y Estudios del Campesinado, 3.)
- MESA, José; GISBERT, Teresa; MESA, Carlos. *Historia de Bolivia*. 5. ed. La Paz: GISBERT, 2003.
- PORRAS, José. Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, Distrito Federal, México: El Colegio de México, v. XIX, n. 3, p. 721-745, 2001.
- PRUDENCIO, Julio. *El sistema agroalimentario en Bolivia y su impacto en la alimentación y nutrición (Análisis de situación 2005-2015)*. Recuperado de: <https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/El%20sistema%20agroalimentario%20en%20Bolivia%202005%202015.pdf>.
- SOUX, María Luisa. *Del latifundio a la reforma agraria. Historia y Cultura. Sociedad Boliviana de Historia*. La Paz, Bolivia: Offset Bolivia, 1999.
- URIOSTE, Miguel. *Segunda reforma agraria: campesinos, tierra y educación popular*. La Paz, Bolivia: CEDLA, 1988. (Talleres CEDLA, n 1.)
- VALENZUELA, Carlos. *Tierra y territorio en Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: CEDIB, 2008.
- ZEBALLOS, Hernán. *Agricultura y desarrollo sostenible*. La Paz, Bolivia: Ed. Plural, 2006.
- ZEBALLOS, Hernán; QUIROGA, Eduardo S. F. *Bolivia: avances en la economía campesina*. (Mimeo.)

CAPÍTULO 8

Políticas públicas y sistema alimentario en Chile

Michel Leporati Néron, Pablo Villalobos Mateluna

Introducción

En este capítulo se presenta un análisis institucional, político y económico de las políticas públicas que han conformado el sistema alimentario chileno desde sus orígenes hasta nuestros días. Además de esta introducción, la primera sección discute la evolución de las políticas de protección social con foco en alimentación y nutrición. En su interior, dos subsecciones complementan esta discusión con comentarios específicos sobre las políticas sectoriales de protección social y alimentación saludable, y las políticas de fortalecimiento y modernización del sistema de gestión de inocuidad y calidad de los alimentos. La segunda sección analiza la evolución de las políticas de desarrollo agrícola y de fomento productivo y la conformación de la industria alimentaria. La tercera sección discute el desempeño del sistema alimentario chileno. Finalmente, como consideraciones finales, se presenta una mirada prospectiva respecto de los desafíos presentes y futuros.

Chile es un país de profunda vocación alimentaria, cuyo sistema alimentario hoy es el resultado de una larga trayectoria de políticas públicas y sólido desarrollo institucional, tanto en aspectos de salud pública, como de sanidad animal y vegetal, de protección social y de desarrollo agrícola y comercial, que en el tiempo ha logrado ofrecer un elevado nivel de seguridad alimentaria a la población nacional, ejerciendo un significativo impulso en el desarrollo y crecimiento económico del país y ocupando posiciones de liderazgo en el comercio internacional de alimentos.

Desde el punto de vista de salud pública eso se puede evidenciar, por ejemplo: a) en la erradicación de la desnutrición, la subnutrición y el hambre (FAO, 2013)¹;

1 Según FAO (2013), Chile es el país que tiene el menor índice de desnutrición crónica infantil (2%) y el menor nivel de desnutrición global en niños de todos los países de la región (0,5% de prevalencia).

b) en la baja incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos (WHO, 2015); y c) en el haber desarrollado una regulación a la vanguardia internacional en materia de calidad nutricional, para enfrentar los problemas de sobrepeso y obesidad que aquejan hoy en día a la población nacional. Con respecto al sector agropecuario, se evidencia en el elevado estatus fito y zoonosanitario del país, que ha sido un factor clave, no solo en la prevención de enfermedades productivas, zoonóticas y alimentarias, sino también para abrir las puertas de los mercados del mundo a la oferta alimentaria chilena.

Desde el punto de vista económico y productivo, esto se expresa en que la industria alimentaria es el segundo sector en importancia en la economía nacional, representan el 23% del valor total de las exportaciones, el 20% del valor de las ventas del comercio, el 31% del número de empresas, el 23% del empleo nacional y el 10-12% del PIB. Las exportaciones de alimentos llegan a más de 150 países, accediendo a cerca del 63% de la población y 86 del PIB mundial (ProChile, 2019). La canasta de exportación se conforma de más de 1500 productos, ocupando un decidido liderazgo para cerca de 50 de ellos en los que el país se sitúa entre los diez principales exportadores mundiales. Del mismo modo el valor de las exportaciones, a la fecha entorno a los US\$ 18 000 millones, ubica a Chile como uno de los quince principales exportadores de alimentos del mundo.

En un escenario global, en que por una parte la demanda por alimentos solo crecerá y en donde, por una parte, la opción por lo saludable, natural, sofisticado y accesible se masifica, mientras que por otra cerca de novecientos millones de persona en el mundo sufren desnutrición y hambre, y paradójicamente el sobrepeso y la obesidad se han instalado como el gran desafío de salud pública del siglo XXI, el sistema alimentario chileno apuesta por una estrategia de diversificación y sofisticación de su oferta, con foco en los alimentos seguros y saludables como sello distintivo, como mecanismo virtuoso que estimule el desarrollo competitivo de la industria, al mismo tiempo que responde a las necesidades de seguridad alimentaria de la población en Chile, así como en los mercados de destino de su oferta alimentaria.

Sin lugar a dudas, estas perspectivas y estrategias deberán ser revisadas en consideración de las causas y los efectos sobre la seguridad alimentaria de las graves crisis que han afectado al país en los últimos dos años; primero, el estallido social a partir de octubre de 2019 (Waissbluth, 2020) y luego la pandemia del COVID-19, a partir de marzo de 2020. Si bien es cierto que el sistema alimentario ha dado pruebas de resiliencia y robustez ante ambas situaciones, manifestado en la continuidad operativa de las cadenas de suministros y la adecuación y ajustes de los programas de alimentación complementaria, alimentación escolar así como programas de emergencia de distribución de alimentos, según el Estado de la

Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo (ONU, 2020), un 11,8% de la población chilena padecería inseguridad alimentaria moderada y 3,8% severa. Por otra parte, el estudio señala que la prevalencia de sobrepeso y obesidad se mantienen por sobre el promedio regional, sin alternación respecto del informe anterior.

La voz de alerta dada por las crisis social y sanitaria, puesta en una perspectiva de sostenibilidad en el mediano plazo, más allá de las preferencias de los consumidores o las tendencias de mercados, enfrenta al sistema alimentario chileno a desafíos mayores respecto de la producción y comercio de los alimentos y los efectos sobre la salud y el bienestar de las personas, la sustentabilidad ambiental de la industria (economía circular y tecnologías verdes), la equidad territorial y la inclusión social de los procesos de producción transformación, distribución y consumo, la cultura alimentaria de la población y la soberanía alimentaria, entre otros. Todos estos temas serán, sin duda, parte de la discusión que se dará en el proceso constituyente pronto a iniciarse, y serán en alguna medida discutidos en este capítulo.

Evolución de las políticas de protección social, salud y sanidad alimentaria

Las políticas públicas en relación a alimentación, nutrición y salud tienen más de un siglo de desarrollo, iniciándose desde los albores del siglo XX con el abordaje de las problemáticas socioeconómicas y sanitarias de desnutrición y alta mortalidad infantil, transitando por la distribución de alimentos y el control de la salud nutricional de diferentes grupos de acuerdo a su vulnerabilidad hasta el presente, en que el foco se centra en enfrentar la obesidad y las enfermedades no transmisibles, así como en atender a grupos con necesidades nutricionales especiales. A continuación se presenta una síntesis de la evolución histórica de estas políticas públicas y su implementación

La participación del Estado en un rol garantizador o de protección de la salud nutricional de la población más carenciada se inicia durante el gobierno del presidente Arturo Alessandri Palma (1920-1925), con la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social y la promulgación de la “Ley del Seguro Obrero Obligatorio” (Ley n.º 4.054/1924), generándose un cambio de paradigma en la forma de abordar las soluciones a los problemas sociales, desde uno centrado en la caridad privada² y el énfasis en la libertad individual hacia

2 Los primeros antecedentes de Programas Alimentarios en Chile corresponden a iniciativa privadas asociadas a instituciones de caridad que en 1912 con la creación del programa “La Gota de Leche”, distribuían leche a los niños y madres más carenciados y desnutridos

otro que abogó por acciones científicas, planificadas y con mayor participación del Estado (Ahumada, 2018). Esta ley consagró por primera vez como política pública la atención médico-social durante el embarazo, el parto y el puerperio de las mujeres y la atención médica del hijo hasta los 8 meses, incluyendo con ello la entrega de leche (MINSAL, 2010).

Posteriormente, en 1937, se da inicio a la distribución gratuita de leche a todos los menores de dos años de edad, lo que se vio potenciado con la promulgación de la Ley Madre-Hijo (Ley 6.236/1938), vinculando la distribución de alimentos al control de salud, y con la creación en 1952 del Servicio Nacional de Salud (Ley 10.383/1952), que fusionó varias dependencias dedicadas a la salud pública en una autoridad sanitaria única encargada de la protección de la salud para toda la población y del fomento y recuperación de la salud de los obreros, esposa e hijos hasta los 15 años (Ahumada, 2018).

En 1954, con la creación del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) se da inicio a una acción ininterrumpida de más de medio siglo de políticas públicas con el propósito de “contribuir a mantener y mejorar el estado nutricional de la población, evolucionándose y adaptándose a los cambios demográficos y epidemiológicos de la población y a los nuevos conocimientos en alimentación y nutrición”. Es un programa de carácter universal que considera un conjunto de actividades de apoyo nutricional de tipo preventivo y de recuperación, a través del cual se distribuyen alimentos a población vulnerable o de riesgo. En sus inicios, fue la principal herramienta para la estrategia de control de la desnutrición y la mortalidad infantil, extendiendo los beneficios de la alimentación complementaria a embarazadas, nodrizas y preescolares hasta los seis años de edad. En 1956, al amparo del PNAC, se inician las campañas promocionales de la lactancia materna y durante el gobierno de Salvador Allende Gossens (1970-1973) se implementa la campaña del “½ litro de leche”, entregando a través del servicio de atención primaria de salud a cada niño medio litro de leche diaria hasta los 8 meses de vida, lo que después se extendió hasta los 14 años.

En 1974, durante la Dictadura Militar (1973-1990), se crea el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Decreto Ley 354), organismo colegiado presidido por el Ministerio de Salud e integrado por los ministros de Economía, Educación, Agricultura y Trabajo, el vicepresidente de la Corporación de Fomento, CORFO, los directores General de Salud y de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología CONICYT, y el presidente del Consejo de Rectores.

Cuatro años después, en 1978, el PNAC se divide en dos programas, en función de la demanda de atención de públicos con diferentes tipos de necesidades nutricionales y alimentarias. El PNAC Básico, orientado a la entrega de alimentos a niños con estado nutricional normal, y el PNAC Refuerzo, orientado

a la entrega de alimentos a niños con malnutrición por déficit, mujeres embarazadas, nodrizas y sus familiares. Las ideas que orientaron a ese programa están en la origen del Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM), creado en 1999, y que distribuye alimentos fortificados con micronutrientes en los establecimientos de atención primaria del sistema de salud con el objeto de contribuir a prevenir y tratar las carencias nutricionales del adulto mayor; mantener o mejorar la funcionalidad física y psíquica; y detectar y controlar los factores de riesgo de su pérdida.

En 1996, el Ministerio de Salud (MINSAL) establece el reglamento Sanitario de los Alimentos – RSA (Decreto 977). En dicho instrumento se estipulan las condiciones sanitarias a las que debe ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de alimentos sanos e inocuos. Se aplica a todas las personas naturales o jurídicas que se relacionen o intervengan en los procesos aludidos anteriormente, así como a los establecimientos, medios de transporte y distribución destinados a dichos fines. En otras palabras, el RSA determina requisitos específicos que deben cumplir las instalaciones y los alimentos a objeto de garantizar productos seguros para el consumo humano.

A su vez, en 1997 el Ministerio de Salud, con el propósito de entregar mensajes de alimentación saludable a la población, solicitó al Instituto de Tecnología de los Alimentos (INTA) de la Universidad de Chile la elaboración de guías de alimentación, oficializándose como referencia la pirámide alimentaria (Olivares et al., 2013). En este periodo, las políticas de salud referidas a alimentación y nutrición, ante el avance de los problemas de sobrepeso y obesidad en la población, especialmente entre jóvenes y niños, comienzan a mover su eje del control de la malnutrición por déficit al de la malnutrición por exceso, iniciándose un periodo de políticas integrales, orientadas a la promoción de la vida saludable y al combate a la sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas o transmisibles.

En el año 2003 se amplía la cobertura del PNAC a grupos poblacionales con necesidades nutricionales especiales, como los prematuros extremos y los menores de 18 años con enfermedades provocadas por errores innatos del metabolismo. En 2008, se extienden los beneficios del programa a las embarazadas portadoras de feniquetonuria con el fin de asegurar el desarrollo fetal normal y se crea, en el ámbito de la atención primaria, el Programa de Alimentación Saludable y Actividad Física (PASAF), dirigido a la población obesa y con sobrepeso en alto riesgo de padecer enfermedades crónicas. Esto tiene como fin contribuir a disminuir la prevalencia de enfermedades crónicas asociadas a la obesidad y a mejorar el estilo de vida de la población y como propósito mejorar la condición

nutricional de la población que presenta malnutrición por exceso. La entrega de los beneficios se realiza a través de los establecimientos de la red de Atención Primaria de Salud y de otros establecimientos en convenio con el Ministerio de Salud, donde se vincula con actividades de promoción, protección y recuperación de la salud.

El año 2006, durante el gobierno de la presidente Michele Bachelet Jeria (2006-2010), el Ministerio de Salud impulsa, de forma intersectorial, como compromiso país para hacer frente el aumento de la obesidad en la población chilena, evidenciados en la Encuesta Nacional de Salud 2003, la implementación de la “Estrategia Global contra la Obesidad, EGO-Chile, basada en las recomendaciones de la “Estrategia Mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud”, adoptada en 2004 por la 57° Asamblea Mundial de la Salud. Esta estrategia, reconoce el carácter multidimensional de los factores socioculturales involucrados en el problema de la obesidad y busca abordarlos desde políticas públicas, planes y programas multisectoriales e intersectoriales. En paralelo, las guías alimentarias del MINSAL fueron revisadas y actualizadas en la Guía para una Vida Saludable.

En 2007 se amplió esta iniciativa con la Estrategia EGO Escuela, focalizándose en la alimentación y la actividad física en el entorno educacional. Se definió como una intervención orientada a transformar estructuralmente el entorno de los establecimientos educacionales para ayudar a los estudiantes a tener conductas saludables. Además, complementariamente a EGO Chile, el Ministerio de Salud través de la red de atención de salud primaria implementó la Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital para la Prevención de Obesidad y otras Enfermedades no Transmisibles (EINCV). Ambas estrategias proponen una visión integrada de nutrición, alimentación y actividad física en los diversos programas de salud. Se enmarcan en los Objetivos Sanitarios del país y en el contexto de la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), por su impacto en la morbilidad y mortalidad de la población.

Esos procesos han evolucionado en el tiempo dando origen a las estrategias de “Municipios, comunas y comunidades saludables”; “Lugares de trabajo promotores de salud” e “Instituciones superiores promotoras de salud”, inicialmente con fuerte orientación comunicacional y que posteriormente han derivado en políticas públicas en los gobiernos locales. En el mismo sentido, en 2011, a través del sistema de atención primaria, el MINSAL implementa el Programa Vida Sana con el propósito de contribuir, a través de una alimentación saludable y la actividad física, a disminuir la incidencia de diabetes e hipertensión, incluyendo apoyo nutricional, físico y psicológico a los usuarios.

En 2012 se aprueba la Ley 20.606 del Ministerio de Salud sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, representando un avance significativo en cuanto a perfeccionar el marco regulatorio de los alimentos, actualizándolo en función de los desafíos y problemáticas de salud pública representados por los alarmantes niveles de sobrepeso y obesidad de la población.³ Sus principales alcances fueron, no solo la introducción de rotulado “alto en” para azúcares, grasas, sodio y energía, aspecto por lo que seguramente es más conocida, sino que además instaló requisitos más exhaustivos y precisos de rotulado en relación con el uso de aditivos, los sucedáneos de leche materna y los ingredientes alergénicos (soya, leche, maní, huevo, mariscos, pescado, gluten o frutos secos).

Por otra parte estableció restricciones en el uso de estrategias de marketing y publicidad de alimentos a través de promociones y ganchos comerciales orientada a menores de 14 años, la prohibición de venta de productos altos en nutrientes críticos en establecimientos de educación escolar y la implementación, en todos los niveles y modalidades de enseñanza, de actividades didácticas y físicas para desarrollar hábitos de alimentación saludable y advertir sobre los efectos nocivos de una dieta excesiva en nutrientes críticos. Por último, se estableció la instalación de un sistema obligatorio de monitoreo nutricional de escolares en todos sus niveles.

El espíritu de esta ley es contribuir a la resolución de las problemáticas de salud pública asociadas a sobrepeso y obesidad de la población, protegiendo especialmente a los segmentos de mayor riesgo a través de informar de mejor manera a los consumidores respecto a la verdadera naturaleza, composición y calidad de los alimentos, restringiendo su acceso a alimentos ricos en nutrientes críticos, prohibiendo la publicidad no relacionada con la promoción propia del producto, engañosa o que se valga de medios que se aprovechen de la credulidad de los consumidores, desincentivando el fraude, fomentando el desarrollo de hábitos alimentarios más saludables e incentivando el desarrollo de una oferta de alimentos coherente con ello.⁴

En 2017, se publica la Política Nacional de Nutrición y Alimentación del Ministerio de Salud, la cual es una política de carácter inclusivo e intersectorial que presenta un moderno enfoque de derechos humanos, determinantes sociales de la salud, salud en todas las políticas, curso de vida, género e interculturalidad.

3 En 2015 se complementa la Ley 20.606 con la Ley 20.869 sobre publicidad de los alimentos, regulando la publicidad de sucedáneos de la leche materna y estableciendo el gravamen impositivo a las bebidas gaseosas azucaradas en la reforma tributaria en discusión.

4 Junto a ello se volvieron a revisar las guías alimentarias, reemplazándose la Guía para una vida saludable por las actualmente vigentes Guías Alimentarias para la Población dejando atrás la pirámide alimentaria y reemplazándola por una nueva gráfica orientada a mostrar la variedad y proporcionalidad de los alimentos.

Establece dos principios rectores: (a) El derecho a la alimentación como un principio ético en el desarrollo de programas iniciativas y normas; y (b) la determinación social de la alimentación y la nutrición, estando las decisiones de consumo de las personas modelada por sus condiciones de vida. Su fin es contribuir a mejorar el estado de salud y la calidad de vida de la población nacional en materia de alimentación y nutrición.

Políticas de sectoriales de protección social y alimentación saludable

Junto a las políticas de salud, otras instituciones, a través de políticas planes y programas de protección social, han jugado un rol determinante, primero en el cumplimiento de los objetivos de disminución de la desnutrición y, más recientemente, en el combate a la malnutrición por exceso (sobrepeso y obesidad) que impacta a la sociedad chilena. Así, complementariamente a la instalación del PNAC como pilar de las políticas de asistencia en nutrición y alimentación, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se crea al amparo del Ministerio de Educación Pública, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

La JUNAEB implementa, hasta el día de hoy, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), cuya finalidad es entregar diariamente, durante el año lectivo, servicios de alimentación (desayunos, almuerzos, meriendas, colaciones y cenas, según corresponda) a los alumnos y alumnas en condición de vulnerabilidad de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, en los niveles de Educación Parvulario (Pre-Kínder y Kínder), Básica, Media y Adultos, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar.

En 2013, el Ministerio de Desarrollo Social implementa el Sistema Elige Vivir Sano (Ley 20.670), cuyo objetivo es contribuir a generar hábitos y estilos de vida saludables y prevenir y disminuir los factores y conductas de riesgo asociadas a las enfermedades no transmisibles derivadas de hábitos y estilos de vida no saludables. Las políticas, planes y programas que forman parte del Sistema son elaboradas y ejecutadas sectorial o intersectorialmente por los distintos órganos de la Administración del Estado, según sus respectivas competencias, y son coordinados por la Secretaría Ejecutiva Elige Vivir Sano.

En 2016, ante las altas cifras de obesidad infantil, la JUNAEB, implementó el Plan Contrapeso, conjunto de 50 medidas de ajustes en las políticas y orientaciones del PAE, entregando un apoyo intencionado a estudiantes en mayor condición de vulnerabilidad y con mayor exposición al riesgo de sobrepeso y obesidad. Para ello, conformó una Comisión de Expertos Asesores en materia de Obesidad y una Comisión de Expertos Asesores para el Fortalecimiento del

PAE. La primera fue integrada por representantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales, tales como MINEDUC, MINSAL, MINDEP, FAO, OPS, CORFO, INTA y actores de la Sociedad Civil entre otros. Su enfoque estuvo en proponer medidas en educación, alimentación, actividad física y vida sana. La segunda fue conformada por representantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales, tales como MINEDUC, MINECON, CORFO, SEGPRES, EXDIRECTORES JUNAEB, INDAP, JUNJI, INTEGRA, entre otros, con experticia en política pública en educación y servicios de alimentación. Su foco fue realizar propuestas con respecto al modelo del Servicio de Alimentación del PAE, en relación a aspectos tales como componentes, tales como, multas, tecnología, gestión, supervisión, financieros, empresas, desarrollo de proveedores y descentralización. Cuenta con la asistencia de profesionales del área de la educación, ciencias sociales, ciencias de la agronomía y economía.

Políticas de fortalecimiento y modernización del sistema de gestión de inocuidad y calidad de los alimentos

En 2005, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), se inició un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad para el aseguramiento de la inocuidad y la calidad de los alimentos, fundado en los principios de los nuevos paradigmas en materia de inocuidad y calidad de alimentos que desde fines del siglo XX se han instalado a nivel internacional, los que se basan en el concepto de cadenas alimentarias, de una acción e institucionalidad integrada, de un marco conceptual y metodológico basado en el análisis de riesgos y del reconocimiento explícito del rol y las responsabilidades que tanto los actores públicos, privados y la ciudadanía tienen en esta materia.

En este contexto se crea la Agencia Chilena de Inocuidad y Calidad Alimentaria (ACHIPIA) (Decreto Supremo 83/2005), comisión asesora presidencial que tiene como misión asesorar al Presidente de la República de Chile en todo cuanto diga relación con la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la calidad e inocuidad alimentaria y con el desarrollo de un Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria, y a servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias. Específicamente, a esta comisión se le encomendó la formulación de una política de inocuidad de alimentos y la construcción de una propuesta de modernización de la institucionalidad relacionada a dicha materia.

A partir de esta demanda, en 2009, se promulga por primera vez en el país una política nacional de inocuidad alimentaria, una de cuyas principales características y atributos es el abordaje interdisciplinario e intersectorial de las

temática relativas a la producción, comercialización y salud pública en torno al consumo de alimentos. En su elaboración participaron los ministerios de Salud, Secretaría de la Presidencia, Agricultura, Relaciones Exteriores, los servicios públicos especializados en sanidad animal, vegetal y acuícola, salud pública y enfermedades transmitidas por alimentos, comercio internacional, así como la academia y la sociedad civil a través de un proceso de consulta pública.

El año 2011, la dependencia de la Agencia fue traspasada del Ministerio Secretaría de la Presidencia al Ministerio de Agricultura (MINAGRI) (Decreto Supremo 162/2011), dotándola de infraestructura, equipamiento y personal en forma permanente, dándole nuevas atribuciones, con la inclusión del ámbito de la calidad alimentaria entre sus responsabilidades y transfiriéndole la coordinación del Codex Alimentarius a nivel nacional, instalando su Secretaría en la Agencia y estableciéndola como el punto de contacto para la comunicación y coordinación entre el país y la Comisión del Codex Alimentarius.

En 2018 se publicó la actualización de la Política Nacional de Inocuidad y Calidad de los alimentos, en un horizonte 2030 (Achipia, 2018). Esta política, actualmente vigente, tiene como propósito asegurar la inocuidad y la calidad de los alimentos producidos, elaborados y comercializados en el país destinados al consumo humano, protegiendo la salud de las personas, los derechos de los consumidores y favoreciendo el desarrollo competitivo y exportador de la industria de los alimentos, en el marco del Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria.

En la actualidad, la Agencia es un ente colegiado, cuyos mandantes son los subsecretarios de Salud Pública, de Agricultura, de Pesca y de la Secretaría General de la Presidencia, los que se reúnen en un consejo, al que además se invita en forma permanente al director(a) del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), al Director(a) del Servicio de Acuicultura y Pesca (SERNAPESCA) y un(a) representante de la Subsecretaría de Relaciones Económicas de la Cancillería. Desde un punto de vista técnico, la Agencia opera como una repartición pública que coordina, articula y asesora al intersector. Administrativamente depende de la Subsecretaría de Agricultura.

Su fin es contribuir a continuar mejorando la disponibilidad y el acceso de la población, especialmente aquella más vulnerable y/o carenciada, a alimentos inocuos y de calidad, fomentando la competitividad y la sustentabilidad de la industria alimentaria y el comercio, desarrollando una cultura nacional de inocuidad y calidad alimentaria, contribuyendo a la generación de ambientes alimentarios adecuados y estimulando la participación ciudadana en el asunto, promoviendo el uso de materias primas y la biodiversidad del país, valorizándolas en los alimentos saludables, apoyando el desarrollo de capacidades y competencias

del capital humano, y contribuyendo al fortalecimiento de una imagen del país como proveedor de alimentos seguros y saludables para el consumo interno y externo, entre otros.

Evolución de las políticas de desarrollo agrícola y de fomento productivo y la conformación de la industria alimentaria

A diferencia de lo que fue la evolución histórica del desarrollo político institucional en materia de protección social y salud, a lo largo de los últimos 150 años el desarrollo del sector agroalimentario transitó por varias fases, muchas veces contradictorias. Estas fases abarcaron desde políticas de mercantilismo libre, en los orígenes de la vida como nación independiente, que promovieron el intercambio comercial a nivel internacional, dando inicio al desarrollo exportador del agro, pasando por momentos de fuerte intervencionismo del estado, como lo sucedido producto de la crisis del salitre y la gran depresión de la década de los años 1930, que llevaron al país a la implementación de políticas proteccionistas y a la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo industrial; o el proceso de reforma agraria, que transformó la estructura productiva y social del mundo rural, hasta llegar a la implementación de un modelo económico social neoliberal extremo durante la dictadura cívico-militar.

Luego de estos vaivenes y turbulencias en el devenir político e institucional, marcados por profundos conflictos ideológicos subyacentes, en los últimos treinta años se ha alcanzado un nivel de consenso suficiente que ha permitido la instalación de una estrategia que ha sabido aprovechar los beneficios de la inserción internacional del país, posicionando a Chile como un actor relevante en los mercados internacionales de alimentos y consolidando al sector alimentario como un motor de desarrollo y crecimiento económico tan relevante como lo ha sido la minería.

Con la conquista de su independencia, Chile inició un proceso de creciente inserción en la economía mundial; sin embargo, en lo fundamental siguió siendo una sociedad rural con una economía agraria durante buena parte del siglo XIX. Las primeras estadísticas disponibles dan cuenta de una población rural del 71% respecto del total nacional. La participación de la fuerza laboral agrícola era del 42%, por lejos la más alta del país, y existían solo 6 centros urbanos relevantes con más de 10 mil habitantes cada uno. El sector agrícola estaba conformado por grandes haciendas o latifundios caracterizados por la baja productividad de la tierra y el trabajo y, asociados a ellos, una miríada de minifundios. El 86% de la población rural no poseía tierras, constituyendo una masa laboral de “inquilinos”

vinculados asimétricamente en regímenes de semiesclavitud, a los propietarios de las grandes haciendas. Este era un sistema socioeconómico y de poder político, similar al sistema señorial europeo, constituido por relaciones económicas de mutua dependencia entre hacendados y campesinos, con una estructura jerárquica y coercitiva. Esta estructura se mantuvo casi inalterable hasta mediados del siglo XX, cuando se inició su transformación hacia un sistema agrícola de tipo capitalista (Llorca et al., 2017).

Un hecho relevante de la política agraria de la primera mitad del siglo XIX fue la introducción, en 1831, durante el gobierno del presidente José Joaquín Prieto (1831-1836), del “catastro agrícola”, impuesto sectorial que era parte de una reforma fiscal mayor y vino a reemplazar las antiguas formas coloniales de recaudación de tributos. Esta importante modernización fiscal, más allá de contribuir a la recaudación directa de recursos, marcó en su proceso de implementación el inicio de la aplicación de los censos agropecuarios, los que en el tiempo se convertirían en herramientas fundamentales de gestión de la política agraria. Es gracias a este catastro y los que se aplicaron sucesivamente que es posible contar con la información temprana de la evolución y el desarrollo económico tecnológico y productivo del sector agropecuario.

La información reportada por los catastros deja de manifiesto la ineficiencia productiva del sector, explicándola como consecuencia de la excesiva concentración de la excesiva concentración de la propiedad de la tierra, la inexistencia de financiamiento, el déficit de infraestructura pública de caminos y riego, el retraso tecnológico, la falta de incentivos económicos y comerciales para intensificar la producción, la falta de calificación y las condiciones de miseria y abandono en que vivían los trabajadores agrícolas en el mundo rural chileno, y la inexistencia de regulaciones adecuadas para estimular el desarrollo sectorial. Hacia 1840, ello ya era motivo de preocupación entre los propios agricultores, según se da cuenta en documentos de la Sociedad de Agricultura, como por expertos extranjeros que visitaron el país en la época.

A pesar del retraso generalizado del sector agrícola, hacia mediados del siglo, durante el denominado “primer gran ciclo expansivo de la economía nacional” el incremento de la demanda internacional por productos primarios, luego de las guerras napoleónicas y de la llamada “fiebre del oro” en California y Australia, tuvo impacto en parte del sector, traccionando el desarrollo de una incipiente industria alimentaria vinculada a la producción y exportación de trigo y de harina (Riveros y Ferraro, 1985). En función de proteger este desarrollo, en 1834 se establecieron derechos a la importación de trigo y harina y, en 1840, se suprimieron los tributos a las exportaciones de estos productos. Esta actividad, junto a la minería de plata y cobre, fueron la fuente principal del crecimiento económico de las décadas de 1840 a 1860.

A partir de la década de 1850, bajo el gobierno del Presidente Manuel Montt Torres (1851-1861), se consolida la transformación institucional del país, transitando desde el sistema colonial hacia uno republicano y capitalista. El auge exportador del período trajo consigo un crecimiento económico y una modernización del país que se expresó en el desarrollo de ferrocarriles, telégrafos y vapores; en la expansión de ciudades y puertos; el surgimiento de una nueva clase empresarial y la llegada de inmigrantes, lo que dio un impulso significativo al desarrollo económico y tecnológico del sector agroalimentario exportador. De 1861 a 1871 se inicia bajo el gobierno del presidente José Joaquín Pérez, un política de corte liberal que facilitó el progreso científico y tecnológico en el agro, importándose maquinarias, insumos e introduciendo nuevas técnicas productivas. Esto repercutió en el desarrollo de la industria procesadora de alimentos. Según datos censales, hacia 1870, del total de establecimientos industriales registrados (85), el 48,2% (41) correspondían a fábricas de alimentos. En 1884, el total de instalaciones fabriles alcanzaba las 458 unidades, de las cuales el 33,1% (152) correspondían a procesadoras de alimentos (Sofofa, 1983).

El conflicto bélico que enfrentó a Chile con la confederación Perú-Boliviana, entre los años 1879 y 1884 representó un fuerte estímulo industrializador de la economía en general, y del sector alimentario en particular, enfrentado a una creciente demanda por alimentos, en primer término ante la necesidad de proveer de alimentos a un ejército de 25.000 hombres en combate y, posteriormente, con la anexión de la regiones salitreras de Tarapacá y Antofagasta y la expansión de los centros urbanos.

Si bien la dinamización económica gracias a la exportación del salitre creó una importante demanda interna que, en buena medida, comenzó a ser satisfecha por la producción nacional, durante este segundo período de crecimiento económico la moneda nacional sufrió una severa devaluación debido a las constantes fluctuaciones de los mercados internacionales. Ante ello, las últimas décadas del siglo se caracterizaron por un viraje hacia una economía más proteccionista, promovida por las demandas del sector privado a través de sus dos grandes organizaciones de representación, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), que abogaban por una intervención directa del Estado para proteger y estimular el desarrollo industrial frente a las inestabilidades de los mercados externos, siendo este el primer indicio de la posterior política de sustitución de importaciones que se adoptaría a mediados del siglo XX.

En 1897, durante el gobierno del Presidente Federico Errázuriz Echaurren (1896-1901) fue promulgada una nueva ley aduanera, fijando elevadas tasas de internación para productos que fuesen fabricados en Chile. Esta medida fue

determinante para el desarrollo de la industria agroalimentaria asociada a la fruticultura y horticultura en el valle central. En 1895, los datos censales muestran un predominio de la industria de alimentos sobre otros sectores industriales, que con un total de 1.089 unidades fabriles censadas, el 45% pertenecía al rubro alimentos, contribuyendo hasta el 10% del PIB (Schneider, 1904).

Durante las primeras décadas del siglo XX, siempre gracias a las rentas del salitre, el Estado de Chile desarrolló importantes programas de modernización institucional y de inversiones en infraestructura pública, de caminos, puentes, puertos y ferrocarriles y de riego, expandiéndose la superficie agrícola de riego, lo que a su vez impulsó la intensificación y especialización de la agricultura en el valle central entre Aconcagua y Cachapoal, cuya producción rápidamente excedió la demanda interna, representando un nuevo estímulo al desarrollo de la agroindustria conservera y procesadora y la exportación. Durante ese periodo, los duraznos al jugo en conservas chilenos eran reconocidos en prácticamente todos los países de la costa del pacífico latinoamericana. A su vez, se expandió la producción y exportación de trigo y vinos (Bengoia, 1988).

Otro aspecto dinamizador del desarrollo de la industria alimentaria nacional estuvo dado por la necesidad de sustituir importaciones durante el desarrollo de la primera guerra mundial. Hacia el término de esta conflagración, la estructura productiva agropecuaria constaba de cerca de 100.000 predios, la expansión de la superficie de riego agrícola llegaba a las 1,1 millones de hectáreas, la superficie de frutales a las 22,3 mil ha y los viñedos a las 56,2 mil ha. El 40% de la producción industrial correspondía a alimentos. Durante este periodo, continuó la expansión, especialización y diversificación de la producción de frutas, hortalizas y legumbres en conserva, frutas deshidratadas y jugos de uva. Se instalaron las primeras granjas avícolas industriales modernas y se incorporó el uso de cámaras de frío para productos pecuarios. En 1923 se registraban 124 molinos, 43 fábricas de fideos, 20 conserveras de frutas y legumbres, 11 refinerías de azúcar, 53 fábricas de cecinas, 19 de chocolates y galletas, 4 de harinas alimenticias, 2 de leche condensada, 6 refinerías de sal, 12 de grasas. Junto a ello, se instalaban las primeras conserveras de alimentos y en la zona sur del país se iniciaba la producción de conservas industriales de carnes y mariscos.

Hacia fines de la década de 1920, durante el Gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), la economía entra en una severa recesión producto de la caída de la exportación del salitre, sustituido por la producción de nitrato sintético desarrollados por Alemania y de los efectos globales de la “Gran Depresión de 1929”: la declinación de las exportaciones, la creciente influencia de los grupos urbanos y las localidades mineras en la vida política, junto al auge a nivel global del pensamiento económico keynesiano y la aplicación de políticas

anticíclicas, reforzando el paradigma del “desarrollo hacia adentro” basado en la sustitución de importaciones y un fuerte proteccionismo (Rojas, 2007). En este contexto se elevan los aranceles de importación hasta el 35% para productos que fuesen producidos en Chile y se crean la caja de crédito agrícola y el instituto de crédito industrial como mecanismos para promover las inversiones.

En 1939, durante el gobierno del Presidente Pedro Aguirre Cerda (1939-1941) se crea la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, como organismo del Estado chileno encargado de impulsar un plan de fomento de la actividad productiva nacional ejecutando directamente las acciones que permitieran echar las bases de la industrialización del país (Ley 6.334/1939). La acción de CORFO fue clave en el desarrollo de sectores estratégicos, creando grandes empresas indispensables para el desarrollo de Chile, tales como la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) y la Industria Azucarera Nacional (IANSAs), entre otras.

Junto a ello, a través de planes especiales de desarrollo, dio un fuerte impulso a la agricultura mediante la importación de equipos mecanizados, el desarrollo de obras de regadío, el desarrollo de nuevos cultivos, comercio y transporte. Esto favoreció particularmente el desarrollo y la modernización de la industria procesadora de conservas y deshidratados, que hacia fines de la década de 1960 alcanzó un número cercano a las 50 unidades en operación a lo largo de valle central, especialmente. Muy significativo fue también el impulso al desarrollo industrial de las carnes y lácteos a través del establecimiento de una red nacional de frigoríficos.

Si bien el modelo de sustitución de importaciones tuvo algún éxito en términos del mercado interno y la acción de CORFO fue clave para el desarrollo de sectores estratégicos, por otra parte tuvo complejas consecuencias para el desarrollo competitivo del sector productivo en general. Para su modernización, la industria nacional requería de la importación maquinarias, insumos y tecnología; sin embargo, no generaba las divisas necesarias para ello, las que provenían básicamente de la exportación de *commodities* tradicionales. Así, el desarrollo industrial en vez de agregar valor a la producción nacional, terminó dependiendo de la exportación de productos primarios, mientras por otra parte las medidas proteccionistas sostuvieron la sobrevivencia de empresas crecientemente ineficientes, con producciones con niveles de calidad inferiores y precios elevados respecto del contexto internacional. Esto terminó favoreciendo la acumulación del capital en uno pocos grupos privilegiados por estas políticas (Meller y Blomstrom, 1990).

A nivel agrícola, se iniciaron planes de desarrollo ganadero de carne y leche y la diversificación de la producción y consumo de carnes estimuló el desarrollo

de la industria de aves y cerdos. Sin embargo, la estrategia de desarrollo hacia adentro incentivó el desarrollo de rubros deficitarios, como oleaginosos, maíz y arroz. La adopción de regulaciones de precios, asociadas al proceso inflacionario, provocó el estancamiento del sector agrícola. Se produjo una intensa transferencia de capital desde el sector agrícola al urbano industrial.

Además, esta grave crisis puso nuevamente en evidencia la ineficiencia e inequidad del sistema latifundiarío, que de acuerdo a estudios de la época, mostraba una de las distribuciones más desiguales en el mundo de los “recursos de tierra y capital”. Según el censo de 1955, el 78% de la superficie agrícola y de riego del país se concentraba en el 7% de las explotaciones agrícolas, mientras los minifundios ocupaban menos de 10% de la tierra agrícola del país (Gobierno de Chile, 1965).

Todo lo anterior derrumbó la producción y productividad del sector, cuyo PIB hacia fines de la década de 1950 era cercano al 0%. En 10 años, la contribución al PIB nacional cayó del 15% al 11%, provocando la caída del empleo agrícola y una creciente ola de migración hacia la periferia de los centros urbanos, con graves consecuencias de desempleo y pobreza. El desequilibrio entre el crecimiento demográfico y la decreciente producción de alimentos se hizo cada vez más evidente: mientras por más de dos décadas la población aumentaba a un ritmo de 2,1% promedio anual, la producción agrícola apenas alcanzaba un índice de crecimiento del 1,8%, no pudiendo hacerse cargo de la demanda interna. Como consecuencia, la tasa anual de crecimiento per cápita de la producción agrícola fue negativa, de -0,4% para el periodo. Para hacer frente a esta verdadera crisis alimentaria se debieron incrementar en forma sostenida las importaciones de alimentos, haciendo uso para ello de alrededor del 30% de las escasas divisas que el país generaba, lo que a su vez redundó un déficit de balanza comercial (Ministerio de Agricultura, 1968). Aun así, subsistían graves deficiencias alimentarias en una proporción importante de la población (Bellisario, 2013).

El deterioro progresivo del sector agrícola fue un tema de profundo debate político e ideológico durante la década de 1960 y si bien hoy en día se admite que antes de la reforma agraria el proceso de transición del sistema latifundiarío a uno capitalista ya se había iniciado la década anterior (Schejtman, 1971), ello estaba muy lejos de estar concluido, y menos aún, de ser una solución a la crisis política, social y económica que representaba la situación agrícola nacional. A la hipótesis del estancamiento sectorial a causa de una estrategia de industrialización desbalanceada, que a través de la regulación de precios afectó la rentabilidad de la actividad agrícola desincentivando la inversión, se sumó con una fuerza abrumadora la mirada respecto del sistema latifundio/minifundio como la principal causa del retraso, la pobreza, la injusticia y la marginalidad del mundo rural, no solo en

Chile sino a nivel latinoamericano. A esto se asociaron las reivindicaciones de movimientos de masa, políticos y sociales que exigieron el término de este sistema de sometimiento y explotación de los trabajadores, propiciando los procesos de reformas agraria, que prontamente surgirían en toda la región.⁵

A principios de la década de 1960, los partidos políticos populares de inspiración cristiana y marxista llegan a importantes niveles de consensos para impulsar la transformación del sector agrario. Si bien durante el gobierno de Jorge Alessandri (1960-1964) se promulgó, en 1962, la primera ley de Reforma Agraria (Ley 15.020), esta se limitó a la posibilidad distribuir tierras estatales con un efecto muy menor respecto de las expectativas y las necesidades, lo que no satisfizo las demandas populares. Incluso considerando lo anterior, fue esta ley la que estableció la creación de la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Ambas instituciones tendrían un rol relevante en la expropiación y distribución de tierras y en la asistencia técnica y crediticia a los campesinos beneficiarios de los procesos de reforma de los gobiernos sucesivos.

Fue en 1964, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) que se dio inicio a un proceso de transformación estructural de las relaciones políticas económicas, laborales y sociales en el sector. Durante el periodo se promulgaron las leyes, tanto de reforma agraria (Ley 16.640/1967) como de sindicalización campesina (Ley 6.625/1967), que terminarían definitivamente con el sistema latifundio/minifundio sentando las bases de la agricultura moderna. El proceso de reforma agraria fue, sin lugar a dudas, una de las principales banderas de lucha de justicia social y marcó intensamente la agenda política del gobierno de Frei y, posteriormente, de su sucesor en el poder, el presidente Salvador Allende Gossens (1970-1973). Ambos debieron enfrentar las demandas de radicalización de los grupos de izquierda y la reacción de las oligarquías terratenientes.

Durante los gobiernos de Frei y Allende se expropiaron aproximadamente 9 millones de hectáreas (5.800 fundos), lo que representaba el 59% de las tierras agrícolas acumuladas en la totalidad del latifundio. En 1973, alrededor de 76.500 trabajadores rurales comprendían el sector reformado, los que junto a sus grupos familiares formaban un universo de 342.000 personas.

A partir de 1973, tras el golpe militar que permitió el ascenso al poder del dictador Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990), se puso en marcha un proceso

⁵ Este movimiento se vio favorecido al suscribirse en 1961 la “Alianza para el progreso”, acuerdo de cooperación entre Estados Unidos y una veintena de países de Latinoamérica miembros de la OEA, que entregaba apoyo financiero los procesos de reformas agrarias a condición de que estos fuesen de corte liberal y democrático.

de contrarreforma que duró hasta 1980. Con ello, se derogaron las leyes de reforma agraria y se inició un proceso de devolución de tierras a sus antiguos propietarios, lo que alcanzó el 32% de las tierras expropiadas. Al término de la contrarreforma, 47.000 familias campesinas pudieron mantener 2/5 partes de las tierras expropiadas, en forma de unidades productivas familiares (Rojas, 2007). Aproximadamente 30.000 familias campesinas no accedieron a ello ni a ningún otro medio de subsistencia. Además de la acción del estado en este proceso, muchos campesinos, hostilizados por antiguos propietarios o especuladores, se vieron obligados a deshacerse de sus tierras, frente al temor de represalias, recibiendo a cambio pagos insignificantes. Finalmente, muchas de las tierras expropiadas al campesinado fueron subastadas en venta pública y otra parte fue traspasada a instituciones públicas o sin fines de lucro. Hoy en día, alrededor 40% de las familias que recibieron tierras aún las poseen (Belisario, 2013).

En materia económica, se reemplaza la estrategia de sustitución de importaciones por la aplicación, entre 1974 y 1976, de políticas neoliberales de *shock* recomendadas por Milton Friedman y, posteriormente, en 1979, las reformas conocidas como “las siete modernizaciones”. El modelo económico y social impuesto durante la dictadura cívico-militar se caracterizó por la ortodoxia en la aplicación de postulados neoliberales de la escuela de Chicago, y se tradujo en una liberalización arancelaria unilateral como sello de la política antiinflacionaria, las reformas del sistema financiero, la apertura comercial y la reducción del estado y la minimización de su participación en la economía, en un rol subsidiario y fiscalizador. En este contexto, los servicios públicos del agro fueron particularmente castigados por estas políticas económicas, sufriendo severos recortes presupuestarios y de personal, la reducción de los programas de asistencia técnica y financiera hacia los asentamientos y cooperativas campesinas y la privatización de la infraestructura de producción y transformación de administración cooperativa de primer y segundo grado.

Sin embargo, el proceso de reforma agraria, más allá de los esfuerzos de la dictadura por desmantelarlo, reestructuró radicalmente y sin vuelta atrás la organización territorial y de la propiedad agrícola del sistema latifundiaro. Por una parte, producto de la subdivisión de las antiguas haciendas expropiadas, se crearon decenas de miles de unidades productivas, generando el desarrollo del mercado de tierras. Por otra, con el término del inquilinaje se liberalizó el mercado del trabajo. Lo anterior, sumado a políticas de apertura comercial y de atracción de inversiones, estimularon el surgimiento de numerosas empresas agrícolas. Esto sentó las bases de un sistema agroalimentario moderno, no exento de dificultades e inequidades, que pudo superar deficiencias estructurales y constituirse en uno de los pilares de desarrollo y crecimiento de las últimas tres décadas.

Durante los años 1980 y 1982, en medio de la profunda recesión económica vivida producto de una abrupta devaluación del tipo de cambio real, y la caída de las exportaciones, el país experimentó una de las crisis económicas más graves de su historia. El sector agrícola sufrió una contracción de la producción de un 3% en promedio. Para enfrentar la crisis, el modelo realizó ajustes, iniciándose una etapa de flexibilización de la hasta entonces férrea política económica neoliberal. A nivel sectorial esto significó el establecimiento de bandas de precios y reimpulso a las industrias remolachera y oleaginosa, hasta la fecha abandonadas a su suerte, entre otras. Con ello se consiguió la atracción de capitales externos y urbanos, permitiendo una rápida recuperación. Gracias a ello, entre 1985 y 1990 el sector creció a un ritmo del 5,6% anual. Al final de la década las exportaciones sectoriales alcanzaron los 2 mil millones de dólares y el empleo sectorial llegaba al 18,7% de la fuerza de trabajo nacional.⁶ Se inicia así un periodo de desarrollo y crecimiento del sector agrícola chileno de productos no tradicionales, especialmente fruticultura de exportación, que rápidamente pasaría a transformarse en un modelo paradigmático de crecimiento de países en vías de desarrollo en el contexto de la globalización y la integración comercial (Ríos, 2013).

Sin embargo, esto al mismo tiempo derivó en una creciente dualidad sectorial socioeconómica y productiva. Por una parte, una agricultura capitalista, concentrada en cultivos no tradicionales, localizada en las tierras de mayor valor agrícola, constituida por un pequeño en número de unidades empresariales de tamaño mediano a grande, intensas en capital y tecnología, con capacidad de diferenciación y agregación de valor y enfocadas a los mercados de exportación. Por otro lado, un elevado número de unidades productivas tradicionales pequeñas, de Agricultura Familiar Campesina e indígena (AFC), con baja capacidad de agregación de valor, extensiva en el uso de tecnologías, sin acceso a capital financiero e intensiva en mano de obra. Estas unidades estaban distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional, en tierras de menor calidad agrícola con vocación de subsistencia y estaba focalizada en el abastecimiento de mercados locales, al margen del desarrollo agroexportador. La falta de políticas públicas de apoyo a este segmento provocó un progresivo deterioro y empobrecimiento del sector rural, acentuándose la dualidad sectorial. Al término de la dictadura cívico-militar el país presentaba un nivel de pobreza rural del 39,5% (Barril García, sd).

No será sino hasta inicio de la década de 1990, con el retorno de la democracia, que se retomen las políticas de inclusión del sector de la AFC en las estrategia de desarrollo agroalimentario, fortaleciendo al INDAP en su rol de apoyo técnico

⁶ La transformación económica chilena entre 1973-2003. Memoria chilena. Biblioteca Nacional de Chile. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-719.html>

y financiero y desde ahí vinculándose a la institucionalidad pública de fomento productivo e innovación tecnológica, de formación de capital humano, de financiamiento, de inserción comercial, de fomento al riego, entre otras.

Durante la década de los noventa, bajo el gobierno de los presidentes Patrio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000), gracias a la reinserción internacional del país, se da inicio a la suscripción de tratados de libre comercio con las principales economías del primer mundo, impulsando fuertemente el desarrollo exportador de la industria agrícola y alimentaria. Reflejo de ello es el aumento sostenido del gasto público, que en términos reales se más que triplicó en los últimos diez años del periodo. Aproximadamente la mitad de ese gasto fue orientado hacia bienes públicos destinados a corregir imperfecciones y asimetrías de mercado, así como proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país, y la otra mitad se orientó a medidas de subsidio directo o indirecto, destinadas a mejorar el progreso tecnológico y la competitividad comercial de los agricultores más pobres.

Los acuerdos logrados abrieron las puertas al aprovechamiento en plenitud de las ventajas comparativas y competitivas del sector agroalimentario. Entre las ventajas comparativas son particularmente relevantes el aislamiento geográfico, que otorga condiciones fito y zoosanitarias privilegiadas, la condición de clima mediterráneo en una extensión de más de mil kilómetros del valle central y la ubicación hemisférica del país, que permite el ingreso de la producción de fruta climatérica en contra estación en los mercados de hemisferio norte. Entre las ventajas competitivas se cuentan la solidez institucional, el elevado estándar de protección fito y zoosanitario, la experiencia exportadora del empresariado, una adecuada infraestructura pública y privada de producción, logística y transporte y una alianza estratégica público-privada (Villalobos et al., 2006).

Con la llegada del nuevo siglo, la estrategia de desarrollo agroindustrial exportador se consolida como uno de los pilares del crecimiento económico. Es en este contexto donde surge el paradigma de hacer de Chile una Potencia Alimentaria⁷, que marcará por varios años la agenda de las políticas públicas sectoriales. Un hito fundacional en esta etapa fue la suscripción, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), del Acuerdo de Asociación Política y Económica entre la UE y Chile, acuerdo de última generación que marcó precedente internacional y en el que el sector agroalimentario se vio profundamente beneficiado, consolidando al País como un actor relevante en el mercado internacional de alimentos.

7 Concepto acuñado por el empresario chileno Mario Montanari a inicios de la década de 2000 y que fue adoptado institucionalmente desde el Ministerio de Agricultura por los sucesivos gobiernos desde 2006 en adelante.

La mayor expresión de ello fue el impulso a la modernización de la actividad agropecuaria, transitando hacia una mirada sistémica de las cadenas alimentarias bajo el concepto “del campo a la mesa” por sobre el abordaje sectorial clásico de las políticas públicas, poniendo énfasis en alcanzar estándares internacionales de calidad e inocuidad. El Ministerio de Agricultura asumió el liderazgo alimentario, impulsando diversas iniciativas. Entre ellas, la creación de la Comisión público privada de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), que desarrolló especificaciones técnicas de calidad para diferentes rubros, de adopción gratuita y voluntaria, marcando un precedente fundamental de lo que sería el desarrollo del aseguramiento de la calidad en la cadenas alimentarias en los años sucesivos; la modernización del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), dotándolo de atribuciones en el aseguramiento de la sanidad y la inocuidad en los procesos de exportación, implementando el primer sistema de trazabilidad sanitaria en ganado bovino y el sistema de predios bajo certificación oficial para la exportación de productos pecuarios a la UE; entre otros.

Por otra parte, frente a los eventos de quiebres de inocuidad que golpearon al mundo desarrollado a fines de la década de los noventa y que significaron la revisión y ajuste de las políticas e instrumentos de control de sanitario de los alimentos hacia paradigmas de prevención basados en evaluación, gestión y comunicación de riesgos, el Ministerio de Agricultura lideró el fortalecimiento del sistema nacional de inocuidad y calidad alimentaria, impulsando la creación de la comisión asesora presidencial en inocuidad alimentaria, en la perspectiva de coordinar e integrar el sistema nacional de inocuidad, mejorando su desempeño través de la corrección de duplicaciones, superposiciones, asimetrías de información, áreas grises y vacío regulatorios, entre las instituciones con competencias en la materia, de un sistema tensionado por las aproximaciones, por una parte salubristas del Ministerio de Salud, productivistas del Ministerio de Agricultura y comerciales del Ministerio de Economía. Entre los hitos relevantes de este proceso, se cuenta la delegación de inspección oficial de carnes bovinas para el mercado nacional desde el ministerio de salud al SAG (Leporati et al., 2010).

El concepto de Chile Potencia Alimentaria de Mario Montanari⁸ y Chile Alimentos⁹ fue institucionalizado por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), incorporándolo desde su programa de gobierno como una estrategia de relevo natural de largo plazo, desde una economía basada en la

⁸ Mario Montanari, sociólogo, empresario, vicepresidente en Invertec Agrofood SA, exdirector de INDAP IV Región, ex Subsecretario de Agricultura.

⁹ Chile Alimentos, entidad privada de carácter gremial, de representación empresarial que reúne a empresas de alimentos elaborados y compañías de maquinaria, equipos y de servicios relacionadas con el procesamiento de los alimentos.

explotación de recursos no renovables, a una basada en recursos naturales renovables, diversificados y de alto valor agregado, desplazando el eje central del desarrollo agroexportador, hacia la explotación de ventajas competitivas basadas en la diferenciación por calidad (Odepa, 2011).

Durante este periodo se crea el consejo Chile Potencia Alimentaria, instancia público-privada de articulación de políticas y de coordinación de acciones para impulsar una agenda estratégica que abordara las necesidades y brechas institucionales, regulatorias y operacionales para avanzar en el desafío de ubicar a Chile dentro de los diez principales países exportadores de alimentos del mundo, pasando de los US\$ 8.000 millones de aquel entonces, a US\$ 17.000 millones anuales en exportaciones de productos agrícolas y alimentos al 2014. Junto a ello se planteaba la necesidad de que estos desafíos se alineasen globalmente desde una perspectiva de un desarrollo sustentable, entendido como económicamente eficiente, ambientalmente amigable y socialmente equitativo, que más allá del éxito comercial, considere una larga serie de impactos y externalidades, que acumulados en el tiempo, de no mediar políticas públicas para evitarlos, mitigarlos y/o compensarlos adecuadamente, probablemente terminarán inviabilizando esta estrategia (Odepa, 2011).

Consistente con este abordaje, se inicia un periodo de intensificación de la intersectorialidad de las políticas a través de la coordinación y articulación interinstitucional, incluyendo la variable alimentaria y su estrategia de desarrollo en un conjunto de políticas, planes y programas de ministerios y servicios de distinta naturaleza. En materia de fomento productivo se destacan el impulso dado por el INDAP a los encadenamientos productivos de la AFC con la industria agroalimentaria y el *retail*, la creación de programa Sabores del Campo y la Expo Mundo rural para apoyar a los productores de alimentos de la agricultura campesina a posicionarse en los segmentos gourmet del mercado en centros urbanos; la implementación de fondos para apoyar la certificación de BPA y calidad desde la CORFO, el programa de internacionalización de la AFC impulsado por INDAP y Prochile; los programas de apoyo al desarrollo competitivo y comercial de las PYMES alimentarias de SERCOTEC.

En materia de I+D se subraya el desarrollo de programas con foco en alimentos saludables y rescate del patrimonio alimentario y el apoyo al desarrollo de estrategia marketing de las MIPYMES agroalimentarias. En 2008, con la implementación de la política de clúster en sectores estratégicos para el desarrollo competitivo, impulsada por la CORFO, se incluye a los sectores acuícolas y alimentario. Un hito relevante de esta política para el sector alimentario fue la instalación en Chile del Centro de Excelencia en Investigación en Alimentos de

la Universidad de Wageningen en asociación con universidades locales, constituyéndose en el primer gran fondo público de I+D orientado hacia el sector.

En el año 2015, el Ministerio de Economía, en el marco de la agenda procrecimiento, crea a través de CORFO los programas estratégicos de especialización inteligente, como una instancia de articulación y acción público-privada para el mejoramiento competitivo de sectores y territorios específicos. Entre estos se cuenta el Programa Estratégico en Alimentos (Transforma Alimentos) que propone un modelo de desarrollo colaborativo entre público y privado, academia, ciencia y tecnología para promover la innovación como factor de competitividad de la industria. Su objetivo es consolidar a Chile en su liderazgo internacional como proveedor de alimentos. Para ello se consensuó y se encuentra en implementación una hoja de ruta priorizada, en la que se busca relajar las principales restricciones, regulatorias, científicas, tecnológicas, de capacidades y otras, para generar un mejor entorno para la diversificación y sofisticación de la oferta de alimentos de Chile. A través de la acción coordinadora de Transforma Alimentos se ha ordenado tanto la oferta pública en materia de fomento productivo, como en ciencia y tecnología y se han alcanzado mayores grados de coordinación entre la autoridad regulatoria sectorial y las agencias de fomento productivo, estableciendo coherencia y sinergias en las políticas públicas.

En este periodo se implementan iniciativas intersectoriales tales como el programa de circuitos cortos y compras públicas de alimentos entre INDAP y JUNAEB; los acuerdos de producción saludable para apoyar la reducción de nutrientes críticos productos de las MIPYME alimentarias ante la entrada en vigencia de la Ley 20.606, impulsados por ACHIPIA y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, con financiamiento del Fondo de Innovación Estratégica (FIE); del Ministerio de Economía, el plan estratégico “Del Mar a mi Mesa”, iniciativa público-privada impulsada por Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de promoción del consumo de productos del mar en la población chilena como un aspecto clave para el desarrollo y sustentabilidad del sector pesquero nacional; el desarrollo de los programas de polos territoriales de especialización inteligente, impulsados por la Fundación para la Innovación Agraria (FIA); la convocatoria especial de FONDEF en asociación con ACHIPIA para proyectos de I+D en inocuidad y calidad; y la creciente participación del sector la adjudicación de instrumentos como Programas y Centros Tecnológicos de CORFO y de los fondos concursables regionales del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), entre otros.

En términos de modernización del Estado un aspecto fundamental fue el fortalecimiento de la institucionalidad frente a los crecientes desafíos y tendencias que los nuevos paradigmas globales imponen en materia seguridad alimentaria,

desde lo normativo y regulatorio, así como también desde el fomento productivo, la protección social y el desarrollo científico y tecnológico. A este respecto, en 2009 se envió a tramitación parlamentaria el primer proyecto de transformación del Ministerio de Agricultura en Ministerio de Agricultura y Alimentos en el que se proponía dejar bajo un mismo marco institucional todos los eslabones de las cadenas alimentarias, desde la producción primaria a la transformación industrial, incluyendo todos los rubros alimentarios, proyecto que finalmente no avanzó en su tramitación. Ese mismo año, siguiendo la misma línea, la comisión asesora presidencial en inocuidad adquirió un carácter de agencia y desarrolla la primera política nacional de inocuidad, bajo un enfoque moderno de cadenas alimentarias, un abordaje intersectorial de las problemáticas de inocuidad y el marco metodológico y conceptual del análisis de riesgo para su gestión. Posteriormente, en dos oportunidades más, en 2011 y 2019, el ejecutivo intentó la transformación del Ministerio de Agricultura sin éxito, dada la falta de consenso respecto de la incorporación del sector pesca y acuicultura, hoy en el Ministerio de Economía, a esta nueva institucionalidad.

El desempeño del sistema alimentario chileno

A continuación se revisa en base a indicadores y datos oficiales el desempeño del sistema alimentario chileno teniendo en consideración su contribución, o no, al logro de objetivos y compromisos en ámbitos sanitarios, productivos, tecnológicos y comerciales que el país ha asumido como parte de sus políticas públicas.

En el ámbito de la salud y la protección social, hacia 1920 la tasa de mortalidad infantil y preescolar en Chile alcanzaba los 300/1000 nacidos vivos. A inicios de 1960 esta cifra era de 120/1000, siendo la más alta de Latinoamérica. A la fecha, la tasa se encuentra entorno a los 8/1000, siendo la más baja de la región. Esta significativa disminución se encuentra íntimamente relacionada con la reducción de la desnutrición infantil desde prevalencias de 37% en los años 60 a 0,1% hoy en día. Esta reducción ha sido posible gracias a la acción sostenida en el tiempo de un conjunto de políticas públicas de apoyo a las familias, como el PNAC, que distribuye al año cerca de 16 millones de kg de alimentos y que se vincula con distintos programas que tienen objetivos y/o poblaciones tales como los programas de salud del niño y del adolescente y de la mujer, así como el programa de control de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), el Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor (PACAME), el Programa de Alimentación Saludable y Actividad Física (PASAF) y la Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital (EINCV) del MINSAL, Chile Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que

entrega más de 3,5 millones de raciones diarias a escolares de enseñanza básica y media. Todos estos programas incorporan distintas acciones que incluyen dimensiones de nutrición, alimentación y actividad física.

Con respecto a los indicadores de obesidad y sobrepeso, según el último reporte de la OCDE, el 74% de la población adulta chilena sufre de obesidad o sobrepeso, lo que sitúa al país en el primer lugar del ranking, superando a México y Estados Unidos. Estos datos se han visto ratificados recientemente por la JUNAEB, señalando un incremento del 0,3% de la obesidad severa en niños de kínder a primero medio, respecto de la medición de 2019. Esto solo viene a ratificar lo señalado reiteradamente en los últimos años por diversos informes de agencias especializadas sobre la materia. Además, el reporte *OECD Obesity Update* de 2017 indica que, entre 2016 y 2017, el país registró un aumento del 9,3% en la proporción de adultos obesos mayores de 15 años.¹⁰ El Mapa Nutricional 2018 de JUNAEB señala que el 51,7% de los escolares sufren de sobrepeso y obesidad, prevalencia que va en aumento respecto de la medición 2017, en niños de primera infancia.

En términos de pobreza, según CEPAL, Chile presenta un nivel entorno al 10% de la población, el segundo más bajo luego de Uruguay. De acuerdo a datos del ministerio de Desarrollo Social, tanto la pobreza como la pobreza extrema se han reducido considerablemente desde 1990 a la fecha. En 2017, el 8,6% de la población se encontraba en situación de pobreza por ingresos (1.528.284 personas) y 2,3% en situación de pobreza extrema (412.839 personas). La pobreza tiene mayor incidencia en mujeres que en hombres. El 9% de las mujeres se encuentra en situación de pobreza por ingresos y 8,2% de los hombres se encuentra en esta situación. La diferencia entre ambos grupos en relación a la pobreza extrema no es estadísticamente significativa. Entre 1990 y 2017, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema ha disminuido consistentemente, tanto para hombres como para mujeres.

La pobreza por ingresos en el año 2017 alcanzaba al 7,4% de la población que habita en zonas urbanas y el 16,5% en zonas rurales. La pobreza extrema también presenta mayor incidencia en los sectores rurales, con un 4,4% versus el 2% para quienes viven en zonas urbanas. Tanto para la población residente en zonas urbanas como aquella que habita zonas rurales, las tasas de pobreza y pobreza extrema por ingresos han disminuido en el periodo de 1990 a 2017.

10 El informe de la FAO Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2019 indica que Chile tiene una de las mayores tasas de sobrepeso infantil de América Latina y el Caribe con un 9,3% en menores de 5 años, cifra que se mantiene sin variación respecto del mismo informe de 2018.

Sigue siendo en zonas rurales donde se presentan mayores tasas de pobreza por ingresos, más que duplicando las tasas en zonas urbanas.

Es importante subrayar que la población indígena presenta una mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema que la población no indígena. El 14,5% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza por ingresos, mientras que en la población no indígena esta llega al 8%. La misma situación se observa con la pobreza extrema. La incidencia de pobreza y pobreza extrema entre la población perteneciente a pueblos indígenas ha disminuido, al igual que la pobreza por ingresos, que ha disminuido en forma significativa entre 1990 y 2017. La incidencia de la pobreza por ingresos es mayor en la población nacida fuera de Chile que en la nacida en Chile. El 10,8% de la población nacida fuera de Chile se encuentra en situación de pobreza por ingresos, mientras que entre la población nacida en Chile esta cifra es del 8,5%.

Las dimensiones que contribuyen más a la pobreza multidimensional son el trabajo y la seguridad social, la vivienda y el entorno, y la educación. Juntas, contribuyen con casi el 85% a la pobreza multidimensional. Los problemas de mal nutrición contribuyen con un 3,4% dentro de la dimensión de salud, la que representa a su vez el 10,4%. No se identifican otras dimensiones o subdimensiones asociadas directamente a la alimentación entre las determinantes de la pobreza multidimensional.

Según el reporte de estimación de la OMS sobre la carga mundial de enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA), Chile se ubica en el estrato AMRB: baja mortalidad de niños y muy baja mortalidad en adultos (según metodología Ezzatti). En la región AMRB la tasa media de Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD) causada por Enfermedades Transmitidas por Alimentos alcanza 140/100.000 habitantes. Se ubica como la 6° región menos afectada de un total de 14, encontrándose más cerca de la región AMRA (Canadá, Cuba, Estados Unidos) que presenta 35/100.000 AVAD en promedio que de AMRD (Bolivia, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú), que presenta 315/100.000 AVAD en promedio.

Entre 2011 y 2018 los brotes de ETAs pasaron de 962 a 1.134, sin embargo el número de afectados disminuyó de 6.736 a 6.050. Asimismo la gravedad de las afectaciones disminuyó, registrándose una caída de la tasa de hospitalizaciones de 1,44 (248) a 1,03 (191) y de la tasa de fallecidos de 0,05 (8) a 0,00 (0). Los cuatro principales agentes causales, en orden de importancia son: Salmonella, envenenamiento escombroides, Staphylococcus aureus y E. Coli. Los brotes de ETAs se producen entre un 40-50% en el hogar y un 30-40% en instalaciones habilitadas para la preparación y consumo de alimentos, siendo mucho menos relevante la presentación en etapas previas de la cadena de suministros.

La Red de Información y Alertas Alimentarias (RIAL) informó en su reporte anual para el año 2017 un total de 223 notificaciones nacionales. De ellas, 221 fueron en alimentos para consumo humano, 1 en alimentos para consumo animal y 1 en materiales en contacto con alimentos. En relación a los alimentos para consumo humano, 183 correspondieron a productos destinados al mercado nacional, de los cuales el 97,3% fueron alimentos producidos en el país y el 2,7% a productos importados. En cuanto al tipo de peligro involucrado en las notificaciones de productos destinados al mercado nacional, el 93,4% correspondió a peligros químicos, un 5,5% a peligros biológicos y el resto a peligros físicos y otros. El 90,2% de las notificaciones en alimentos para consumo humano fueron en frutas y hortalizas frescas, el 4,9% productos pecuario, el 3,3% en acuicultura y el 1,1% en alimentos procesados industriales. Los tipos de peligros detectados fueron peligros químicos en frutas y hortalizas en un 100% de los casos. Las notificaciones en alimentos de origen pecuario estuvieron asociadas a peligros biológicos en un 88,9% de los casos.

De acuerdo al *Food Security Index* elaborado anualmente por *The Economist* y que mide las determinantes fundamentales de la seguridad alimentaria en un conjunto de 113 países, Chile hasta 2019 se ubicaba en el lugar 24 del ranking mundial y a nivel latinoamericano en la primera posición de entre 18 países, tanto para las dimensiones de acceso, como de disponibilidad y de inocuidad y calidad. Las brechas principales respecto del promedio mundial se referían a volatilidad de la producción agrícola, infraestructura de riesgo y gasto público en I+D.

A partir de 2020, con la inclusión de la dimensión de recursos naturales y resiliencia y el aumento a 59 indicadores, la posición de Chile cayó al tercer lugar del ranking latinoamericano y a la posición 34 del ranking mundial. Las principales brechas respecto del promedio mundial en este nuevo escenario se relacionan con: Dimensión disponibilidad (Recursos para programas de inocuidad, -58,4%); Dimensión acceso (Infraestructura Agrícola, -7,7%; Capacidad de almacenamiento de cultivos, -85%; Infraestructura de riesgo, -5,8%; Agencia de Seguridad Alimentaria, -27,4%); Dimensión Inocuidad y calidad (Guías alimentarias nacionales, -38,9%); Dimensión recursos naturales y Resiliencia (Pérdidas anuales promedio tormentas severas, -41,3%; Riesgo disponibilidad agua agrícola, -14,6%; Eutrofización, -16,8%; Biodiversidad marina, -18,3%; Dependencia importación alimentos, -15,5%; Dependencia recursos naturales, -31,3%).

Si bien las brechas en disponibilidad y acceso tiene explicación en el cambio de metodología, y seguramente serán corregidas positivamente en próximas ediciones del índice, aquellas referidas a recursos naturales y resiliencia, en su mayoría brechas existentes y que se están abordando progresivamente desde

herramientas como los APL, son de compleja resolución por lo que es probable que, para volver a ocupar la posición destacada que se tuvo, el sistema alimentario nacional deberá asumir los desafíos de que estas nuevas dimensiones imponen desde la perspectiva de la seguridad y la sostenibilidad alimentaria.

El estallido social, la pandemia, el proceso constituyente y las proyecciones del sistema

Las graves crisis que han afectado al país en los últimos dos años, el estallido social de octubre de 2019 y luego la pandemia del Covid-19 en curso, tal como ocurrió en su momento con las crisis financieras “asiática” en 1997 y “*subprime*” de 2007 y con el megaterremoto grado 8,8 del 27 de febrero de 2010, que devastó extensas zonas del país, han sido duras pruebas para el sistema alimentario y la hasta ahora exitosa trayectoria de más de treinta años del desarrollo de la industria alimentaria nacional.

Frente a la crisis social y sanitaria en curso, si bien el sistema ha dado pruebas de resiliencia y robustez, a través de la continuidad operativa de las cadenas de suministros, adecuando los programas de alimentación complementaria, alimentación escolar, así como programas de emergencia de distribución de alimentos, asegurando un acceso universal a alimentos para la población en cantidad y calidad suficiente, impidiendo que se trasformen en crisis alimentarias, según el último informe de Naciones Unidas sobre seguridad alimentaria y nutrición en el mundo (ONU, 2020), un 11,8% de la población chilena padecería inseguridad alimentaria moderada y 3,8% severa, mientras que el sobrepeso y la obesidad se mantiene sin variación, indicando un empeoramiento de la situación nutricional respecto de informes anteriores. Queda por ver entonces si esto es producto de la coyuntura, o se trata, como ven algunos analistas, de un deterioro estructural de la capacidad del sistema de hacerse cargo de las necesidades de la población bajo los nuevos paradigmas de alimentación saludable y seguridad alimentaria.

En cualquier caso, la voz de alerta por las crisis social y sanitaria está dada, y puesta en una perspectiva de sostenibilidad en el mediano plazo, más allá de la capacidad para responder, como se ha hecho hasta ahora, en forma competitiva a las preferencias de los consumidores o las tendencias de mercados, esto enfrenta al sistema alimentario chileno a desafíos mayores, respecto de la producción y comercio de los alimentos y los efectos sobre la salud y bienestar de las personas, el cambio climático y la sustentabilidad ambiental de la industria (economía circular y tecnologías verdes), el bienestar de los animales de producción, la equidad territorial y la inclusión social de los procesos de producción, transformación, distribución y consumo, la cultura alimentaria de la población, la soberanía ali-

mentaria, el derecho a la alimentación entre otros. Todos estos temas serán sin duda parte del debate que se dará en el proceso constituyente pronto a iniciarse (BCN, 2020).

El complejo escenario social, económico y productivo generado por la irrupción de Covid-19 enfrenta a los países de la región de Latinoamérica y el Caribe a un incierto panorama de corto y mediano plazo, respecto a la capacidad de adaptación y la sustentabilidad de los sistemas alimentarios, y las eventuales consecuencia de largo plazo, no solo para el sector sino que para el comportamiento global de la economía de la región, fuertemente asentada en la producción y comercio de alimentos. En lo inmediato, lo más alarmante ha sido la ralentización abrupta de las cadenas de suministros, producto del contagio masivo de trabajadores, y/o la implementación de medidas sanitaria de aislamiento social y reducción de movimientos, por parte de la autoridad. Más allá del evidente daño económico que representa, esto puede acarrear potenciales consecuencias en términos de: la salud y bienestar de animales y el deterioro de productos agrícolas; la diseminación de plagas y enfermedades; la contaminación ambiental; la pérdida de inocuidad y calidad de los alimentos; la pérdida de seguridad alimentaria (desabastecimiento de mercados); la alteración de la paz social; situaciones que a su vez podrían empeorar ya las frágiles condiciones de salud pública, ambientales, productivas y socioeconómicas.

En razón de lo anterior y siguiendo las recomendaciones de la OMS, los gobiernos de la mayoría de los países de la región han declarado a la industria alimentaria como sector esencial, tomando medidas para resguardar los procesos productivos y la logística de distribución e implementando protocolos de prevención y de gestión de contingencias, compatibles con las medidas sanitarias de distanciamiento social y la reducción de la movilidad tomadas por la autoridad sanitaria. Esto ha permitido razonablemente la continuidad operativa de las cadenas de suministros de alimentos, no registrándose a la fecha situaciones graves de desabastecimiento, salvo realidades preexistentes, ciertamente agravadas por la crisis.

Más allá de lo anterior, el daño económico generado a la fecha y las proyecciones económicas para los próximos años muestran un panorama regional sombrío, que requerirá de un significativo esfuerzo de medidas económicas por parte los gobiernos hacia la industria, especialmente las pequeñas y medianas empresas, así como la urgente necesidad de generar nuevos equilibrios entre los niveles adecuados de protección de la ciudadanía frente a peligros que afecten la salud pública, la seguridad alimentaria, la competitividad de la industria y la sustentabilidad de los sistemas alimentarios. En primer término, esto demanda sacar lecciones de la experiencia que nos toca vivir, siendo algunas de ellas: el alto grado

de incertidumbre que, a pesar de los avances tecnológicos, sigue gobernando en la gestión de riesgos; la cada vez más compleja multidimensionalidad de los peligros y sus impactos, que obliga a miradas conceptualmente más sofisticadas (paradigma de una salud) y tecnológicamente más complejas (transformación digital) de la gestión de riesgos de sanidad/inocuidad/sustentabilidad/salud pública, y; la necesidad de desarrollar una cultura de resiliencia en las organizaciones que permita enfrentar crisis y salir fortalecidos.

Por otra parte, resulta irónico constatarlo, pero esta crisis ha venido a actuar como un verdadero catalizador de fenómenos en curso, acelerando la necesidad de dar respuestas a desafíos crecientes en materia de desarrollo productivo y comercial, desarrollo científico y tecnológico y del capital humano, de salud pública y de sustentabilidad social y ambiental. Dichos desafíos tienen que ver con:

- *En lo ambiental*: los efectos del cambio climático, cuya manifestación más evidente es la intensificación de los fenómenos climatológicos, con consecuencias como el desplazamiento de los mapas agroecológicos globales y la modificación de los patrones epidemiológicos de plagas y enfermedades, entre otras. Esto demanda respuestas que avancen en la mitigación, la adaptación y la resiliencia de sus efectos.
- *En lo productivo*: la transición de sistemas de producción físicos y analógicos a sistemas informatizados y digitales, a través de la adopción de tecnologías de *software* y *hardware* para la sensorización, automatización y robotización, y la interoperabilidad y analítica de grandes volúmenes de información y su utilización, entre otras cosas, en una mejor gestión de riesgos e incertidumbres, el desarrollo de nuevos productos, así como en el soporte en procesos de gestión logística, administrativa y de servicios conexos, entre otros.
- *En lo socioeconómico*: la mitigación de los impactos en el empleo y los ingresos de fenómenos coyunturales, como el COVID19, y estructurales, como la transformación digital de la industria a nivel laboral, a través de la reconversión de las competencias y capacidades de los trabajadores, de la adecuación curricular de la educación escolar, técnica, profesional y el fomento a la innovación y el emprendimiento, o la implementación de planes de generación de oportunidades e integración en territorios y grupos sociales rezagados.
- *En lo científico y tecnológico*: el impulso de la I+D y la formación de capital humano avanzado para el desarrollo de soluciones tecnológicas aplicadas y la innovación en respuesta a las necesidades de la sociedad, con especial foco en temáticas de salud, sustentabilidad y digitalización.

- *En lo comercial:* la necesidad de adecuación de la oferta a los nuevos patrones y tendencias de consumo de alimentos, teniendo en consideración, en general, la demanda de consumidores crecientemente informados, conectados, conscientes, críticos, desafiantes que recurren a formas no tradicionales para informarse y desconfían de la autoridad, cuyas decisiones de consumo son crecientemente complejas e incluyen aspectos éticos, ambientales, sociales, sanitarios, de indulgencia y económicos, entre otros. Y, en lo específico, los efectos pospandemia que provocaron el incremento del consumo de alimentos en el hogar, la utilización de plataformas de comercio digital, del despacho domiciliario, la opción por productos locales y el fortalecimiento del proteccionismo comercial.
- *En lo sanitario:* la tendencia global a la elevación del nivel de protección adecuado en materia de sanidad/inocuidad/calidad, con efecto crecientes de las exigencias del control de patógenos a través de más estrictas normas de bioseguridad, sanitización e higiene, restricciones en el uso de agroquímicos, medicamentos de uso veterinario, aditivos sintéticos en los procesos productivos y las mayores exigencias en general. La intensificación de las regulaciones en materia de composición nutricional de los alimentos procesados como respuesta a la pandemia de sobrepeso y obesidad y su asociación con la incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles en la población, especialmente joven, con foco en la reducción de nutrientes críticos, como sodio, azúcares y grasas saturadas.
- *En lo ciudadano:* en sociedades en transición, como muchas en Latinoamérica, en el último tiempo hemos asistido al derrumbe de muchas convenciones y costumbres en diversos ámbitos, los que han sido, o están siendo, reemplazados por nuevas miradas siempre de estándares más exigentes en lo ético, político, técnico, social, organizacional, etc. El sector alimentario no ha sido la excepción a ello. En los últimos veinte años hemos asistido a una creciente sensibilidad de la población respecto de los efectos de los alimentos sobre la salud y el bienestar. Es un hecho que, luego de la actual crisis, la ciudadanía desde sus propias percepciones exigirá frente a la oferta de alimentos estándares siempre más elevados, presionando a la industria y a los gobiernos a moverse hacia un otorgamiento de garantías de inocuidad y calidad, siempre por sobre las exigencias regulatorias vigentes.

En síntesis, debemos prepararnos para un mundo posCovid-19 en donde la vulnerabilidad o sustentabilidad de los sistemas alimentarios en general y de las empresas en particular dependerán, entre otras cosas, del proceso de adaptación política, institucional, económica, tecnológica, productiva y cultural que realicen

los países frente a esta nueva realidad de riesgos e incertidumbre. Para ello, el marco de referencia “Un planeta, una salud” de Naciones Unidas parece cobrar más vigencia que nunca en la búsqueda de modelos de gestión integrada de riesgos multivariados. Por último, la crisis pasará y el futuro es incierto, pero existe, por lo que debemos desarrollar estrategias de resiliencia para enfrentar nuevas emergencias como tarea urgente e ineludible a la que estamos todos llamados a contribuir, el sector público, privado y la sociedad civil.

Referencias

ACHIPIA. *Política Nacional de Inocuidad y calidad Alimentara, 2018-2030*. Santiago: Achipia, 2018. Disponible en: <https://www.achipia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/POLITICA-DE-LA-INOCUIDAD-2018-2030-1.pdf>.

AHUMADA BENÍTEZ, D. El proceso de formulación de la ley de la caja del seguro obrero obligatorio de 1924. *Revista Notas Históricas y Geográficas*, v. 21, p. 89-121, 2018.

ARANEDA, J.; PINHEIRO F, A.; RODRIGUEZ OSIAC, L.; RODRIGUEZ F, A. Consumo aparente de frutas, hortalizas y alimentos ultraprocesados en la población chilena. *Revista Chilena de Nutrición*, v. 43, n. 3, p. 271-278, 2016.

BARRIL GARCÍA, A. *Pobreza e indigencia rural, evolución 1990-2000*. Santiago: ODEPA, [s.d.].

BCN, 2020. *Proceso constituyente*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/proceso-constituyente>.

BELLISARIO, A. El fin del antiguo régimen agrario chileno (1955-1965). *Revista Mexicana de Sociología*, v. 75, n. 3, 2013.

BENGOA, J. *Historia social de la agricultura chilena*. Santiago: Ediciones Sur, 1988.

FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe*. Santiago: FAO, 2013.

GOBIERNO DE CHILE. *Proyecto de ley de reforma agraria*. Santiago, 1965.

LEPORATI, M. et al. Seguridad Sanitaria de los Alimentos y Comercio: Desafíos para la salud pública y el desarrollo competitivo de la industria. In: BARRERA, A.; SOTOMAYOR, O. *La Agricultura Chilena en la nueva revolución alimentaria*. [S.l.]: Ed. Universitaria, 2010.

LLORCA-JANA, Manuel et al. La agricultura y la élite agraria chilena a través de los catastros agrícolas, c. 1830-1855. *Historia*, v. 50, n. 2, p. 597-639, 2017.

MELLER, P.; BLOMSTROM, M. *Una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico chileno: 1880-1990*. Santiago: Hachette, 1990.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Plan de desarrollo agropecuario, 1965-1980*. Santiago: Ministerio de Agricultura, 1968.

MINISTERIO DE LA SALUD. *Nutrición para el desarrollo. El modelo chileno*. Santiago: MINSAL, 2010.

ODEPA. *Nuevos enfoques para Chile potencia alimentaria y Forestal*. Santiago: ODEPA, 2011.

- OLIVARES, C. S. et al. Development and validation process of food-based dietary guidelines for the Chilean population. *Revista Chilena de Nutrición*, v. 40, n. 3, p. 262-268, 2013.
- OLIVARES, C. S. et al. Proceso de formulación y validación de las guías alimentarias para la población chilena. *Revista Chilena de Nutrición*, v. 40, n. 3, p. 262-268, 2013.
- ONU. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, SOFI. 2020.
- RÍOS, S. Reestructuración del sector agrario en Chile 1975-2010: Entre proteccionismo del Estado y el modelo económico neoliberal. *Revista de Economía e Sociología Rural*, v. 51, n. 3, 2013.
- RIVEROS, L.; FERRARO, R. La historia económica del siglo XIX a la luz de la evolución de los precios. *Estudios de Economía*, v. 12, n. 1, 1985.
- ROJAS, A. Una mirada a 400 años de agricultura en Chile. In: MINISTERIO DE AGRICULTURA. *Chile: su agricultura, su territorio y su gente*. Santiago: FUCOA, 2007.
- SCHEJTMAN, A. *El inquilino de Chile central*. Santiago: ICIRA, 1971.
- SCHNEIDER T. *La agricultura chilena en los últimos cincuenta años*. Santiago: Barcelona, 1904.
- SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (SOFOFA). *100 años de industria (1883-1993)*. Santiago: Ediciones Patmos, 1983.
- VILLALOBOS, M. P.; ROJAS, M. A.; LEPORATI, M. Chile Potencia Alimentaria: compromiso con la nutrición y la salud de la población. *Revista Chilena de Nutrición*, v. 33, supl. 1, p. 232-237, 2006.
- WAISSBLUTH, M. *Origen y evolución del estallido social en Chile*, 2020. Disponible en: https://www.mariowaisbluth.com/descargas/mario_waisbluth_el_estallido_social_en_chile_v1_feb1.pdf
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Foodborne diseases burden epidemiology reference group 2007-2015*. Geneva: WHO, 2015.

PARTE III
**Cambios recientes en las políticas
alimentares nacionales**

CAPÍTULO 9

Políticas alimentarias en la Argentina: desafíos para una agenda de sistemas sostenibles con inclusión social

Cecilia Aranguren, Ana María Costa, Susana Brieva, Graciela Borrás

Introducción

Desde inicios del siglo XXI, en Argentina, como en el resto de América Latina, el interés acerca de la producción, distribución y consumo de alimentos ocupa un lugar cada vez más relevante en las agendas de las políticas públicas, de investigación y desarrollo. La problemática alimentaria atañe al funcionamiento de la economía, de organismos gubernamentales, instituciones de ciencia y tecnología y organizaciones de la sociedad civil. Este accionar complejo puede mediar de manera directa o indirecta en la capacidad de las poblaciones para obtener alimentos y acceder a una alimentación saludable. En el marco de la consolidación del modelo de desarrollo neoliberal durante los años '90 en la Argentina, el diseño de políticas focalizadas reforzó el sentido compensatorio como estrategia de contención de la pobreza, menguando la integralidad y universalidad como los atributos ineludibles en el abordaje de la problemática alimentaria. Durante la etapa neodesarrollista, si bien se promueve una concepción integral de las políticas alimentarias, se observa la preponderancia de aproximaciones con acento en la dimensión nutricional, así como la fragmentación y focalización en los sectores con alta vulnerabilidad social.

Desde una perspectiva sistémica y constructivista, este capítulo propone un doble objetivo: por un lado, analizar los procesos de construcción social de políticas alimentarias en Argentina desde la crisis de 2001 hasta el año 2019, y por otro, reflexionar en torno a la capacidad de dichos procesos para potenciar cambios en los sistemas alimentarios, a fin de promover sistemas alimentarios sostenibles. El análisis enfatiza en los procesos de formulación e implementación de políticas alimentarias de alcance nacional, que buscan garantizar el acceso,

la distribución y el consumo de alimentos de mayor calidad. El capítulo pretende responder a los siguientes interrogantes: ¿qué visiones han predominado en el diseño e implementación de las políticas alimentarias en Argentina?; ¿qué repercusiones han tenido en los sistemas de producción, distribución y consumo nacional?; ¿cómo participan los distintos representantes de los organismos gubernamentales; empresariales y de la sociedad civil en la construcción de las políticas?; ¿cómo se articulan los distintos intereses?; ¿qué capacidades técnicas, de gestión y conocimiento se han construido para responder a las problemáticas alimentarias?

En esa perspectiva, el artículo se organiza de la siguiente manera: primero se presenta, sin pretensión de exhaustividad, una selección y revisión de estudios acerca de las medidas de políticas alimentarias en Argentina; en segundo lugar, se describe la perspectiva analítica y metodológica empleada en términos de problema público, construcción social de la política y tecnologías para la inclusión social. A continuación, se seleccionan y analizan los procesos de diseño y formulación de dos¹ políticas alimentarias aplicadas en Argentina: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y el Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS). Por último, se plantea un conjunto de reflexiones e interrogantes finales.

Revisión de la literatura: una breve recapitulación

Argentina posee una extensa trayectoria en la formulación de programas alimentarios². Desde 1980 se desarrollaron distintos programas a nivel nacional que buscaron cubrir diversos requerimientos nutricionales de la población. A partir de esa época, y con mayor énfasis durante la crisis de 2001, la cuestión alimentaria ingresó en la agenda de las políticas públicas. En Argentina, un país que se caracteriza por su condición de excedentario en alimentos, las crecientes demandas sociales frente al aumento de las dificultades para cubrir los requerimientos alimentarios de la población han configurado desde 2015 un problema público de creciente interés y preocupación en la sociedad.

A lo largo del tiempo, el diseño, formulación e implementación de planes y programas alimentarios en Argentina han respondido a diferentes concepciones y visiones de política. La intervención del Estado, dirigida mayoritariamente a la población vulnerable, ha sido estudiada por diversos referentes y científicos

1 El capítulo no analiza el conjunto de las políticas rurales, de producción ni alimentarias implementadas en Argentina, sino que se focaliza en dos de los Programas de mayor incidencia y relevancia que han perdurado en las dos últimas décadas.

2 Abeya Gilardon (2016) considera la promulgación de la ley 12341 en 1936 (conocida como “ley Palacios”) como el primer intento de dar respuesta desde el estado a los problemas de salud, alimentación y nutrición de la población materno-infantil en situación de pobreza en Argentina.

sociales quienes, desde diferentes enfoques teóricos y disciplinarios y con distinto grado de alcance, han puntualizado en aspectos sociales, organizativos, legales, nutricionales y/o económicos de las políticas sociales. En la última década un conjunto de estudios referidos a la implementación de políticas alimentarias en Argentina, a grandes rasgos en función a su objetivo explícito, se refieren a: i) las políticas alimentarias a través del tiempo; ii) la implementación de políticas a nivel provincial y/o municipal; iii) la gestión y mecanismos institucionales en las políticas sociales; y iv) conceptualizaciones, soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y enfoque de derechos.

i. En la mayoría de los estudios que abordan las políticas alimentarias a través del tiempo predominan los análisis desde el enfoque de derechos. En el análisis de las intervenciones en materia alimentaria de los últimos 25 años, Maceira (2010) señala que las deficiencias nutricionales son aún un problema a resolver, así como la escasez de mecanismos eficaces que permitan transferir capacidades a los beneficiarios. En este sentido, concluye que la alimentación debe ser considerada por los tomadores de decisiones como uno de los principales indicadores sanitarios. En una revisión de las políticas alimentarias implementadas a lo largo del tiempo Borrás y García (2012) sostienen que estas políticas continúan siendo focalizadas, orientadas solo a poblaciones en riesgo nutricional y sin un abordaje integral. En la misma línea, Salomone (2015) caracteriza como coyunturales, paliativas y focalizadas a las políticas alimentarias en 50 años de intervención, abogando por la necesidad de una mirada más amplia, integral e interdisciplinaria de la problemática alimentaria mediante el trabajo mancomunado, que además comprenda las situaciones de obesidad, sobrepeso y baja talla (problemáticas prevalentes). En base a la conceptualización de los programas alimentarios en función de tres componentes fundamentales de la seguridad alimentaria – disponibilidad, accesibilidad y utilización–, Abeya Gilardon (2016) analiza los programas alimentarios con alcance nacional que tienen como propósito de su formulación contribuir a la seguridad alimentaria de las familias más necesitadas, actualiza la situación nutricional de la población objetivo, proponiendo argumentos para analizar los programas vigentes a partir de una tipología basada en los componentes de la seguridad alimentaria. En su opinión, una revisión general de los programas alimentarios requiere ser realizada desde su concepción, contenido y alcance, para que dejen de ser meras ayudas sociales y se transformen en portadores del derecho a una mejor alimentación y nutrición.

ii. Un nutrido grupo de autores focalizan la atención en la implementación de programas a nivel provincial y/o municipal, en base a las Encuestas de Hogares y relevamientos en distintas provincias argentinas. Entre estos, se destacan los aportes de Salvia et al. (2012) respecto a factores condicionantes de orden

macrosocial por aglomerado y condición socio-residencial que enfrenta la población para alcanzar la seguridad alimentaria. Otros autores abordan la aplicación de planes en ámbitos subnacionales, como Aulicino (2012), que rescata de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. En la misma línea se ubican las reflexiones de González et al. (2013), quienes analizan los alcances y limitaciones de los planes en las distintas jurisdicciones y las relaciones de negociación, control e intercambio entre *policy makers* y destinatarios de políticas públicas. A partir del análisis de las políticas alimentarias en un partido de la provincia de Buenos Aires, advierten que el abordaje de los cambios económicos no basta para explicar las transformaciones de los hábitos de consumo de la población, así como solo la educación alimentaria no puede determinar un cambio en la forma de alimentación. A su vez Martini (2016) analiza la efectiva implementación de las políticas públicas alimentarias en distintas regiones del país señalando las relaciones entre el estado y la sociedad civil, observando el papel que desempeña la ciudadanía en la implementación de políticas públicas. En base a la exploración de la encuesta permanente de hogares, Colomarde (2018), puntualiza en las diferencias nutricionales a nivel de hogares y en los métodos utilizados en la medición.

iii. En cuanto a la gestión y mecanismos institucionales que permitan eficacia y condiciones de gobernabilidad y equidad en la aplicación de políticas alimentarias, Roffler (2010) sistematiza y analiza las principales características de los programas alimentarios y nutricionales implementados por el Estado nacional y los Gobiernos provinciales en los últimos años, otorgando especial atención a la dimensión del gasto público destinado a este tipo de intervenciones e integrándola a una perspectiva de análisis de políticas públicas. Observa que, a lo largo de las últimas décadas, los gobiernos provinciales (y en menor medida los municipios) fueron ganando participación en la ejecución del gasto público, en detrimento del gobierno nacional, sin contar con capacidad institucional (técnica, política) para llevar adelante esas funciones, lo que ha significado una baja capacidad de gestión y de la calidad de las prestaciones y programas en la mayoría de los casos. Conforme a la visión de la gestión de políticas, Rebon y Roffler (2014) centralizan el análisis en los sistemas de información, así como la evaluación de estos programas, concluyendo que la implementación de programas de evaluación y acciones de seguimiento, si bien han alcanzado cierto grado de desarrollo y sofisticación en las últimas décadas, se trata de una práctica que presenta muy baja consolidación. A su vez, plantea que la mayoría de las instancias evaluativas se han desarrollado en el marco de las propuestas y/o

condiciones de los organismos de financiamiento internacional, que las incluyen en las planificaciones, que están sujetas a futuros desembolsos de recursos, y que, cuando los programas son financiados por recursos nacionales, salvo en escasas excepciones, resulta difícil encontrar estudios para la evaluación de resultados o impacto.

iv. En la problematización de la cuestión alimentaria en Argentina, Santarsiero (2012) manifiesta que, dentro de las políticas asistenciales de alivio a la pobreza, las políticas alimentarias ocuparon un lugar creciente, señalando que la respuesta estatal al problema alimentario y la desigualdad en el acceso a los alimentos se caracterizó por la ampliación programas focalizados de suplementación alimentaria a través de entrega de módulos o de prestaciones en comedores. Señala que la intervención pública en su mayoría ha sido fragmentaria, de baja institucionalidad, alta discrecionalidad e irregularidad en su manejo y asistencialista como características centrales. En el análisis de los políticas alimentarias, Basualdo (2018) realiza una aproximación a las tensiones existentes en la conceptualización/orientación de la categoría soberanía alimentaria en las políticas sociales, argumentando que estas tensiones se encuadran en una dinámica societaria que es desigual y en una crisis sistémica mundial a la que no escapa la cuestión alimentaria y en la que también se manifiesta la lucha social que demanda, que resiste en ese conflicto procesual de la política social, al mismo tiempo que prefigura otro horizonte societal disputando el sistema de necesidades socialmente legitimado.

Bajo el enfoque de soberanía alimentaria, Viola y Marichal (2020) analizan los mecanismos de articulación entre el tratamiento de la emergencia alimentaria y el derecho humano a la alimentación que presenta el Programa Argentina contra el Hambre (PACH) en el contexto del ordenamiento jurídico argentino. La concentración de la política alimentaria nacional en programas de emergencia alimentaria significa una limitación del derecho humano a la alimentación a un aspecto básico (derecho a no morir de hambre) el cual, si bien es prioritario, no aborda la cuestión alimentaria en profundidad al deslindarla de otros aspectos sistémicos como son la producción, distribución y consumo de alimentos. La complejidad que amerita el enfoque de la soberanía alimentaria propuesto en el PACH exige la articulación de ese aspecto básico con aquellos aspectos sistémicos.

Perspectiva analítica y metodológica

En el análisis de las políticas alimentarias implementadas en Argentina en las últimas décadas, convergen un conjunto de conceptos de distintas teorías y bases disciplinarias que ofrecen elementos explicativos al caso bajo estudio. Desde una concepción sistémica, constructivista e interactiva de los procesos proponemos

explorar las posibilidades de diálogo y la integración de conceptualizaciones provenientes del enfoque del Análisis de Política y nociones pertenecientes a los abordajes de los Estudios Sociales de la Ciencia, Tecnología y Sociedad (ESCTyS). De acuerdo a Serafim y Días (2010), ambos enfoques buscan abrir las “cajas negras” para comprender los procesos que se generan en sus respectivos objetos de investigación. Mientras el análisis de política contempla las fases de la política pública (identificación del problema y construcción de agenda, formulación, implementación y evaluación), al focalizar en los procesos de formulación busca comprender a través del comportamiento de los actores sociales de qué forma se produce esa construcción, el abordaje de la Construcción Social de la Tecnología, que pretende indagar cómo la tecnología es socialmente construida (Serafin y Días, 2010).

En cuanto al Análisis de Política, en la reconstrucción y examen de las normativas y políticas alimentarias se emplea el concepto de política (Elmore, 1978; Ham y Hill, 1993; Hogwood y Gunn, 1984). Este concepto complejo, envuelve numerosas definiciones que reflejan distintas posiciones. Esta diversidad responde en parte al objeto. Es posible considerar a la política como una “*trama de decisiones y acciones*” que implementan valores. Los procesos de formulación e implementación de políticas públicas siempre envuelven a distintos grupos sociales y se constituyen en objeto de disputa entre los diferentes actores y argumentos políticos, con algún grado de interés por las cuestiones que tienen al aparato del Estado como espacio privilegiado de expresión (Thomas, 1999).

Los análisis de política pública en términos de proceso, permiten la comprensión de cómo los actores definen los problemas y las agendas, cómo estas se formulan, cómo se toman y se validan las decisiones y cómo se implementan las acciones (Parsons, 2007), aspectos que se consideran en el diseño y formulación de políticas públicas alimentarias sostenibles.

El análisis de los procesos de construcción de políticas públicas alimentarias sostenibles requiere de un abordaje multidimensional y transdisciplinario de las formas de construcción, negociación e implementación de saberes, estrategias y políticas. En la búsqueda de explicaciones a estos aspectos, los estudios constructivistas sociales de ciencia, tecnología y sociedad presentan algunas ventajas, como la identificación de problemas de concepción y diseño de los sistemas implementados, permitiendo a su vez superar el determinismo implícito, hasta ahora, en la mayoría de las recomendaciones de política pública y formas de gobernanza en el sistema alimentario argentino.

En el marco de los ESCTyS, la tecnología es un objeto inherentemente social y, por lo tanto, político. De acuerdo con Thomas (2012), las tecnologías –todas las tecnologías– desempeñan un papel central en los procesos de cambio social.

Demarcan posiciones y conductas de los actores; condicionan estructuras de distribución social, costos de producción, acceso a bienes y servicios; generan problemas sociales y ambientales; y facilitan o dificultan su resolución. En la perspectiva constructivista, la tecnología y la política se constituyen mutuamente como dos caras de la misma moneda (Bijker, 2005) y la política, entonces, puede ser entendida como una tecnología de organización social y de intervención sobre la sociedad (Serafim y Díaz, 2010). A su vez, con mayor o menor visibilidad, todas las tecnologías son políticas y están orientadas a controlar alguna dimensión de las prácticas sociales, procesos, conductas o espacios del entramado social.

En esta aproximación a la cuestión alimentaria, se privilegia el análisis socio-técnico, específicamente en términos de Tecnologías para la Inclusión Social, entendidas como una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías de producto, proceso y organización orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable (Thomas, 2010).

Respecto a la estrategia metodológica en función del marco conceptual que guía la investigación, se recurrió a un diseño explicativo de corte cuali-cuantitativo que permite la reconstrucción analítica de los procesos de construcción social de las política alimentarias, cambios en las modalidades de gobernanza y la comprensión de la dinámica y los procesos de diseño e implementación de las políticas, mediante un proceso flexible, interactivo y continuo, que privilegió la búsqueda, sistematización y recolección de información contenida en planes, programas y políticas nacionales, la revisión crítica de antecedentes y estudios sobre el tema, así como el análisis comparado e interpretativo de las acciones de política pública, instituciones y estructuras intervinientes a través del tiempo, particularmente de las que asumen los participantes del sistema científico tecnológico y normativo y de regulación del sistema agroalimentario y agroindustrial en Argentina.

Acorde a la perspectiva teórico-metodológica enunciada, el estudio enfatiza en dos políticas públicas aplicadas en Argentina en los últimos 20 años: el PNSA creado en 2003 por la Ley 25724 y el PNAS creado en 2008 por la Ley 27.396. En forma estilizada, se realiza un estudio comparativo de los procesos de diseño, formulación e implementación de ambas políticas alimentarias.

Programas alimentarios en Argentina (2003-2019)

A partir de la crisis del 2001, mediante el redireccionamiento en la orientación de la política pública desde 2003, Argentina ha impulsado nuevas estrategias y políticas públicas en materia alimentaria y de salud pública, orientadas a atender las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de la población, como lactantes y mujeres embarazadas, niños en edad escolar y familias en situación de pobreza,

y a promover el consumo de alimentos saludables, a fin de combatir la desnutrición y enfermedades de riesgo asociadas a la alimentación. Entre los programas alimentarios implementados en el período 2002-2019 se destacan el PNSA y el PNAS (Tabla 1).

Tabla 1. Proceso de formulación e implementación de políticas alimentarias

Proceso de las políticas	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)	Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS)
Año de creación	2003	2009
Identificación del problema	Problema de acceso a los alimentos (precio y capacidad de compra); monotonía alimentaria; desnutrición aguda, crónica, malnutrición (sobrepeso y obesidad); carencias específicas: hierro, calcio, vitaminas.	Detección de problemas nutricionales, déficits de nutrientes, particularmente en las poblaciones más pobres. Anemia nutricional, baja talla y aumento del sobrepeso y la obesidad. Problema en el acceso, en la distribución (inequidades) y en el consumo (hábitos alimentarios); aumento sostenido de las enfermedades relacionadas con las enfermedades no transmisibles.
La decisión y los actores que la impulsan	Ley 25.724 Iniciativa de la sociedad civil (ONG, periodistas) “El hambre más Urgente”.	Ley 26.396 Iniciativa del Ministerio de Salud de la Nación (MSN)
Contexto de aplicación	Crisis y estallido social (2001). Aumento de la pobreza y vulnerabilidad social. Reorientación de la acción y gestión del Estado (2003 a 2015)	Resultado de encuestas sobre índices de salud en Argentina Recomendaciones OMS Hábitos de consumo saludable. Urbanización, globalización alimentaria.
DISEÑO Y FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS		
Objetivo del programa	Posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.	Promover y adoptar hábitos alimentarios saludables, modos de vida activos, controlar la obesidad y las enfermedades crónicas relacionadas con la mal-nutrición. Formular políticas públicas, realizar cambios institucionales, adoptar estrategias de comunicación y llevar a cabo investigaciones relacionadas con los regímenes alimentarios y la actividad física. Aplicar estrategias de promoción de la salud y prevención de enfermedades.

Proceso de las políticas	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)	Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS)
Año de creación	2003	2009
Población objetivo	Familias en situación de vulnerabilidad socio-económica. Niños hasta 14 años, embarazadas y adultos mayores de 70 años (prioritarios: mujeres embarazadas y niños menores de cinco años)	Población en general
Líneas de acción	Diseñar estrategias; fijar criterios de acceso, permanencia y mecanismos de control en el programa. Asegurar la equidad en las prestaciones y cuidado de la salud. Implementar programa de educación alimentaria. Establecer sistema permanente de evaluación de estado nutricional de la población.	Promoción de hábitos saludables. Regulación de productos y servicios. Promoción de entornos saludables.
LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS		
Autoridad de Aplicación	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) aunque en su creación también se encontraba el Ministerio de Salud de la Nación (MSN)	Ministerio de Salud de la Nación (MSN)
Modalidad de gestión	Descentralizada a las provincias y municipios: transfiere fondos a las provincias y brinda asistencia técnica a los equipos provinciales y capacitaciones; intenta articular todos los programas nacionales existentes y realizar una base única de la población objetivo.	Centralizada en convenios marco con los actores involucrados en las mesas de negociación y descentralizada en jurisdicciones subnacionales.

Proceso de las políticas	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)	Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS)
Año de creación	2003	2009
Coordinación del programa y articulaciones	<p>Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Articulación entre las áreas de Desarrollo Social, Salud, Educación, Economía, Trabajo, Empleo y formación de Recursos Humanos, Producción y Organizaciones no gubernamentales y con cada provincia, asesoramiento de entidades científicas, universidades, organizaciones asistenciales y eclesiásticas. Ausencia de actores: cámaras empresariales agroindustriales, que no participaron expresamente en las audiencias públicas, previas a la sanción de la ley.</p>	<p>Comisión Nacional de Prevención y control de las Enfermedades no Transmisibles. Articulación con: MSN, Educación, Desarrollo Social, Economía y Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados, Superintendencia de Servicios de Salud, Universidades, Sociedades y otras instituciones y actores vinculados con la problemática. Convenios marco con la industria, cámaras empresariales y Ministerio de Agricultura. Mesas de trabajo: reducción de la sal; de grasas trans; de azúcares; etiquetado frontal; entornos escolares</p>
Tipo de prestaciones	<p>Prestaciones alimentarias y de prevención comunitaria y escolar. Entrega de alimentos: bolsones, ticket, tarjetas alimentarias, comedores escolares y comunitarios. Educación y capacitaciones</p>	<p>Promoción de hábitos saludables. Realización de campañas de comunicación sobre control del tabaquismo, alimentación saludable y vida activa. Realización de proyectos educativos en distintos niveles de enseñanza, estudios de factibilidad de reducción/sustitución de sodio, azúcares y grasas trans en alimentos procesados de alto consumo. Acuerdos con la industria de alimentos para la reducción de contenidos de sodio, azúcares y eliminación de las grasas trans.</p>

Proceso de las políticas	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNNSA)	Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS)
Año de creación	2003	2009
Programas complementarios y articulaciones	Pro-Huerta (INTA/MDS) Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” Plan familias para la inclusión social (MDS), Plan jefe/as de hogar, Trabajar, Jóvenes y primer trabajo, Monotributo social, Asignación Universal pro Hijo y por Embarazo (AUH, AUE), Disminución de IVA y Precios cuidados en alimentos de la canasta básica	Campaña: “Argentina libre de grasas Trans”. Aceite alto oleico Incorporación del art 155 tris ³ al Código Alimentario Argentino Campaña: “Menos Sal más Vida”. Ley de la sal (2013) Convenios con gremio de panaderos. Fortificación de alimentos de consumo masivo (harinas, sal, leches programa materno infantil, etc), Remediar, Programa Médicos Comunitarios, Programa de salud cardiovascular y diabetes, etc. AUH, AUE,
Herramientas de vigilancia y control y capacitaciones	Nuevas Guías Alimentarias para la Población Argentina (óvalo). Cursos de Formación de Multiplicadores realizados fundamentalmente por nutricionistas (concepción médica hegemónica) Capacitaciones en huerta, granjas y elaboración de alimentos en escuelas, instituciones y comunidad (programa Pro Huerta INTA/MDS)	Nuevas Guías Alimentarias para la Población Argentina (plato). Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENNFR, 2005,2009,2013, 2018). Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNy S, 2007, 2019). Encuesta Mundial Salud Escolar (EMSE, 2012, 2019) Capacitaciones
Mecanismos de evaluación	Seguimiento del cumplimiento de distintos indicadores Unidades de Auditorías Internas (UAI) del MDS, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Red Federal de Control Público, y de la Auditoría General de la Nación (AGN).	Seguimiento del cumplimiento de indicadores de los componentes Encuestas MSN

3 Artículo 155 tris – (Resolución Conjunta SPReI N° 137/2010 y SAGyP N° 941/2010) “El contenido de ácidos grasos trans de producción industrial en los alimentos no debe ser mayor a: 2% del total de grasas en aceites vegetales y margarinas destinadas al consumo directo y 5% del total de grasas en el resto de los alimentos. Estos límites no se aplican a las grasas provenientes de rumiantes, incluyendo la grasa láctea.”

Proceso de las políticas	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)	Plan Nacional Argentina Saludable (PNAS)
Año de creación	2003	2009
Financiamiento	Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional.	Partidas presupuestarias asignadas al MNS, partidas especiales asignadas por Ley y eventualmente Organismos Internacionales y otras instituciones.
Demandas de Innovación Científico-Tecnológica	No se explicitan problemas tecnocognitivos ni de formación de recursos humanos para la solución de la problemática alimentaria	
Orientación de la Política	Combina el concepto de seguridad alimentaria, la idea de hambre y enfoque de derechos. Paliativo, focalizado y asistencial.	Combina el concepto de seguridad alimentaria y enfoque de derechos. Salud integral

Fuente: elaboración propia

La crisis económica y política sin precedentes del año 2001, elevó los niveles de desocupación al 21%, y el aumento de la pobreza al 54%, generando que el problema del hambre y la desnutrición ocupara la agenda de las políticas públicas. Ante las fuertes demandas de la sociedad civil, convergieron las iniciativas de periodistas, referentes sociales y organizaciones no gubernamentales (ONGs), quienes lograron interesar y aliar a políticos y funcionarios públicos en la generación de medidas para la resolución de la problemática mediante la creación, en 2003, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” (PNSA), a partir de la sanción de la Ley 25.724 que lleva por nombre “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación”. Al respecto, Abeyá Gilardón (2016) menciona que el Grupo Sophia, en conjunto con Poder Ciudadano y Red Solidaria, realizaron una propuesta técnica bajo el nombre “El hambre más urgente”, enfatizando en la atención de la nutrición, el cuidado de la salud y la estimulación temprana de todos los niños en situación de pobreza, desde la concepción hasta los 5 años de edad, en todo el país. Esta iniciativa, acompañada por el periodista Luis Majul y el diario La Nación, permitió juntar más de un millón de firmas y lograr así el estatus de iniciativa popular para el consiguiente tratamiento parlamentario, como lo indica el Artículo 39 de la Constitución de la Nación Argentina. Simultáneamente, en julio de 2002, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizó el Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición con la participación de 300 técnicos de organismos gubernamentales, legisladores, investigadores de universidades y centros de investigación, y miembros de organizaciones no gubernamentales reunidos

durante dos días en la Biblioteca Nacional. Las conclusiones del Foro alimentaron la discusión parlamentaria y, finalmente, la propuesta original quedó plasmada en la ley. Según Arcidiacono y Carrasco (2012), entre las distintas organizaciones convocadas se contemplaba la participación de representantes de la industria alimentaria, como la Coordinadora de la Industria de Alimentos (COPAL), quienes no asistieron.

A mediados del año 2000, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) 2004-2005 arroja índices preocupantes de obesidad, anemia, baja talla, déficit de nutrientes, entre otros problemas nutricionales, como consecuencia de la malnutrición, que alertan al sistema de salud respecto a la alimentación y nutrición de la población. En el año 2008, el Ministerio de Salud de la Nación (MSN) conformó una comisión interinstitucional para trabajar con las recomendaciones de la OMS emanadas en la “Declaración de Río de Janeiro – Las Américas Libres de Grasas Trans”. A instancias de esta comisión, se establecieron acuerdos entre ellos ministerios de Desarrollo Social (MDS) y Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, representantes de los niveles de control de los alimentos y las principales Cámaras de la Industria Alimentaria en nuestro país.

Durante 2008, con el auspicio del Ministerio de Salud de la Nación (MSN), se sanciona la ley 26.396 de Prevención y Control de Trastornos Alimentarios que declara de interés la prevención y control de estos trastornos y que comprende la investigación de sus agentes causales, el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades vinculadas, asistencia integral y rehabilitación, incluyendo la de sus patologías derivadas, y las medidas tendientes a evitar su propagación. En 2009, el MSN, a través de la Subsecretaría de Prevención y Control de Riesgos, impulsa el Plan Nacional Argentina Saludable (Resolución Ministerial 1083/2009), para promover hábitos saludables, la regulación de productos y servicios y la promoción de entornos saludables. El plan incluye tres componentes: promoción de la salud, reorientación de los servicios de atención para el manejo integrado de enfermedades crónicas y fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica.

El giro hacia las políticas neoliberales implementadas entre 2015 y 2019 desencadenaron una nueva crisis socioeconómica, con graves consecuencias sociales y económicas que empeoraron las condiciones alimentarias de la sociedad, que motivan en el año 2020 nuevas acciones y estrategias públicas, como el Plan Argentina contra el Hambre, que se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, e implica la promoción y fortalecimiento del acceso a la canasta básica de alimentos.

Diseño y formulación de las políticas alimentarias

En cuanto a los objetivos, el Plan Nacional Seguridad Alimentaria apunta a garantizar la provisión y acceso a los alimentos de las familias más vulnerables, particularmente niños menores de cinco años y madres en período de lactancia y/o embarazadas, mientras el Plan Nacional Alimentación Saludable focaliza en la salud y los hábitos alimentarios del conjunto de la población. Este último promueve hábitos alimentarios saludables, modos de vida activos, control de la obesidad y las enfermedades crónicas relacionadas con la nutrición, con una oferta asequible de productos alimentarios saludables y reducción de alimentos y hábitos que presentan riesgos para la salud, como la inactividad física, la mala alimentación y el consumo de tabaco.

La población objetivo del PNSA establece un perfil de titulares: niños y niñas hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos en situación de pobreza. Dentro de estos parámetros, las provincias pueden introducir adecuaciones, dando lugar a un universo variado de titulares en cada provincia. En cambio, el PNAS está dirigido a la población en general e incluye tres componentes que priorizan la promoción de la salud, reorientación de los servicios de atención para el manejo integrado de enfermedades crónicas y el fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica. En este sentido, desde organismos del Estado se impulsan iniciativas orientadas a la elaboración de alimentos reducidos en sal y grasas trans.

Implementación de las políticas

El Ministerio de Desarrollo Social constituye la autoridad de aplicación del PNSA implementado a través de convenios marco en todas las provincias del país. lo que resultó en una gran heterogeneidad de modalidades de implementación. Los distintos niveles de gobierno (municipios, provincias) configuran contextos de creación y puntos de partida disímiles. En este sentido, se observan procesos donde los niveles de gobierno municipales adquieren protagonismo en la implementación del Plan y otros donde las provincias presentan mayores niveles de participación y decisión. Por su parte, el Ministerio de Salud de la Nación representa la autoridad de aplicación del PNAS y fue implementado a través de acuerdos voluntarios con distintos actores empresariales, de la sociedad civil y distintos niveles de gobierno. En este marco se crea la Comisión Nacional de Prevención y Control de las Enfermedades no Transmisibles, con el objetivo de asesorar a las autoridades sobre las acciones intersectoriales destinadas a la prevención y control de enfermedades y sus factores de riesgo.

Ambos planes contemplan un conjunto de prestaciones en apoyo a la estrategia de intervención. El PNSA propone realizar prestaciones alimentarias

y prevención sanitaria y escolar, ofrecer acciones compensatorias focalizadas en los grupos etarios y sociales de mayor vulnerabilidad nutricional (transferencias, módulos o bolsones, ticket o tarjetas magnéticas para la compra directa de alimentos, sostenimiento de comedores comunitarios) y facilitar la autoproducción de alimentos. acuerdo a Aulicino y Díaz Langou (2012), las prestaciones de este programa se agrupan en cinco categorías: asistencia alimentaria y nutricional directa; asistencia a comedores sociales, infantiles y comunitarios; autoproducción de alimentos; mejoramiento de los servicios alimentarios de comedores escolares; y cuidado de la embarazada y el niño sano. En los inicios, en el PNSA predominaba, la asistencia alimentaria directa a las familias a través del reparto de alimentos no perecederos. Posteriormente, en algunas ciudades se privilegia la entrega de ticket para compra de alimentos en comercios y bolsas con algunos alimentos frescos (como por ejemplo el Servicio Alimentario Familiar - SAF). En una tercera etapa se efectúa la compra directa de alimentos a través de la utilización de tarjetas magnéticas⁴. Mediante esta prestación es posible promover la autonomía en la selección de alimentos, fomentar la comida en familia y favorecer el acceso a alimentos frescos (frutas, verduras, leches, yogures, quesos y carnes, entre otros).

Según Carrasco y Pautassi (2015), los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), señalan algunos aspectos críticos respecto a la efectividad de las prestaciones, por ejemplo: la insuficiencia de valor nutricional para cumplir con las metas programadas, del monto para cubrir la canasta alimentaria, o en los aportes monetarios que aseguran una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria o al menos la brecha de indigencia, la falta de regularidad en las entregas y la existencia de retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones, así como un bajo nivel de ejecución de recursos disponibles, y escasos criterios objetivos en la selección de titulares de las prestaciones, quedando personas por fuera del plan incluso estando en condiciones de ser contempladas por él, entre otros⁵. Si bien, el PNSA plantea nuevos lineamientos, según las autoras, el núcleo de la política social alimentaria radicó en la asistencia con un criterio focalizado, predominando como prestaciones principales la entrega directa, el comedor y la huerta.

Por su parte, en el PNAS se priorizan un conjunto de prestaciones tendientes a la promoción de hábitos saludables, la regulación de productos y servicios, por ej., reducción de sal, cero grasas trans en alimentos, e impuestos y regulación del comercio de productos de tabaco, alimentos y bebidas, así como el desarrollo de

4 Esta prestación representa un antecedente del actual del programa contra el hambre implementado con el cambio de gobierno en diciembre 2019.

5 Para mayor información ver Carrasco y Pautassi (2015)

entornos saludables a partir de proyectos legislativos de ambientes libres de humo y favorecedores de la salud, entre otros.

En cuanto a los instrumentos de intervención el plan prevé la realización de seguimientos mediante encuestas⁶, proyectos educativos en distintos niveles de enseñanza, guías alimentarias, campañas de comunicación y estudios de factibilidad de reducción/sustitución de sodio, azúcares y grasas saturadas y trans en alimentos procesados de alto consumo. En este sentido, se ha trabajado con los distribuidores y servicios de comida para la promoción de dietas saludables y mejorar la preparación de alimentos, entre otros. Además, se han firmado acuerdos voluntarios con los actores involucrados (organismos gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil).

Respecto a los instrumentos de educación alimentaria, el PNSA impulsa el desarrollo de capacidades para la superación de la pobreza en la población destinataria a través de acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y el desarrollo de acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados, junto a capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas, entre otros. Por su parte, el PNAS propone el desarrollo de campañas de comunicación destinadas a hogares y ambientes públicos y laborales libres de humo, junto a la capacitación, registro y certificación de instituciones y empresas, centros educativos y de salud.

A fin de aunar esfuerzos materiales y humanos, tanto el PNSA como el PNAS, en su estrategia de implementación contemplan la articulación interinstitucional con diferentes programas complementarios y distintas instituciones públicas que promueven la acción comunitaria, el desarrollo social y la salud pública. Por un lado, se encuentran los Programas que se focalizan en brindar herramientas y capacitación, y por otro, las políticas de transferencias de ingresos, con planes y programas que se fueron reformulando y adaptando a través de los años.

En el primero, a las ayudas y subsidios económicos se suma la articulación con PROHUERTA, programa del INTA que desde 1990 promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar y comunitario.⁷ Es un programa de políticas públicas

6 En el marco del plan se desarrollaron una serie de encuestas que han tenido continuidad a lo largo del tiempo, como la Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo realizada cada cuatro años (2005, 2009, 2013 y 2018) y han posibilitado diagnosticar y evaluar las tendencias del consumo de alimentos críticos en diferentes períodos (consumo diario de frutas y hortalizas, uso de sal y azúcares); la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2005 y 2019) (ENNyS); la Encuesta Mundial de Salud Escolar (2012, 2018) y de las enfermedades prevalentes originadas en la mala alimentación: como obesidad, diabetes, cardiopatías, hipertensión, etc.

7 El PROHUERTA posee una extensa red de instituciones educativas, comedores, escuelas, municipios, ONGs, que articula con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Solidaria “Manos a la Obra”, el Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, y PROFEDER.

que promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras.

Si bien existe articulación entre distintos programas e instituciones, en la implementación de las políticas alimentarias, la relación entre ciencia, tecnología y alimentos esta escasamente explicitada o se encuentra ausente. Juárez y Serafín (2010) sostienen que PROHUERTA es el único programa que se encuentra articulado con el PNSA y que efectivamente desarrolla e implementa tecnologías para las huertas orgánicas y granjas.

El PNAS contempla integrar, articular y complementar acciones en relación a la alimentación y prevención de la obesidad con las desarrolladas por otras áreas y programas existentes del MSN. Para asegurar la eficiencia y eficacia del programa se considera la vinculación con las campañas que impulsan una alimentación y hábitos saludables y el acceso a atención médica y medicamentos. El análisis del PNAS permite observar un cambio de perspectiva en la concepción de las políticas alimentarias, de la focalización en poblaciones vulnerables a una política con perfil universal, y de la asistencia alimentaria a una mirada puesta en la prevención de enfermedades y promoción de la salud en un sentido integral que concibe en su concepción la nutrición, el ambiente, la producción, la elaboración, la distribución y el consumo de alimentos.

Estos programas aluden a la participación del conjunto de actores comprometidos en la producción y distribución de alimentos, no obstante los procesos de construcción social de las políticas no dan cuenta de los mecanismos de participación ciudadana o de lineamientos asociados al impulso de sistemas alimentarios sostenibles.

En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación, según Aulicino y Langou (2012), el PNSA prevé formalmente una evaluación permanente (mensual) de procesos (control de gestión), resultados e impacto, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, mediante la estimación de un conjunto de indicadores de: cobertura y satisfacción de los titulares de derechos; periodicidad de las entregas de prestaciones del Programa; aporte nutricional alcanzado; nivel de ejecución de los fondos; aporte de fondos de los distintos niveles y sectores; costo de las prestaciones; y costo unitario de la prestación alimentaria. Señalan además que se contempla evaluar el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los efectores sobre accesibilidad, calidad de las prestaciones y satisfacción de los titulares de derecho, así como realizar auditorías de las Unidades de Auditorías Internas (UAI) del MDS, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Red Federal de Control Público, y de la Auditoría General de la Nación (AGN). La evaluación en el PNAS se encuentra bajo la órbita del MSN, que monitoreaba

indicadores de los componentes del Plan, por ejemplo, prevalencia de factores de riesgo de sus determinantes (indicadores económicos, conductuales, de comunicación masiva) y del desempeño del servicio de salud, entre otros.

En cuanto al financiamiento, el PNSA alcanzó un considerable aumento a lo largo de los años a través del Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional. En tanto, las erogaciones que demanda la ejecución del PNAS se propone cubrirlas con partidas presupuestarias asignadas anualmente al MSN y/o partidas especiales aportadas por Ley y, eventualmente, por Organismos Internacionales y otras instituciones.

De la lectura de ambos programas, se observa la ausencia de una estrategia tecnocognitiva y de formación de recursos humanos explícita para la solución de los problemas alimentarios. En cambio, se basan e impulsan innovaciones organizacionales y de articulación con programas de instituciones públicas, como por ejemplo el Pro Huerta del INTA y programas complementarios, diseñados para el control de obesidad, entre otros. Cada uno de esos programas tiene distintos objetivos, características y procesos de implementación en una orientación de política que integra el enfoque de derechos, la seguridad alimentaria y el hambre. Mientras el primer programa se caracteriza por ser focalizado paliativo y asistencial, en el segundo las medidas buscan mayor integralidad. Sin embargo, ambos poseen un denominador común que es la lucha contra la pobreza y la malnutrición. Considerar estos programas en el marco de las tecnologías sociales permitiría, además, avanzar en la discusión integral de las problemáticas del desarrollo inclusivo y ambientalmente sustentable.

Reflexiones finales

Del análisis realizado en términos de agenda y procesos de construcción social de la política alimentaria se desprende que, desde la crisis de inicios de los años 2000, esta temática se ha convertido en un problema público con centralidad en la agenda de la política socioeconómica argentina, que involucra ingentes esfuerzos materiales y humanos de distintas instituciones en el desarrollo de programas orientados a garantizar el acceso y consumo saludable de alimentos.

De la revisión del proceso de diseño, formulación y aplicación de las políticas se constata, en general, a excepción de las acciones o demandas de distintos sectores de la sociedad, que la participación ciudadana ha sido relativamente escasa, así como de los destinatarios de estos programas y actores encargados de la provisión y distribución de alimentos en estos procesos, particularmente en la evaluación de la aplicación y cumplimiento de los objetivos de los programas alimentarios. Se considera que las estrategias orientadas a garantizar la alimentación y la salud, además de contemplar las demandas de la población en el acceso, apropiación

y uso de alimentos, tienen que orientarse a generar sistemas alimentarios sostenibles y saludables, incorporando los intereses de los actores involucrados en las etapas de producción, provisión, transporte, almacenamiento, procesamiento, distribución y consumo. Estos sistemas, caracterizados por promover e impulsar acciones protectoras y respetuosas de la biodiversidad, los ecosistemas y el medio ambiente, así como procesos de desarrollo con equidad social, constituyen un desafío para las economías concentradas y globalizadas.

Resolver la problemática alimentaria requiere, entonces, de alianzas entre el sector público y las entidades no gubernamentales, incluyendo universidades, centros de investigación y desarrollo, organizaciones civiles y entidades privadas para identificar conjuntamente las problemáticas, retos y vulnerabilidades en relación a la alimentación. En esta perspectiva, resulta central fortalecer la relación entre ciencia, tecnología y alimentos –actualmente difusa en los planes y programas– y la vinculación entre instituciones científico-técnicas y académicas, que permita convertir los problemas alimentarios en problemas de investigación y formación de capacidades para construir sistemas alimentarios sostenibles e impulsar nuevas agendas de desarrollo inclusivo y sustentable.

Referencias

- ABEYA GILARDON, E. O. *Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina*. Salud colectiva, v. 12, n. 4, p. 589-604, 2016.
- Arcidiácono, P.; Carrasco, M. *Política alimentaria en la Argentina post crisis 2001/2. Una mirada desde la participación social, los derechos y el rol del Poder Legislativo*. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., Madrid, España: GIGAPP- IUIOG 2012. http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/051%20ARCIDIACONO%20Y%20CARRASCO.pdf.
- AULICINO, C.; DÍAZ LANGOU, G. *Una primera aproximación a las políticas de Educación Nutricional en las provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC, 2012. (Documento de Trabajo, n. 90.)
- BASUALDO, M. *La soberanía alimentaria en las políticas sociales del periodo 2003-2012 en argentina: un análisis en tensión*. Trabajo final de graduación, Universidad Nacional de Lujan. 2018.
- BIJKER, W. E. ¿Cómo y por qué es importante la tecnología? *Redes*, v. 11, n. 21, p. 19-53, 2005.
- BONET DE VIOLA, A. M.; MARICHAL, M. E. Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Revista Derechos en Acción*, año 5, n. 14, 2020.
- BORRÁS, G.; GARCÍA, J. Políticas alimentarias en argentina, derechos y ciudadanía. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n. 39, 2º- semestre, 2013.
- BRITOS, S.; O'DONNELL, A.; UGALDE, V.; CLACHEO, R. *Programas Alimentarios en Argentina*. Centros de Estudios sobre desnutrición infantil, 2003. https://cesni-biblioteca.org/wp-content/uploads/2018/11/35programas_alimentarios_en_argentina.pdf.

- CALOMARDE, B. *Seguridad Alimentaria de los hogares en Argentina: un análisis a partir de la Encuesta de Gastos*. 2018. Tesis (Grado. Licenciatura en Economía) – Facultad de Ciencias Económicas, UNMDP, Argentina, 2018. <http://nulan.mdp.edu.ar/2933/1/calomarde-2018.pdf>.
- CARRASCO, M.; PAUTASSI, L. Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos*, Universidad Nacional del Nordeste, Centro de Estudios Sociales, v. 4, n. 5, 2015.
- ELMORE, R. F. Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, n. 26, v. 2, p. 185, 1978.
- GONZÁLEZ, J. et al. La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, v. 10, n. 72, p. 243-265, 2013.
- HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester-wheatsheaf, 1993.
- HOGWOOD, B.; GUNN, L. *Policy Analysis for the Real World*. Londres: Oxford University Press, 1984. 289 p.
- JUÁREZ, P.; SERAFÍN, M. Tecnologías para la Inclusión Social y Políticas Públicas en América Latina: El caso de la Problemática Alimentaria en Argentina y Brasil. In: JORNADAS LATINOAMERICANAS DE ESTUDIOS SOCIALES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA (ESOCITE), 7., 2010.
- MACEIRA, D.; STECHINA, M. Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina. *Revista Cubana de Salud Pública*, v. 37, n. 1, 2011.
- MARTINI, S.; CARPINTERO, G.; DONZELLI, B.; GARCÍA ROSSI, M.; ARAS, F.; BOHL, F. *Análisis crítico de la implementación de políticas públicas alimentarias en la Argentina*. Observatorio del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe. 2016. <http://www.fao.org/3/I8961ES/i8961es.pdf>.
- PARSONS, D. W. *Política pública: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.
- REBON, M.; ROFFLER, E. *La Gestión de las Políticas Sociales en Argentina: aprendizajes, avances y desafíos futuros*. In: VIII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 7., 2014. La Plata: Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014. <https://www.aacademica.org/000-099/238>.
- ROFFLER, E. *Política alimentaria y gasto público en Argentina Desafíos para la construcción de un sistema de protección social*. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2010. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010. <http://www.aacademica.org/000-036/357>.
- SALOMONE, A. Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años. *Revista Argonautas*, v. 5, n. 5, p. 1-22, 2015. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/files/02%20Salomone%20Anabella.pdf>.
- SALVIA, A.; TUÑÓN, I.; MUSANTE, B. *Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos*. Documento de Trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social/UCA, 2012.
- SANTARSIERO, L. Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su determinación. *Revista Trabajo y Sociedad*, v. 16, n. 18, p. 159-176, 2012.

SERAFIM, M.; DIAS, R. Construção Social da Tecnologia e Análise de Política: estabelecendo um diálogo entre as duas abordagens. *Revista Redes*, v. 16, n. 31, p. 61-73, 2010.

THOMAS, H. (Org.). Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. In: FRESSOLI, M.; SANTOS, G. (Ed.). *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires: MINCYT, 2012. p. 25-76.

THOMAS, H. *Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995): abertura comercial, crise sistémica e rearticulação*. 1999, 789p. Tesis (Doctorado) – Universidad Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

THOMAS, H. *Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina*. Notas para un proyecto de investigación sobre Tecnología Social a escala regional (GAPI-UNICMAP y IESCT-UNQ), 2010.

Evolución de los programas alimentarios y cambios en el patrón de consumo en el Perú del 2004 al 2018

Carolina Trivelli, Carlos E. Urrutia

Introducción

Uno de los problemas más graves que enfrenta América Latina y el Caribe es la falta de seguridad alimentaria. La interrupción parcial o total del acceso a alimentos afecta a 187 millones de personas en la región. En la población adulta, este fenómeno afecta más a mujeres: 69 millones de mujeres y 55 millones de hombres. La subalimentación afectó al 6,5% de la población regional (alrededor 42 millones de personas), mientras la obesidad afectó al 28% de las mujeres y al 20% de los hombres mayores de 18 años (FAO et al., 2019).

La seguridad alimentaria ha sido definida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 como lo indica el siguiente párrafo, y tiene cuatro dimensiones primordiales: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad (FAO, 2011). La seguridad alimentaria existe 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.

La importancia de la seguridad alimentaria radica en su impacto en la salud pública de la población y su vínculo con la pobreza y desigualdad. La malnutrición implica comer muy poco, demasiado o tener una dieta desequilibrada que no contiene todos los nutrientes necesarios para un buen estado nutricional (Latham, 2002). Una de los ejemplos más claros de es la desnutrición crónica infantil, la cual es diagnosticada si la medición de la talla es menor a patrones previamente establecidos (Pajuelo et al., 2000).

Otros problemas de salud relacionados a la malnutrición son la anemia y la obesidad. La primera es la baja hemoglobina en la sangre, tiene como

causa principal la deficiencia de hierro y afecta en mayor medida a las mujeres embarazadas y a los niños (de Benoist et al., 2008). La segunda es definida como la acumulación anormal de grasa y es diagnosticada mediante patrones de relación peso-estatura preestablecidos (OMS, 2016).

Tanto la desnutrición crónica como la anemia, el sobrepeso y la obesidad son problemas de salud pública relacionados a la seguridad alimentaria. Estas condiciones afectan gravemente el desarrollo de los más jóvenes y representan un obstáculo para el bienestar de la sociedad. Su evolución, características e importancia han variado con el tiempo y afecta de manera desigual a distintas poblaciones. Analizar sus particularidades en el contexto peruano ayuda a entender la relevancia y urgencia de adecuadas políticas de seguridad alimentaria.

La desnutrición crónica es considerada un indicador del desarrollo del país y su disminución contribuye a garantizar el desarrollo de la capacidad física, intelectual, emocional y social de los niños (INEI, 2009). En el año 2007, la tasa de desnutrición crónica infantil afectaba al 28,5% de los niños menores de cinco años. Para el año 2019, la cifra se redujo a 12,4%, según datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES). Esto es considerado un gran logro en términos de salud pública y muestra la importancia de tener políticas de seguridad alimentaria que sean institucionalmente respaldadas y basadas en resultados (Marini y Rokx, 2017). Sin embargo, a pesar de los avances, la tasa aún se mantiene elevada y los datos son aún más alarmantes al tomar en cuenta el factor territorial. En el 2007, la desnutrición crónica alcanzaba al 45,7% de los niños rurales menores de cinco años. Aunque esta se redujo al 24,9% en el 2019, sigue siendo más del triple que la tasa en el área urbana.

Las desigualdades asociadas a la ruralidad no son las únicas brechas de la desnutrición crónica a nivel territorial. En el 2018, según datos de la ENDES, la región con la mayor tasa fue Huancavelica con 32,0%, seguida por Cajamarca con 27,4% y Huánuco con 22,4%. En el 2007, los cuatro distritos con la mayor tasa de desnutrición infantil (Bambamarca, Condomarca, Gamarra y Sitabamba) superaban el 90% (INEI, 2009). Tres de estos distritos son de la región La Libertad y son ampliamente rurales. En el mismo sentido, Hernández-Vásquez y Tapia-López (2017) encuentran que, en el 2010, el 20% de los distritos a nivel nacional tenían una alta prevalencia de desnutrición crónica y, en el 2016, eran el 17,2% de un total de 1834 distritos.

Sobre los factores asociados a la incidencia de desnutrición crónica, Sobrino et al. (2014) hallaron que la educación de la madre, vivir en la Sierra o en mayor altitud, tener dos o más hijos en el hogar, la posición a partir del tercer hijo y haber presentado diarrea en los 15 días previos a la encuesta son variables que están relacionadas de manera estadísticamente significativa. Asimismo, los auto-

res indican que la reducción del 2005 al 2011 no fue igual para todos los niños. Esta fue más rápida para niñas, niños de 25 a 59 meses de edad, niños de áreas urbanas, niños con madres más educadas y niños de la Costa.

Esta disminución tiene como causa principal un conjunto de políticas sociales destinadas a reducir las altas tasas de desnutrición que empezaron en el 2006. El compromiso político permitió que las medidas fueran continuadas y mejoradas hasta ahora. La Estrategia Nacional “CRECER” se basó en evidencias con énfasis en los incentivos y sus resultados, buscando un cambio de conducta en los padres de familia. Todo lo anterior fue repotenciado a través de la institucionalización de las medidas y de intervenciones integrales (Beltrán y Seinfeld, 2009; Marini y Rokx, 2017)

Una parte importante de estas políticas fueron los programas sociales. De acuerdo a Mejía-Acosta y Haddad (2014), uno de los factores más importantes en el rol de la disminución de la desnutrición es la coordinación y el compromiso activo de grupos de la sociedad civil en el diseño e implementación de CRECER y JUNTOS. El primero se enfoca la mejora del servicio de agua y saneamiento, junto con la promoción de prácticas de alimentación y nutrición (Sánchez-Abanto, 2012). El segundo es un programa social de transferencias monetarias condicionadas cuya condición es llevar a sus hijos más pequeños a controles de salud. El seguimiento y la promoción del crecimiento funcionaron como catalizadores para la reducción de la desnutrición (Marini y Rokx, 2017).

Otro de los problemas de salud pública derivados de la seguridad alimentaria es la anemia. De acuerdo al INEI (2019), la anemia en niños de 6 a 35 meses era 56,8% en el 2007 y bajó a 43,5% para el 2018. Si bien esta reducción es a nivel nacional, aún persisten brechas entre el área urbana y rural. En ese último año, la tasa se diferenciaba por 10 puntos porcentuales, siendo 50,9% en el área rural. Por otro lado, la anemia en mujeres de 15 a 49 años alcanzaba 21,0% en el 2009 y para el 2018, casi 10 años después, se mantuvo igual alcanzando 21,1% (INEI, 2013, 2019).

Con datos anteriores, Loret de Mola et al. (2014) afirman que del 2000 al 2011 hubo una reducción significativa de la anemia en el Perú y que esta ha sido más pronunciada para mujeres rurales y para niños urbanos. De acuerdo a los autores, a nivel de América Latina, la reducción en la anemia ha sido impulsada por las estrategias para incluir suplementos de hierro y comidas fortificadas en la dieta diaria. Sin embargo, los aún altos niveles en Perú se pueden explicar por la falta de focalización en las poblaciones más vulnerables y en el poco consumo de hierro en la dieta diaria.

Sobre estos programas, de acuerdo a Aparco et al. (2019), el Estado peruano ha implementado la inclusión de micronutrientes en polvo en la dieta de los

niños en el 2010. Los autores realizan una evaluación de impacto tipo *propensity* y encuentran que tiene un efecto significativo en la reducción de anemia en 11 puntos porcentuales en Apurímac, sierra del Perú. Los cambios de los hábitos alimenticios son muy importantes en ese sentido, tal como lo mencionan Banna et al. (2016). Los autores encontraron que adolescentes de la periferia de Lima conocen la importancia de los frejoles para la prevención de la anemia, pero moldean sus hábitos alimenticios en base a información del internet, influencia familiar, preocupación por la apariencia física y capacidad adquisitiva.

Por último, un problema de salud pública visto poco comúnmente como una consecuencia de la inseguridad alimentaria es la obesidad. Según datos del INEI (2019), la tasa de obesidad en mujeres de 15 a 49 años alcanzó 25,1% en el 2019. Diez años antes, en el 2009, la misma tasa era 15,7% (INEI, 2014). Este aumento en la tasa de obesidad se observa desde 1996 pero, en el caso de niños y niñas, el mismo indicador se ha reducido significativamente (Loret de Mola et al., 2014).

El trabajo de Hernández-Vásquez et al. (2016) determinó que la tasa de obesidad infantil en el 2015 era 1,5%, siendo ligeramente menor en las niñas, con 1,3%, y mayor en las áreas urbanas, con 1,7%, y en las regiones costeras, con 2,2%. En la misma línea, Sotomayor-Beltran (2018) determina que, en el 2017, la obesidad infantil se encontraba territorialmente concentrada en los distritos de la costa del Perú, con énfasis en las regiones de Lima, Moquegua y Tacna. Por otro lado, la obesidad en mujeres jóvenes y adultas está asociada al nivel socioeconómico, a más capacidad adquisitiva aumenta la probabilidad de sufrir obesidad (siendo la relación más fuerte en áreas rurales) y a mayor educación disminuye dicha probabilidad (siendo más áreas urbanas) (Poterico et al., 2012).

Una de las medidas más importantes en la lucha contra la obesidad ha sido la aprobación de la obligatoriedad de octógonos de advertencia en la publicidad para los alimentos que contienen mucha azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans. El Decreto Supremo N.º 017-2017-SA reglamenta la Ley N.º 30021 - Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, y regula la publicidad de ciertos productos a partir de junio del 2019. De acuerdo a los estudios en Chile, este tipo de medidas tienen impactos en la reducción del consumo de azúcar, especialmente en niños¹.

Estos tres problemas derivados de una inadecuada alimentación tienen además efectos de largo plazo en la salud y posibilidades de desarrollo de quienes los padecen y generan efectos agregados de alto impacto en las posibilidades de desarrollo del país y en las demandas de atención y cobertura del sector salud.

1 <https://elcomercio.pe/tecnologia/ciencias/octogonos-advertencia-experiencia-chile-etiquetas-alimentos-procesados-noticia-581259-noticia/>

La seguridad alimentaria y las políticas públicas

Estos tres grandes problemas, la desnutrición crónica, la anemia y la obesidad, están relacionados directamente con la seguridad alimentaria. Sin embargo, sus trayectorias han tenido tendencias distintas. Mientras que la desnutrición crónica ha disminuido de manera importante, la anemia se mantiene estancada y la obesidad ha aumentado. El papel que cumplen las políticas y los programas sociales son fundamentales para que se registren estos cambios.

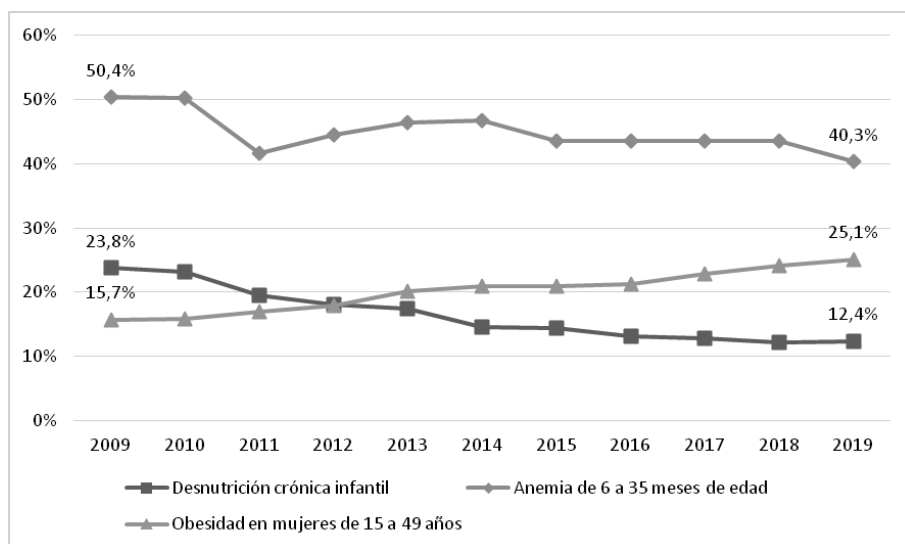


Figura 1: Evolución de los principales problemas de salud asociados a la inseguridad alimentaria en el Perú 2009-2019

Fuente: ENDES 2009 – 2019.

En el caso peruano, las políticas de seguridad alimentaria se concentran en el sector agropecuario, mientras que los programas sociales alimentarios se encuentran en los sectores sociales como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Salud. Esta característica impide que los problemas derivados de la seguridad alimentaria se aborden de manera integral. En su lugar, y como se detalla en la siguiente sección, las políticas se enfocan de manera especializada y directa en cada problema, generando una desconexión que no aborda en conjunto la inseguridad alimentaria.

Esta investigación se centra en el aspecto más ligado a la política social con especial énfasis en los programas alimenticios. El objetivo es caracterizar la evolución de los programas alimentarios desde el 2004 hasta el 2019 en distintas

etapas, así como ver las diferencias según la territorialidad de los hogares. Por otro lado, también se busca observar si estos cambios en la importancia de dichos programas coinciden con modificaciones en el patrón de consumo de ciertos grupos de productos agrupados según su origen.

El documento se divide en cuatro secciones. En la primera se detalla la profundidad las institucionalidades que se han desarrollado en Perú en los últimos años en materia de seguridad alimentaria. En la segunda se presenta una revisión de literatura sobre los principales programas alimentarios de los últimos 20 años. En la tercera se muestra la evolución que han tenido los principales programas sociales alimentarios del Perú en el periodo 2004-2019. En la cuarta se detallan los cambios en el patrón de consumo alimenticio de la población peruana en el mismo periodo. Por último, se presentan unas conclusiones a modo de resumen y con una agenda de investigación pendiente.

Políticas públicas para la seguridad alimentaria

Con el retorno a la democracia en el 2001, el Perú entra a una nueva fase en su historia republicana en la que se busca redimir varios errores cometidos en la década del 1990. En este contexto, los principales partidos políticos se reúnen para establecer prioridades en términos de políticas públicas que traspasen las diferencias ideológicas y políticas; este compromiso se denominó Acuerdo Nacional. El acuerdo fue suscrito en el 2002 y se basó en el cumplimiento de cuatro objetivos: a) Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, b) Desarrollo con equidad y justicia social, c) Promoción de la competitividad del país y d) Afirmación de un estado eficiente, transparente y descentralizado. Una de las 35 políticas públicas priorizadas es la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional².

A raíz de este compromiso político, la seguridad alimentaria cobra importancia en el Perú a través de la creación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria con el Decreto Supremo N.º 118-2002-PCM. Esta comisión, presidida por el Ministerio de Agricultura, se encargó de elaborar políticas y planes a mediano y largo plazo para alinear al Estado en sus tres niveles para reducir la inseguridad alimentaria. Este documento de carácter legal define a la seguridad alimentaria como prioridad para el Estado y crea una comisión para adaptar los planes y programas existentes a los objetivos de seguridad alimentaria.

En el 2004, la comisión presenta la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 aprobada con el Decreto Supremo N.º 066-2004-

² <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

PCM. Este documento de carácter conceptual establece las primeras metas y los principales retos a largo plazo. Su objetivo principal es “prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición (...) promoviendo prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional”. Sus metas se centran en la reducción de la desnutrición crónica infantil y de la deficiencia de micronutrientes.

Al finalizar el plazo de la estrategia descrita, una nueva estrategia se desarrolla en un contexto de una mayor preocupación en el tema por parte del gobierno. La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social da un nuevo impulso a las políticas sociales y renueva la visión sobre la seguridad alimentaria. La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 genera un nuevo marco más actualizado sobre la relevancia y el papel del Estado en la promoción de la seguridad alimentaria. Su objetivo general es “garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales” (MINAGRI, 2013).

La nueva estrategia fue acompañada con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, aprobado con el Decreto Supremo N.º 008-2015-MINAGRI. Este plan desarrolla de una manera mucho más específica los objetivos y metas planteados en la estrategia. Además, asigna qué entidades estatales son las responsables de sus cumplimientos y seguimiento. En el plan se definen cinco objetivos específicos en relación a la seguridad alimentaria (MINAGRI, 2015): 1. Disponibilidad de alimentos; 2. Acceso a alimentos inocuos y nutritivos; 3. Consumo adecuado de alimentos inocuos y nutritivos; 4. Adaptación a crisis de inseguridad alimentaria; y 5. Marco institucional y programático.

Cada objetivo está a cargo principalmente de un ministerio. El Ministerio de Agricultura tiene bajo su responsabilidad al primero y al cuarto objetivo, mientras que el segundo y el tercero recaen mayoritariamente en el Ministerio de Desarrollo y en el Ministerio de Salud, respectivamente. El quinto es elaborado por la Secretaría Técnica del COMSAN, el Comité de Seguridad Alimentaria. Esto genera que las políticas alimentarias las diseñe, por un lado, el Ministerio de Agricultura y, por otro lado, las políticas sociales las elabora el Ministerio de Desarrollo y el de Salud. Esta desconexión se evidencia a medida que se indaga en las políticas más específicas en la cuales si se centran en la parte social no se menciona al acceso a los alimentos y viceversa.

El eje social ha tenido una gran relevancia en el gobierno de 2011 al 2016. Entre las medidas que se han desarrollado se encuentran las iniciativas para reducir estos niveles de desnutrición crónica infantil. Además, se renovaron los programas de asistencia alimentaria y se aumentaron sus presupuestos. Todo esto,

junto con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), permitió el ordenamiento de las iniciativas y su mejora en la gestión. Por otro lado, se promulgó la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes y se oficializó una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Eguren, 2016; Zegarra, 2010).

Los principales programas sociales alimentarios y su impacto

Una de las medidas esenciales, en el marco de los esfuerzos por mejorar el estado nutricional de la población ha sido fomentar una adecuada alimentación para las niñas y niños del Perú. Con dicho fin, los programas sociales alimentarios han ocupado un lugar preponderante. Estos programas buscan mejorar los niveles nutricionales de las personas más vulnerables, en especial niñas y niños. Entre los principales programas que lideraron la política de seguridad alimentaria en este aspecto durante los últimos 20 años se destacan el Vaso de Leche y el PRONAA (posteriormente reemplazado por Qali Warma). Ambos programas empezaron a funcionar desde hace más de dos décadas, pero pasaron por diferentes transformaciones hasta llegar al punto en el que se encuentran actualmente.

El programa del Vaso de Leche fue creado a nivel nacional en 1985 con la Ley N.º 24059, después de su exitoso y popular comienzo en la periferia de Lima en 1984. La iniciativa política del entonces alcalde de la capital llevó a que este programa se financiara en todas las provincias del Perú con el objetivo de mejorar la calidad de alimentación³. En un contexto político completamente distinto, el congreso promulga la Ley N.º 26637 en 1996 para que el programa sea administrado en cada distrito del país, siendo uno de los pocos programas sociales en tener universalidad. Posteriormente, en el 2001, con la Ley N.º 27470 recién se dicta directivas sobre el contenido de la ración de alimentos, de sus beneficiarios y de la administración de los recursos.

De acuerdo a Gajate y Inurritegui (2002), el programa Vaso de Leche no tiene un impacto positivo en el nivel nutricional de los niños beneficiarios. Los resultados de la evaluación de impacto utilizaron el método de *Propensity Score Matching* (PSM) y, sin importar el modelo de selección de beneficiarios ni el modo de emparejamiento, el impacto siempre es negativo. Estos hallazgos se complementan con otros estudios que indicaban que la ración alimenticia brindada no cubre los requisitos nutricionales requeridos, además de que la calidad higiénica y nutricional no es siempre la óptima.

3 <https://elcomercio.pe/blog/huellasdigitales/2014/03/las-tres-decadas-del-vaso-de-leche/?ref=ecr>

En la misma línea, Stifel y Alderman (2003) evalúan el impacto del programa en el nivel nutricional de los niños a través de su talla. La metodología usada reemplaza a la participación del hogar por el gasto público distrital en el programa como variable independiente. Bajo distintas correcciones, los resultados indican que el programa no tiene un efecto significativo en la altura estandarizada de los niños, su población objetivo. Además, los resultados no pueden ser atribuidos a una mala focalización, por lo que la falta de nutrientes en las raciones podría explicar los hallazgos.

Otros estudios han encontrado deficiencias en el funcionamiento del programa en sus distintas etapas. Entre los resultados más resaltantes encontramos que entre 40% y 50% de los beneficiarios no pertenecen a la población objetivo, sea por el criterio de pobreza o por el criterio de edad. Además, existe una fuga de recursos del 71% entre el presupuesto destinado desde el gobierno central y lo que efectivamente recibe el niño beneficiario. Por último, el grupo de beneficiarios no es adecuadamente alcanzado debido a que se tiene un 55% de filtración y 50% de subcobertura (Alcázar, 2012; Alcázar et al., 2003; Valdivia, 2005).

Al respecto, en el 2011, una inspección de la Contraloría⁴ reveló que solo el 21,6% de las municipalidades distribuye raciones casi todo el año. Además, el 75,9% de las municipalidades entregó raciones crudas y, en muchos casos, sin la adecuada capacitación a las madres de familia sobre su preparación. Por otro lado, la participación de un profesional nutricionista solo se reportó en el 12,9% de las municipalidades, lo cual explica en parte que el 27,5% entrega raciones con todos los requerimientos nutricionales. Por último, en términos de costo, el 30,7% de las municipalidades tuvieron un costo real que duplica o triplica el costo asignado.

Los problemas mencionados y la pérdida de relevancia política, junto a la expansión de otros programas sociales alimentarios, ha generado que el Programa Vaso de Leche tenga cada vez menos beneficiarios. Incluso las críticas a su funcionamiento parecen haberse congelado, siendo la última inspección de la Contraloría en el año 2011. Actualmente, el Programa enfrenta investigaciones sobre compras a una sola gran empresa⁵ y sobre su desatención en el contexto de la cuarentena del 2020⁶.

Otro programa social alimentario relevante en los últimos 20 años es el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) creado en 1992

4 <https://apps.contraloria.gob.pe/pvl/informes.asp>

5 <https://ojo-publico.com/1331/familia-lechera-los-millonarios-contratos-del-grupo-niisa-con-el-vaso-de-leche>

6 <https://rpp.pe/politica/gobierno/coronavirus-en-peru-ivonne-tapia-el-presidente-vizcarra-se-olvido-del-vaso-de-leche-video-noticia-1272060>

mediante el Decreto Supremo N.° 020-92-PCM. Este programa se encarga de generar intervenciones que combatan la desnutrición infantil, siendo una de las más conocidas las comidas en los colegios públicos tanto del área rural como del área urbana. Además, el programa entregaba raciones de alimentos a grupos de mujeres organizadas y enfermos de tuberculosis.

En el 2002, como parte de una reorganización, el PRONAA absorbió otros programas alimentarios que tenía objetivos muy parecidos. Sin embargo, el proceso no contó con una integración real debido a que no hubo un traspaso de capacidades técnicas ni ordenamiento en medio de un contexto de descentralización. Además, esto, sumado a la superposición de programas en la misma población objetivo, llevó a tener objetivos confusos y problemas de coordinación (Alcázar, 2007).

Entre las intervenciones administradas por el PRONAA, aquellas enfocadas en los niños de menor edad tienen impactos positivos significativos en los niveles de nutrición y asistencia escolar. Sin embargo, los problemas encontrados diluyen dichos efectos, generando que estos se mantengan en su mayoría solo en el corto plazo. En el caso de los comedores infantiles, se encuentra comida poco adecuada para niños menores de tres años, mientras que en los desayunos escolares no se observa un impacto en el rendimiento escolar ni la talla (Alcázar, 2007; Beltrán y Seinfeld, 2010; Cueto y Chinen, 2000; Instituto Cuánto, 2008).

Como un intento de mejorar la organización de los subprogramas del PRONAA se decide fusionar a aquellos que atienden a los niños y escolares en el Programa Integral de Nutrición (PIN) a través de la Resolución Directoral N.° 395-2006-MIMDES-PRONAA/DE. El objetivo de este programa es aumentar el nivel nutricional de los escolares enfocado en aquellos con altas tasas de desnutrición crónica infantil y pobreza, además de aumentar el rendimiento educativo y la asistencia escolar. Sin embargo, el PIN heredó los problemas de los antiguos subprogramas debido a que no se cambió su diseño e implementación. Por ejemplo, no se entregaban raciones adecuadas, las compras favorecían monopolios locales, falta de focalización, no alcanzaban las raciones y había costos dispares no justificados (Alcázar, 2016; Beltrán y Seinfeld, 2009).

Los constantes problemas, a pesar de los intentos de reforma,⁷ llevan a que en el 2012 se cierre el PRONAA mediante el Decreto Supremo N.° 007-2012-MIDIS. El MIDIS recién creado toma la decisión de implementar un programa nuevo llamado *Qali Warma*, para reemplazar el programa de desayunos escolares que manejaba el extinto PRONAA. Esto con el objetivo de seguir atendiendo a la población escolar mediante la entrega de raciones de alimentos, pero con un nuevo modelo de gestión. Mediante el Decreto Supremo N.° 008-2012-MIDIS se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar *Qali Warma* con el objetivo

7 <https://revistaideele.com/ideele/content/el-cierre-del-pronaa>

general de “garantizar un servicio alimentario para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial y (...) primaria”.

En sus primeros meses de implementación, *Qali Warma* logró altos niveles de cobertura y una tasa más alta de aceptabilidad debido a que las raciones tomaban en cuenta la dieta usual de los escolares (Romero Lora et al., 2016). Además, parte con el objetivo de ser un programa universal y entregar raciones los 190 días escolares, alejándose de los 90 días presupuestados por el PRONAA. En especial, se apunta a un par de raciones diarias para los niños de los distritos del primer y segundo quintil de pobreza. Sin embargo, también enfrentó dificultades, especialmente en el área rural, debido a que los colegios no cuentan con una adecuada infraestructura para la preparación de alimentos, así como una baja capacitación del programa (Defensoría del Pueblo, 2013; MIDIS, 2018).

Los programas de alimentación escolar presentan impactos significativos a nivel internacional en variables como la tasa de asistencia al colegio, el rendimiento educativo, el estado nutricional y la memoria a corto plazo (MIDIS, 2013). En el caso de *Qali Warma*, un estudio preliminar sugiere que existe un aumento de la memoria a corto plazo para las niñas y una mejora en el rendimiento escolar (PRISMA, 2019). Además, el vínculo con los productores locales aún se presenta lejano debido a la falta de información y a la preferencia por las compras en la capital debido al volumen requerido (Vildoso, 2016).

A pesar de los problemas encontrados, *Qali Warma* ha representado un avance en términos de gestión en los programas alimentarios. Uno de los problemas más importante presentados en las iniciativas revisadas es la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación, así como de estudios de costo-efectividad (Alcázar, 2016). Un programa que no se retroalimenta de sus propios errores los comete repetidamente y los costos aumentan si la información no se maneja con transparencia, alejando a los resultados de su objetivo.

Evolución de los programas sociales alimentarios

La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) tiene un módulo de programas sociales en el que indaga sobre aquellos miembros que son beneficiarios de algún programa social alimentario. Esta encuesta brinda representatividad a nivel nacional, regional y por niveles de urbanización. Los programas por los que se pregunta han cambiado a medida que estas intervenciones han dejado de existir o se han creado nuevas. Las respuestas han sido estandarizadas para tener las mismas categorías en todos los años. La información comparable disponible empieza en el año 2004 y la última encuesta publicada corresponde al año 2019.

La capacidad de inferencia a nivel territorial de la encuesta es fundamental para indagar más sobre las desigualdades detrás de los promedios nacionales.

En la Figura 2 se observan las tasas de desnutrición crónica, anemia y obesidad según el ámbito. Si bien en este caso, las trayectorias presentadas en la Figura 1 se mantienen, los niveles son bastante dispares. El área rural presenta un mayor porcentaje de desnutrición crónica y anemia, mientras que el área urbana tiene mayores tasas de obesidad.

Las desigualdades territoriales que se presentan en los problemas de salud asociados a la falta de seguridad alimentaria afectan también a la evolución de los programas alimentarios. En la Figura 3 se muestra la evolución de los hogares beneficiados por algún programa social alimentario por niveles de urbanización. La categoría utilizada divide a los centros poblados según su población: ciudades grandes con más 500 mil habitantes, ciudades medianas con más de 50 mil, centros urbanos pequeños con más de dos mil y área rural.

Los resultados muestran que en el área rural la proporción de hogares beneficiarios es mucho mayor que en el área urbana, siendo además menor la proporción mientras más grande es la ciudad. En el 2019, los hogares con al menos un beneficiario fueron el 46,5% a nivel nacional, más del doble que la tasa en las ciudades grandes y cerca de la mitad del área rural. En el 2004, el mismo indicador era algo mayor, alcanzando al 49,1% de los hogares. La cobertura en el Perú se redujo desde ese año de manera sostenida hasta el 2013, en el que alcanzó 33,7% para luego aumentar hasta el punto actual.

La evolución en los 16 años mostrados ha sido similar en los distintos niveles de urbanización, pero tiene sus particularidades y sus etapas. Hemos identificado cuatro fases en la evolución de la cobertura de los programas sociales alimentarios basadas en su tendencia:

1. **Primer estancamiento (2004-2010):** En esta etapa la proporción de hogares beneficiarios se mantuvo constante en los cuatro niveles de urbanización. Es un periodo en el que a nivel general no se observan muchos cambios.
2. **Caída (2010-2013):** Después de un aumento de cobertura en el área rural en el 2010, la tendencia se mantiene a la baja y esta se nota con mayor claridad en el área rural. En las ciudades grandes y medianas, la tendencia se mantiene a la baja, pero es mucho menos pronunciada que en los otros niveles.
3. **Recuperación (2013-2016):** Siendo el punto mínimo el 2013, la recuperación de los beneficiarios se nota en esta etapa y alcanza su punto máximo en el 2016. Al igual que el caso anterior, la tendencia es mucho más marcada en el área rural, pero también se nota en los centros urbanos pequeños y en las ciudades medianas.

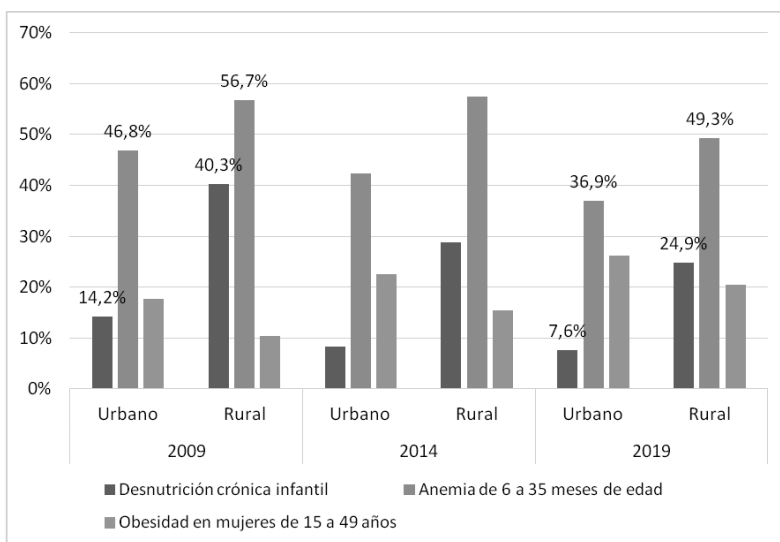


Figura 2. Desigualdad territorial en la desnutrición crónica, anemia y obesidad en el Perú del 2009 al 2019

Fuente: ENDES 2009 - 2019

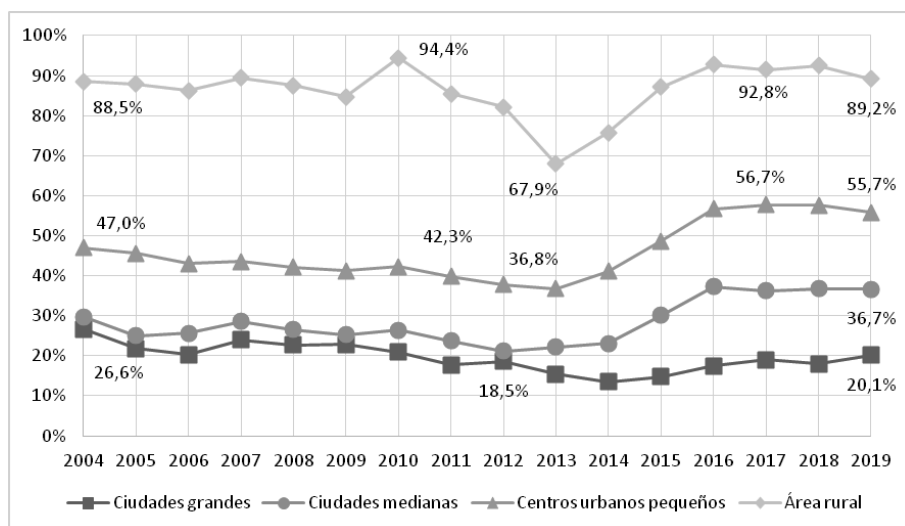


Figura 3. Evolución de los hogares beneficiarios de programas sociales alimentarios del 2004 al 2019

Fuente: ENAHO 2004 - 2019.

4. **Segundo estancamiento (2016-2019):** En los años más recientes se observa una proporción de hogares beneficiarios estable e incluso ligeramente a la baja en el 2019. Sin embargo, a diferencia del primer estancamiento, los niveles de cobertura son más altos en los centros urbanos pequeños y en las ciudades medianas, mostrando una distribución más pareja según el nivel de urbanización.

Las tendencias generales de proporción de beneficiarios esconden las particularidades en la evolución por programa alimentario. En la Figura 4 se observa la proporción de los hogares beneficiarios por cada programa de mayor relevancia en las dos últimas décadas. Los programas que más cobertura han tenido son el Vaso de Leche, los desayunos o almuerzos escolares administrados por el PRONAA, los comedores populares y *Qali Warma*. Aquellos con una baja proporción de beneficiarios han sido agrupados en la categoría de “Otros”.

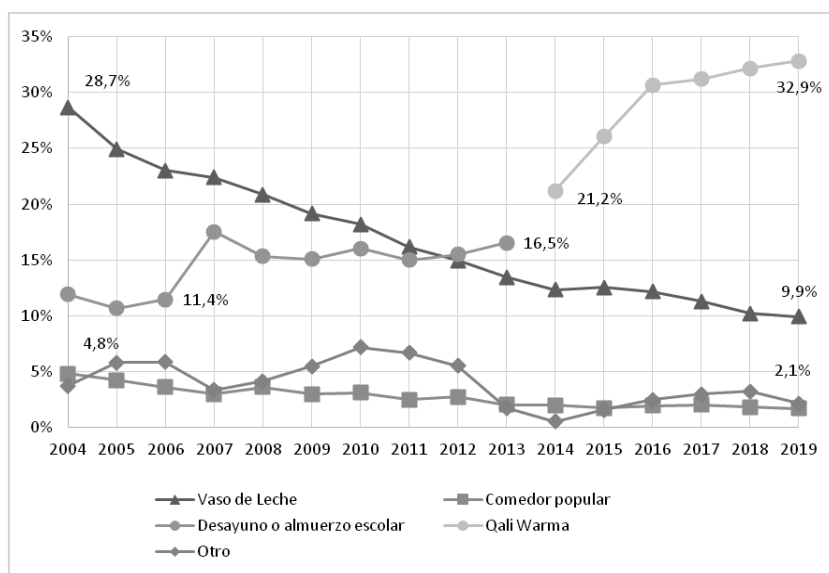


Figura 4. Evolución de los beneficiarios por programa alimentario en el Perú 2004-2019

Fuente: ENAHO 2004 – 2019.

A diferencia del gráfico anterior, en la Figura 4 observamos que la trayectoria de cada programa es única y no se relaciona con el promedio nacional. El Vaso de Leche, por ejemplo, tiene una tendencia decreciente en sus beneficiarios de manera sostenida a lo largo del tiempo, de igual manera, aunque en menor medida, que los comedores populares. Los programas agrupados bajo el rótulo de otros tienen momentos de subida y bajada posiblemente por la creación y eliminación de

programas con menor cobertura. Por último, PRONAA y *Qali Warma* tienen un aumento sostenido en sus beneficiarios con etapas de estancamiento debido a los problemas políticos y de gestión.

En la Figura 4 es posible identificar las mismas cuatro etapas de la Figura 3 y observar la explicación detrás de las tendencias generales:

- 1. Primer estancamiento (2004-2010):** La continua disminución de cobertura del Vaso de Leche se compensa con el aumento sostenido de las comidas escolares. Además, la reducción de los comedores populares por ocasiones ha sido compensada con incrementos en otros programas, generando un estancamiento a nivel nacional.
- 2. Caída (2010-2013):** Ningún programa tuvo un crecimiento significativo en este periodo, el estancamiento del PRONAA y de los comedores populares permitió que la caída del Vaso de Leche y de otros programas se reflejara a nivel nacional.
- 3. Recuperación (2013-2016):** La eliminación del PRONAA y la caída significativa de los otros programas se vieron compensadas por el rápido crecimiento de *Qali Warma*, que marcó la recuperación en este periodo. Esto compensó el estancamiento del Vaso de Leche y la reducción de los otros programas.
- 4. Segundo estancamiento (2016-2019):** Con el cambio de gobierno se produjo un crecimiento mucho más lento de *Qali Warma* que compensó exactamente la reducción en el Vaso de Leche. Este nuevo equilibrio se mantuvo hasta el 2019, un año antes de que por la pandemia del Covid-19 se cerraran los colegios y el Vaso de Leche.

La cobertura de los programas sociales es un indicador que nos ha permitido observar la evolución de los programas sociales alimentarios y conocer sus cambios según las modificaciones a las políticas públicas de seguridad alimentaria. Sin embargo, es importante resaltar que las características de los programas no pueden ser resumidas a solo cuántos hogares atienden. La calidad de los alimentos que entregan, su costo, las características de la población beneficiaria y sus efectos son también indicadores muy importantes cuya evolución no ha sido considerada en esta sección.

La clasificación en etapas nos permite resumir los puntos importantes de la evolución de la cobertura de los programas alimentarios y explicar sus tendencias en base a la expansión o reducción de cada programa. Las cuatro etapas identificadas coinciden con las políticas que marcaron sus cambios, pero también muestra que estas políticas no se articulan con los otros programas. Por el contrario, a pesar de que todas comparten el objetivo de seguridad alimentaria, cada

programa tiene su propia trayectoria, explicada por su propia relevancia política y sus resultados.

Es importante tener en cuenta que la población objetivo de cada programa es distinta, por lo que las diferencias en el porcentaje observado pueden deberse a una población objetivo más acotada. En el caso de Qali Warma, la población objetivo son los niños, por lo que los hogares sin hijos representan un porcentaje que no será cubierto por dicho programa. El caso contrario ocurre en el Vaso de Leche, en el cual las restricciones son prácticamente nulas.

Para complementar la información, los datos del presupuesto de los programas sociales permiten observar la evolución del gasto público invertido para cada programa. De ese modo, además, nos permite acercarnos a la importancia que se le otorgan a nivel de Estado y a nivel de actores políticos. En el Figura 5 se muestra los montos totales del presupuesto de los programas sociales alimentarios. Es importante tomar en cuenta para entender la dimensión real del gráfico que el presupuesto nacional se ha incrementado constantemente desde el 2004.

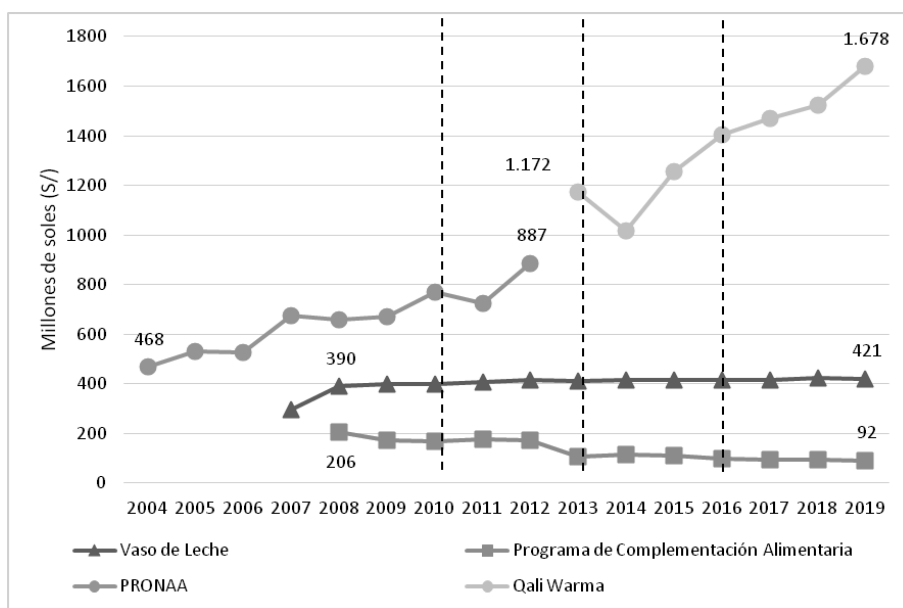


Figura 5. Evolución presupuestaria de los programas sociales alimentarios en el Perú 2004-2019

Fuente: Transparencia Económica - MEF.

Los cambios en el monto total presupuestado para el año de los programas sociales alimentarios coinciden parcialmente con la definición de etapas marcadas por la cobertura de los programas. En la primera etapa se observa un crecimiento constante

del presupuesto del PRONAA, mientras que la falta de datos comparables impide tener una tendencia clara de los otros programas. En las siguientes etapas se observa un estancamiento en el Vaso de Leche y una disminución ligera, pero sostenida en los comedores populares. Esto contrasta con el incremento constante del PRONAA y su continuación con *Qali Warma*, el cual acentúa su tendencia positiva, salvo un año.

Los datos presupuestarios reflejan que en términos de Estado la prioridad en seguridad alimentaria estuvo enfocada en los programas de alimentación escolar, mientras que los programas de carácter más universal han sido relegados con el tiempo. Tanto la cobertura como el presupuesto indican que el Vaso de Leche y los comedores populares no son una prioridad en la política alimentaria y paulatinamente reducen su capacidad.

Cambios en el patrón de consumo

Los sistemas alimentarios en el mundo son cada vez más interdependientes y globalizados. La información sobre sus cambios y sus particularidades son una herramienta fundamental para las decisiones de política pública sobre seguridad alimentaria. A nivel internacional, existe una convergencia entre el consumo de alimentos de origen animal y azúcar, mientras que al mismo tiempo se observa una divergencia en los vegetales, comida marina y cultivos oleaginosos. Un mejor entendimiento de estos cambios contribuye a mejorar los sistemas alimentarios y a contribuir con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria a nivel nacional (Bentham et al., 2020).

En esa línea, el impacto en la salud pública de la seguridad alimentaria está relacionado con el consumo de micronutrientes como el yodo, el hierro y la vitamina A. La dieta alimenticia es fundamental para dotar a las personas de nutrientes que les permitan un adecuado desarrollo. En ese sentido, el patrón de gasto en alimentos es ilustrativo para conocer si la nutrición de una población es la adecuada. Además, los cambios en la importancia de algunos productos son indicadores de si algunas políticas tienen efectos en la alimentación de la población. (Gómez y La Serna, 2005).

En la Figura 6 se observa la evolución del valor de la canasta alimenticia a nivel de hogar del 2004 al 2019. El valor de la canasta a nivel de hogar suma el total comprado más el donado de los alimentos y bebidas consumidos dentro y fuera del hogar por todos sus miembros. Esto implica que los alimentos entregados por los programas sociales previamente mencionados se incluyen en el siguiente análisis. Los niveles de urbanización son los mismos utilizados en la sección anterior y el valor promedio de la canasta a nivel nacional en el 2019 es 696 soles, equivalente a 208 dólares americanos.

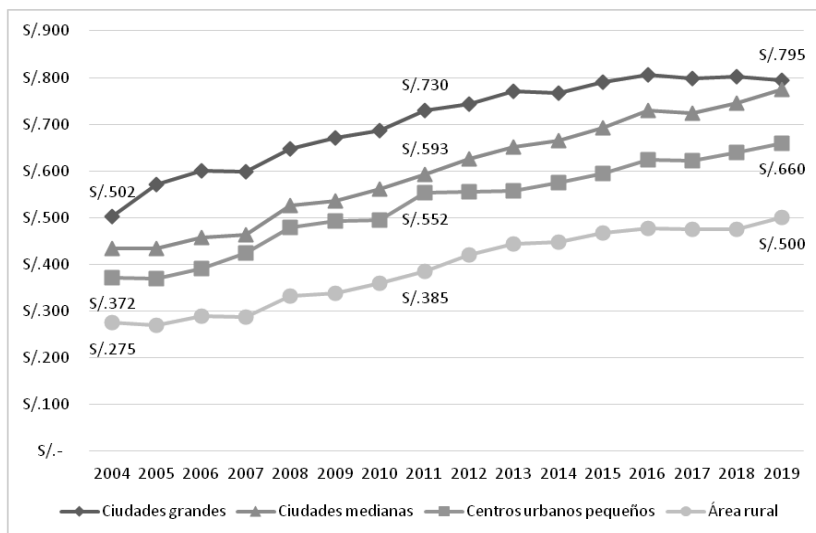


Figura 6. Evolución del valor de la canasta de alimentos en el Perú del 2004 al 2019

Fuente: ENAHO 2004 – 2019. Valor en soles corrientes deflactado en cada año.

El valor de la canasta alimenticia ha aumentado de manera sostenida desde el 2004, según lo señalado en el gráfico 6. Además, este incremento ha sido constante en los distintos niveles de urbanización, siendo mayor el monto mientras más grande es la ciudad. Sin embargo, a partir del 2016 se observa un estancamiento en las ciudades grandes y un crecimiento mucho menor en el resto del país. Esto ha generado que, para el 2019, las ciudades medianas consuman en alimentos casi lo mismo que las ciudades grandes, mientras que la brecha se mantiene respecto a los centros urbanos pequeños y el área rural.

El valor presentado, sin embargo, no tiene una importancia relativa similar en el gasto total del hogar. En el 2004, el valor de la canasta alimenticia representaba el 25% del gasto total bruto del hogar de las ciudades grandes, mientras que en el área rural llegaba al 51%. Para el 2019, en el primer caso el porcentaje alcanzaba el 23% y en el segundo caso, el 43%. Este último era 10 puntos porcentuales mayor que el de los centros urbanos pequeños y 15 puntos porcentuales de las ciudades medianas.

La canasta mencionada incluye los productos consumidos por cualquier miembro del hogar agrupados en 50 categorías por la ENAHO. Para simplificar la información, estos datos han sido reducidos a siete grupos de productos y su correspondencia con las categorías puede encontrarse en el anexo 1. Los grupos de productos escogidos han sido agrupados según su origen y se muestran en el Cuadro 1. Los valores responden a la proporción de gasto respecto al total de la canasta del hogar para el 2004 y para el 2019.

Cuadro 1. Importancia relativa del gasto en la canasta alimenticia por grupos de productos en el Perú para el 2004 y 2019

Grupos de productos	2004	2019	Diferencia
Cereales, harinas y panes	26,0%	19,3%	-6,7%
Carnes, productos lácteos y huevos	29,2%	32,6%	3,4%
Tubérculos	7,2%	7,1%	-0,1%
Menestras, hortalizas y legumbres	8,1%	9,0%	0,9%
Frutas	8,2%	11,7%	3,5%
Bebidas, azúcar y dulces	9,4%	7,1%	-2,3%
Otros	12,0%	13,2%	1,2%

Fuente: ENAHO 2004, 2019. Porcentaje del gasto en cada grupo de productos sobre la canasta alimenticia del hogar.

Más de la mitad del valor de consumo de la canasta alimenticia se concentra en los dos primeros grupos de productos: cereales, harinas y panes, y carnes, productos lácteos y huevos, de acuerdo a la información del Cuadro 1. Estas dos categorías suman el 51,9% del total de la canasta en el 2019, mientras que en el 2004 alcanzaban el 55,2%. Por otro lado, en el 2004, la menor proporción se presenta en el grupo de tubérculos, con 7,2%, mientras que en el 2019 baja a 7,1%, igualando al porcentaje del grupo de bebidas, azúcar y dulces.

Las diferencias en los porcentajes de cada grupo de productos del 2004 al 2019 muestran los cambios principales en los patrones de consumo en el Perú. La caída más pronunciada se ha dado en el grupo de cereales, harinas y panes con una disminución de 6,7 puntos porcentuales. Dicha reducción ha sido compensada por el aumento de 3,5 puntos porcentuales en frutas y 3,4 puntos en carnes, productos lácteos y huevos. Otra caída importante es la de bebidas, azúcar y dulces, que disminuyó en 2,3 puntos porcentuales.

Estas tendencias generales indican los cambios de patrones de consumo a nivel nacional, pero también existen algunas diferencias por niveles de urbanización. En Figura 7 se observa la proporción por grupo de producto para el 2004 y el 2019, pero por niveles de urbanización. Tanto en el 2004 como en el 2019 se aprecia que la proporción de consumo de carnes, productos lácteos y huevos es menor mientras más rural es el territorio. Esta tendencia se invierte para el caso de los cereales, harinas y panes, y ligeramente para los tubérculos, mientras que la proporción es similar en los demás grupos de productos.

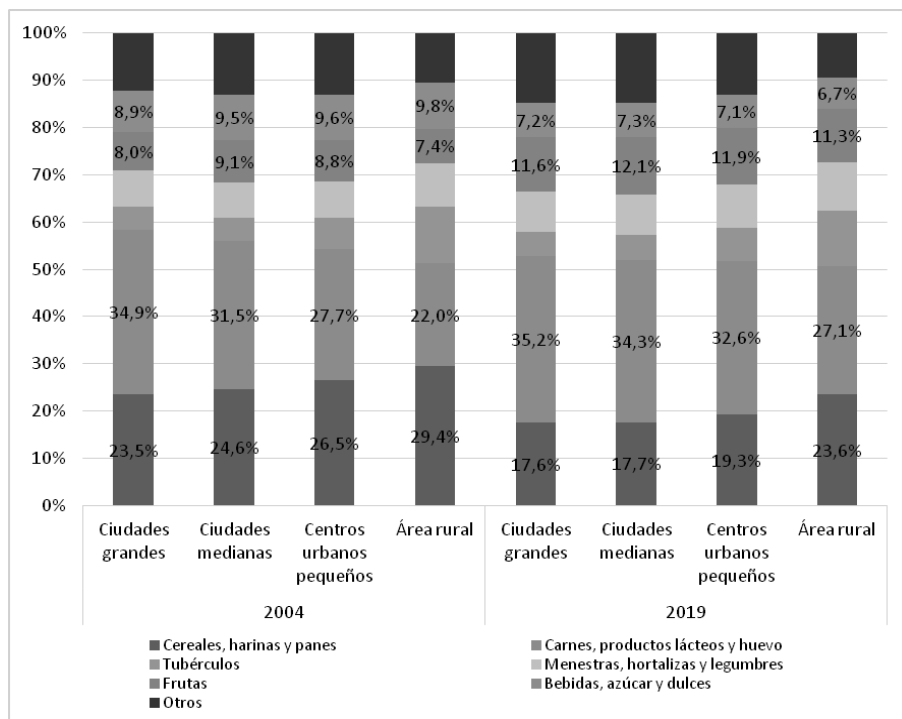


Figura 7. Importancia relativa del gasto en la canasta alimenticia por grupos de productos y niveles de urbanización en el Perú para el 2004 y 2019

Fuente: ENAHO 2004, 2019.

En términos de la evolución del 2004 al 2019, los cambios más significativos de la tabla 1 se mantienen tanto en las ciudades grandes como en el área rural. La diferencia en cereales, harinas y panes es incluso mayor en los centros urbanos pequeños, alcanzando 7,3 puntos de reducción, mayor a los 5,8 del área rural. El aumento del porcentaje de frutas también se mantiene en todos los niveles, alcanzando los 3,9 puntos en el área rural. De igual manera, los grupos de productos con menor proporción se mantienen con un cambio pequeño para todos los niveles de urbanización.

No obstante, no todas las tendencias tienen el mismo comportamiento para los niveles de urbanización analizado. El aumento en carnes, productos lácteos y huevo ha sido mucho mayor en el área rural, esto puede estar influenciado por la entrega proteína animal de *Qali Warma*. Mientras tanto, en las ciudades grandes el aumento ha sido de 0,3 puntos porcentuales en los centros urbanos pequeños y en el área rural ha sido de 4,8 y 5,1 puntos, respectivamente. Además, la disminución en bebidas, azúcar y dulces también es mayor en el área rural. Si bien en

las ciudades grandes se redujo en 1,7 puntos, en el área rural la caída fue de 3,1 puntos porcentuales.

Siendo el área rural, además, el territorio que tiene más cobertura de los programas sociales alimentarios, el Gráfico 8 muestra la evolución del valor de consumo por grupos de productos en dicho ámbito del 2004 al 2019. Además, en el gráfico se han señalado las cuatro etapas identificadas en la sección anterior. Por último, el único grupo de productos que ha sido excluido es el de “otros” debido a que no presentaba información relevante.

El Gráfico 8 muestra que los principales cambios en los patrones de consumo en el área rural se dan en los grupos de productos de cereales, harinas y panes; carnes, productos lácteos y huevos, y tubérculos. En el caso del primer grupo se observa una disminución constante con periodos de oscilación en los primeros años, mientras que en el segundo grupo ocurre lo contrario, un aumento sostenido con vaivenes en los primeros años al igual que el grupo anterior. En el caso del grupo de los tubérculos, el cambio del 2004 al 2019 no es significativo, pero las subidas y bajadas en todo el periodo son motivo de un análisis detallado.

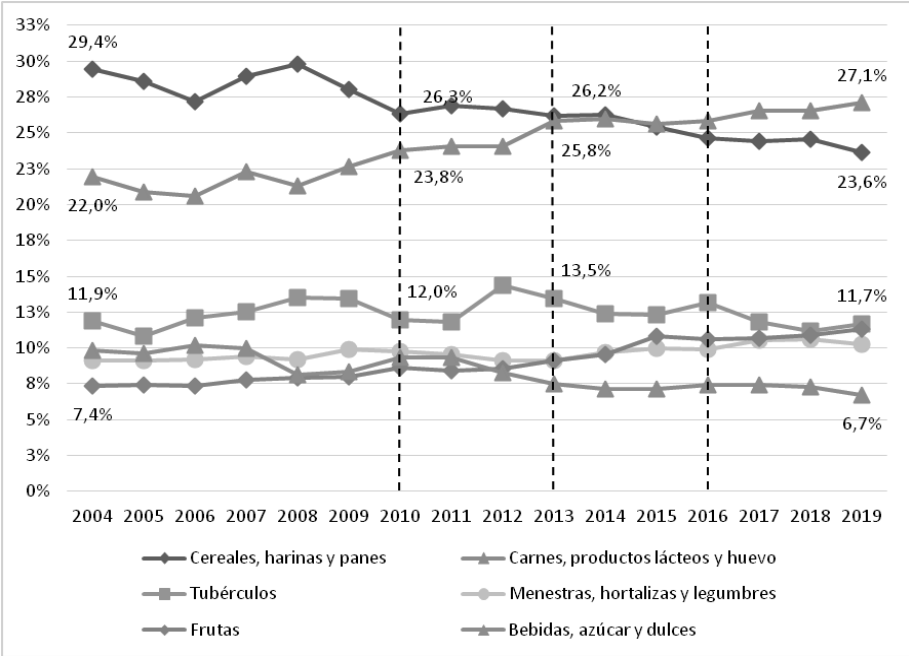


Figura 8. Evolución del valor de la canasta alimenticia por grupos de productos en el área rural del Perú del 2004 al 2019

Fuente: ENAHO 2004 – 2019

De igual manera que la sección anterior, las etapas permiten caracterizar mucho mejor los cambios ocurridos. Además, estas nos permiten comparar los cambios más importantes en los programas alimentarios con los cambios en el patrón de consumo de la Figura 8 para el área rural. De esta manera, los análisis realizados en las secciones anteriores se contrastan mediante las mismas etapas para explorar un posible vínculo.

1. **Primer estancamiento (2004-2010):** La proporción por grupos de productos se mantuvo relativamente estable, salvo cereales y carnes que muestran oscilaciones cada año. Además, los tubérculos tienen un ligero crecimiento y en el caso de bebidas, azúcar y dulce se observa una reducción en el 2009.
2. **Caída (2010-2013):** Las tendencias del año anterior a este periodo se afirman en estos tres años para algunos grupos de productos. En especial, los cereales y las carnes acentúan su disminución y aumento, respectivamente. En el caso de los tubérculos y de las bebidas, azúcar y dulces se observa una caída y un aumento que vuelve a su punto inicial al terminar el periodo.
3. **Recuperación (2013-2016):** En este periodo se acentúa la disminución de los cereales y el aumento de las carnes. Por otro lado, los tubérculos comienzan una caída sostenida, al igual que las bebidas, azúcar y dulces, y las frutas mejoran el ligero aumento empezado en el periodo anterior.
4. **Segundo estancamiento (2016-2019):** Al igual que en el primer periodo, este se caracteriza por un cambio casi nulo en los grupos de productos. Todos los valores de la Figura 8 se muestran estables, salvo los tubérculos que tiene un comportamiento algo oscilante, aunque estable en comparación con los otros periodos.

Las tendencias observadas en los cambios de patrones de consumo en el área rural permiten diferenciar dos tipos de movimientos: estables y oscilantes. Los primeros hacen referencia a los cambios graduales que se mantienen en el largo plazo y no muestran muchas diferencias entre periodos. La disminución de los cereales, harinas y panes, junto con el aumento de las carnes, productos lácteos y huevos pertenecen a esta categoría. Estos cambios pueden estar más asociados a modificaciones en la capacidad adquisitiva de los hogares debido al aumento sostenido de ingresos en el área rural. Los hogares de menores recursos, especialmente los hogares en situación de pobreza, reciben sus principales nutrientes de cereales, mientras los hogares de mayores recursos, del consumo de carnes (Calderón et al., 2005; Martínez y Villezca, 2005; Morón y Schejtman, 1997).

Los segundos, los cambios oscilantes, son las tendencias marcadas por los tubérculos, las bebidas, azúcar y dulces y, en menor medida, las frutas. Estos

grupos de productos presentan cambios que se pueden caracterizar según las etapas definidas previamente. En el caso de los tubérculos es más claro los cambios de tendencia en los periodos de disminución y recuperación de los programas sociales alimentarios. De manera menos drástica, las bebidas, azúcar y dulces aumentaron en la caída del PRONAA y disminuyeron con el aumento de *Qali Warma*. Las frutas tienen un comportamiento similar en los mismos periodos, pero mucho más estable.

Conclusiones

Entre los objetivos de este documento se encuentra la caracterización de la evolución de los programas sociales alimentarios y de los cambios en el patrón de consumo en el Perú del 2004 al 2019. Sin embargo, la revisión de los principales problemas de salud pública asociados a la seguridad alimentaria y de las políticas públicas diseñadas al respecto también constituye una parte importante de este.

La primera conclusión, desprendida de la revisión de literatura y la recopilación de las principales políticas públicas sobre seguridad alimentaria, es que dichas políticas en su objetivo específico se encuentran profundamente desarticuladas. Por un lado, las políticas alimentarias, centradas en el acceso a alimentos, son diseñadas por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI). Por otro lado, las políticas sociales, enfocadas en los problemas de salud, son diseñadas por el Ministerio de Desarrollo (MIDIS) y el Ministerio de Salud (MINSA).

La desconexión descrita se observa en la nula mención de los problemas alimentarios en las políticas de seguridad alimentaria enfocadas en el aspecto social, como las estrategias contra la desnutrición crónica o los programas alimentarios, de igual manera en el sentido contrario. Esta desarticulación se refleja en las diferentes trayectorias que han tenido la desnutrición crónica, la anemia y la obesidad. Siendo problemas asociados a la falta de seguridad alimentaria, la relevancia que se les ha dado ha sido distinta.

La evolución de los programas sociales alimentarios en base a su cobertura también ha sido desigual y, como segunda conclusión, se distinguen cuatro etapas. Primer estancamiento (2004-2010), caracterizado por una caída en el Programa Vaso de Leche y un aumento en el PRONAA; Caída (2010-2013), marcado por el estancamiento del PRONAA hasta su cierre; Recuperación (2013-2016), destacado por el rápido aumento del recién creado *Qali Warma*; Segundo estancamiento (2016-2019), distinguido por el crecimiento lento de *Qali Warma* y la continua caída del Vaso de Leche.

Cuadro 2. Cuadro resumen de los principales cambios por etapas del 2004 al 2019 a nivel nacional

Etapas	Desnutrición crónica infantil	Cobertura de programas alimentarios	Gasto en cereales, harinas y panes
Primer estancamiento (2004-2010)	Caída de 30% ⁸ a 23%	Caída del 49% al 45%	Caída del 26% al 22%
Caída (2010-2013)	Caída del 23% al 18%	Caída del 45% al 34%	Caída del 22% al 21%
Recuperación (2013-2016)	Caída del 18% al 13%	Aumento del 34% al 47%	Caída del 21% al 20%
Segundo estancamiento (2016-2019)	Caída del 13% al 12%	Estable en el 47%	Caída del 20% al 19%

La tendencia del cambio es, además, mucho más acentuada en el área rural, territorio que tiene la tasa más alta de los programas mencionados. El patrón de consumo en dicha área, como tercera conclusión, estuvo marcado por el aumento sostenido del valor de la canasta alimenticia. Además, del 2004 al 2019, se observa una mayor relevancia de carnes, productos lácteos y huevos, y frutas en desmedro de cereales, harinas y panes, y bebidas, azúcar y dulces. El primer grupo de productos (carnes) aumentó en 4,5 puntos porcentuales, mientras que el segundo, en 3,5 puntos. En el caso de los que se redujeron, el primero (cereales) disminuyó en 4,8, mientras que el segundo, en 2,5 puntos.

La agenda de investigación identificada consiste en mayores estudios sobre la calidad de los productos alimenticios entregados por los programas. Más allá de su cobertura, el servicio que brindan y su impacto está determinado por la pertinencia nutricional y la frecuencia con que se entregan las raciones de alimentos. Por otro lado, también es relevante conocer qué estrategias de focalización son las mejores para distribuir los recursos. Además, si estos programas deben o no vincularse a los productores locales para que sean proveedores de los alimentos que se entregan, esto es especialmente relevante en el área rural.

Los cambios en los patrones de consumo mencionados solo se enfocan en su valor monetario, no indagan en su valor nutricional. Otro punto relevante en la agenda es el estudio del valor nutricional de lo consumido por los hogares, su evolución y sus desigualdades. De igual manera, aunque se pudo identificar ciertas coincidencias en la evolución de algunos grupos de productos y programas alimentarios, es muy difícil vincular de manera causal ambas trayectorias.

⁸ Información proveniente del estudio de Sánchez-Abanto (2012)

Evaluaciones de impacto que consideren efectos de contagio o *spillovers* en los centros poblados rurales contribuyen a clarificar hasta qué punto los programas contribuyen con la seguridad alimentaria más allá de su población objetivo.

Referencias

- ALCÁZAR, L. ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma. In: *Investigación, Políticas y Desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, 2007.
- ALCÁZAR, L. *Algunas reflexiones en torno a los riesgos y oportunidades de la reforma de los programas alimentarios en el Perú*. Lima: GRADE, 2012.
- ALCÁZAR, L. Algunas reflexiones sobre los programas alimentarios y nutricionales: cambios y retos durante la última década. In: *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. Lima: GRADE, 2016. p. 251-296.
- ALCÁZAR, L.; LÓPEZ-CALIX, J.; WACHTENHEIM, E. *Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación*. Lima: Instituto Apoyo, 2003.
- APARCO, J. P.; BULLÓN, L.; CUSIRRAMOS, S. Impacto de micronutrientes en polvo sobre la anemia en niños de 10 a 35 meses de edad en Apurímac, Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, v. 10, p. 17-25, 2019.
- BANNA, J. C.; BUCHTHAL, O. V.; DELORMIER, T.; CREED-KANASHIRO, H. M.; PENNY, M. E. Influences on eating: a qualitative study of adolescents in a periurban area in Lima, Peru. *BMC Public Health*, v. 16, n. 40, p. 1-11, 2016.
- BELTRÁN, A.; SEINFELD, J. *Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: un problema persistente (09/14; Documento de Discusión)*. Lima: CIUP, 2009.
- BELTRÁN, A.; SEINFELD, J. Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente. In: PORTOCARRERO, F.; VÁSQUEZ, E.; YAMADA, G. (Ed.). *Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos*. Lima: PUCP, Universidad del Pacífico e IEP, 2010. p. 141- 200.
- BENTHAM, J.; SINGH, G. M.; DANAEI, G.; GREEN, R.; LIN, J. K.; STEVENS, G. A.; FARZADFAR, F.; BENNETT, J. E.; DI CESARE, M.; DANGOUR, A. D.; EZZATI, M. Multidimensional characterization of global food supply from 1961 to 2013. *Nature Food*, v. 1, n. 1, p. 70-75, 2020.
- CALDERÓN, A. M.; MORENO P. C.; ROJAS, D. C.; BARBOZA, C. J. del. Consumo de alimentos según condición de pobreza en mujeres en edad fértil y niños de 12 a 35 meses de edad. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, v. 22, n. 1, p. 19-25, 2005.
- CUETO, S.; CHINEN, M. *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Lima: GRADE, 2000. (Documento de Trabajo, n. 34.)
- DE BENOIST, B.; MCLEAN, E.; EGLI, I.; COGSWELL, M. (Ed.). *Worldwide prevalence of anaemia 1993-2005*. Genève: WHO, 2008.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales*. [Lima: s.n.]: 2013.

- EGUREN, F. (Ed.). *Seguridad Alimentaria en el Perú. Compendio de artículos publicados en La Revista Agraria 2010-2015*. Lima: CEPES, 2016.
- FAO. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. [S.l.]: FAO, 2011.
- FAO; OPS; WFP; UNICEF. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*. [S.l.]: FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2019.
- GAJATE GARRIDO, G.; INURRITEGUI MAÚRTUA, M. *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del "Propensity Score Matching"*. Lima: CIES, 2002.
- GÓMEZ GAMARRA, R.; LA SERNA STUDZINSKI, K. Gestión pública y seguridad alimentaria en el Perú. In: SALCEDO BACA, S. (Ed.). *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Roma: FAO, 2005.
- HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ, A.; BENDEZÚ-QUISPE, G.; SANTERO, M.; AZAÑEDO, D. Prevalence of childhood obesity by sex y regions in Peru, 2015. *Revista Española de Salud Pública*, v. 90, p. 1-10, 2016.
- HERNÁNDEZ-VÁSQUEZ, A.; TAPIA-LÓPEZ, E. Desnutrición crónica en niños menores de cinco años en Perú: Análisis espacial de información nutricional, 2010-2016. *Revista Española de Salud Pública*, v. 91, p. 1-10, 2017.
- INEI. *Mapa de Desnutrición Crónica en Niños Menores de cinco años a nivel Provincial y Distrital, 2007*. Lima: INEL, 2009.
- INEI. *Perú, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2012*. Lima: INEI, 2013
- INEI. *Perú: Enfermedades No Transmisibles y Transmisibles, 2013*. Lima: INEI, 2014.
- INEI. *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2018 – Nacional y Departamental*. Lima: INEI, 2019
- INSTITUTO CUÁNTO. *Evaluación de impacto del subprograma escolar – Nivel primaria desayunos fase II*. INS. <https://www.ins.gob.pe/insvirtual/BiblioDig/MISC/PDE07/IF030308.pdf>.
- LATHAM, M. C. *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*. Santiago: FAO, 2002. (Colección FAO: Alimentación y Nutrición, n. 29).
- LORET DE MOLA, C.; QUISPE, R.; VALLE, G. A.; POTERICO, J. A. Nutritional Transition in Children under Five Years y Women of Reproductive Age: A 15-Years Trend Analysis in Peru. *PLoS ONE*, v. 9, n. 3, p. e92550, 2014.
- MARINI, A.; ROKX, C. *Dando la talla: El éxito del Perú en la lucha contra la desnutrición crónica*. [S.l.: s.n.], 2017.
- MARTÍNEZ JASSO, I.; VILLEZCA BECERRA, P. A. La alimentación en México. Un estudio a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y de las Hojas de Balance Alimenticio de la FAO. *Ciencia UANL*, v. 20, n. 1, p. 196-208, 2005.
- MEJÍA-ACOSTA, A.; HADDAD, L. The Politics of Success in the Fight Against Malnutrition in Peru. *Food Policy*, v. 44, p. 26-35, 2014.
- MIDIS. *Nota Metodológica para la Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. [http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3969/Nota metodológica para la evaluación de impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3969/Nota%20metodologica%20para%20la%20evaluaci%20n%20de%20impacto%20del%20Programa%20Nacional%20de%20Alimentaci%20n%20Escolar%20Qali%20Warma.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

- MIDIS. *Síntesis de los estudios realizados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS en relación al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), 2013-2017*. Lima: Midis, 2018.
- MINAGRI. *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021*.
- MINAGRI. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021*. Lima: Minagri, 2015.
- MORÓN, C.; SCHEJTMAN, A. Evolución del consumo de alimentos en América Latina. In: *Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición*. Roma: FAO, 1997. p. 57-76.
- OMS. *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. {S.l.}: OMS, 2016.
- PAJUELO, J.; VILLANUEVA, M.; CHÁVEZ, J. La Desnutrición Crónica, el Sobrepeso y la Obesidad en Niños de Áreas Rurales en el Perú. *Anuales de La Facultad de Medicina*, v. 61, n. 3, p. 201-206, 2000.
- POTERICO, J. A.; STANOJEVIC, S.; RUIZ-GROSSO, P.; BERNABE-ORTIZ, A.; MIRANDA, J. J. The association between socioeconomic status y obesity in Peruvian women. *Obesity*, v. 20, p. 2.283-2.289, 2012.
- PRISMA. *Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. 2019. <https://www.qaliwarma.gob.pe/foro-internacional/presentaciones/4-Evaluacion-de-Impacto-P-NAE-QW.pdf>.
- ROMERO LORA, G.; RIVA CASTAÑEDA, M.; BENITES ORJEDA, S. *Crónica de una reforma desconocida; experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. [Lima: s.n.], 2016. (Documento de Trabajo, n. 229).
- SÁNCHEZ-ABANTO, J. Evolución de la desnutrición crónica en menores de cinco años en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, v. 29, n. 3, p. 402-405, 2012.
- SOBRINO, M.; GUTIÉRREZ, C.; CUNHA, A. J.; DÁVILA, M.; ALARCÓN, J. . Desnutrición infantil en menores de cinco años en Perú: tendencias y factores determinantes. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 35, n. 2, v. 104-112, 2014.
- SOTOMAYOR-BELTRAN, C. Obesity Among Peruvian Children Under Five Years of Age in 2017: a Geographic Information System Analysis. *Acta Informatica Medica*, v. 26, n. 3, p. 207-210, 2018.
- VALDIVIA, M. Peru: Is Identifying the Poor the Main Problem in Reaching Them with Nutritional Programs? In: GWATKIN, D. R.; WAGSTAFF, A.; YAZBECK, A. (Ed.). *Reaching the poor with health, nutrition, y population services: what works, what doesn't, y why*. Washington: The World Bank, 2005. p. 307-334.
- VILDOSO, C. *Contribución de las compras del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en la Dinamización de la economía local*. [S.l.: s.n.], 2016
- ZEGARRA MÉNDEZ, E. Seguridad alimentaria: una propuesta de política para el próximo gobierno. In: RODRÍGUEZ, J. S.; TELLO, M. (Ed.). *Opciones de política económica en el Perú: 2011 – 2015*. Lima: PUCP, 2010.

Anexo 1

Tabla de correspondencia entre los productos y sus agrupaciones

Grupos de productos	Productos
Bebidas, azúcar y dulces	Azúcar
	Café, té y similares
	Caramelos, chocolates y miel
	Bebidas alcohólicas

CAPÍTULO II

Política de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay – una reflexión a partir de las dimensiones *policy-politics-polity*

Silvia Aparecida Zimmermann, Diana Jazmin Brites Cobene, Noelia Riquelme

Introducción

El Paraguay es muy dependiente de las exportaciones y poco dependiente de las importaciones de los productos básicos primarios (FAO, 2019, p.194). Fue el país donde la economía más avanzó en Sudamérica entre 2012 y 2017 en cuanto a producto interno bruto (PIB), alrededor del 28%, gracias a sus recursos naturales, donde se destacan la energía eléctrica (a través de las centrales hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá), y la producción agrícola y ganadera, que lideran las actividades económicas y representan más del 60% de todas las exportaciones paraguayas en 2017 (Villalba, 2019). De otro lado, Paraguay es también uno de los países de América Latina conocido por la desigualdad social con altos índices de pobreza y extrema pobreza.

En poco más de siete millones de habitantes, hay una mayor proporción de pobres y pobres extremos que se encuentran en el espacio rural, donde está el 33% de la población pobre del país. Alrededor del 73% de la población considerada en pobreza extrema está en el espacio rural (DGEEC, 2020a). Mientras los programas de los gobiernos nacionales ya presentaban propuestas de políticas destinadas a la pequeña agricultura en los años 1990, la institucionalización de políticas públicas para la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en Paraguay empezó en los años 2000, por influencia de los debates regionales de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF Mercosur) y apoyo de instituciones, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Wesz Junior, Zimmermann y Ríos, 2018). Fue cuando

inició la construcción de una definición oficial para este público y los programas direccionados para este grupo social tuvieron buenos avances, tanto en términos legales (leyes, decretos, resoluciones), como en la creación de políticas públicas, programas y proyectos que benefician a los agricultores familiares paraguayos.

La realidad alimentaria, social y política del país ha movilizó a la sociedad civil, las agencias internacionales que operan en Paraguay y ejerce presión sobre el ejecutivo y la legislatura para construir políticas públicas para la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional. Inicialmente se formalizó con la creación del Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL) y con la reanudación del proceso de aprobación de la Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación (Ley Marco SSAN). Así, las opciones gubernamentales por medio de políticas públicas nacionales han impulsado e influenciado los sistemas alimentarios sostenibles del país. No es fácil resumir todos esos procesos en pocas páginas como se intentará hacer en este artículo. Pero es un ejercicio que reúne distintas políticas públicas que algunas veces están sobrepuestas y otras tienen poco o ningún diálogo entre ellas.

El objetivo del artículo es presentar las principales políticas públicas gubernamentales de soberanía y seguridad alimentaria del Paraguay desde las tres dimensiones de las políticas públicas: *polity-politics-policy* (Secchi, 2015; Jaime et al., 2013). La dimensión *polity* se refiere a la dimensión institucional de la política, entendida como el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político; la dimensión *politics* se refiere a la dinámica inherentemente conflictiva de la política y trata de los fenómenos como la lucha por el poder, el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), así como los procesos de negociación y cooperación entre los actores políticos; la dimensión *policy* (o *policies*) se refiere a las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas), sus objetivos, los resultados e impactos (Jaime et al., 2013).

Para tal, se hizo revisión bibliográfica, consulta a documentos oficiales y análisis de datos estadísticos, entrevistas semiestructuradas con actores políticos relevantes en la implementación y estudio de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay, entre noviembre de 2019 y agosto de 2020, a través de plataformas de internet (WhatsApp y Skype). Así, el estudio es de naturaleza cualitativa, donde los entrevistados fueron cuestionados con respecto de las políticas que consideran más relevantes para la soberanía y la seguridad alimentaria en su país, los conflictos y los avances. Fueron entrevistados 07 expertos, siendo 03 responsables técnicos en la FAO; 03 representantes de la sociedad civil

organizada (Movimiento Campesino del Paraguay; Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas – CONAMURI; y Organización Nacional Campesina – ONAC); 01 representante gubernamental (Senador Hugo Richer miembro de la Frente Parlamentaria contra el Hambre). La realidad de la pandemia del Covid-19 dificultó el acceso a los entrevistados.

El trabajo está estructurado en tres partes, además de esta Introducción, las consideraciones finales y referencias bibliográficas. La primera trae el contexto alimentario en Paraguay, desde la producción hasta el consumo, expone datos locales de la estructura agraria, las condiciones productivas y rubros. En secuencia, presenta políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria instituidas en Paraguay desde finales de la década de 2000, en las diferentes dimensiones de las políticas públicas, incluso las acciones gubernamentales creadas para atender a la población en la pandemia de Covid-19. La tercera parte expone los principales actores políticos de la dimensión *politics* involucrados en las políticas de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay. Además, presenta las consideraciones finales y las referencias bibliográficas.¹

El contexto alimentario en Paraguay: desde la producción hasta el consumo

En el Paraguay, la economía y la sociedad se vincularon con la agricultura desde la llegada de los españoles en el siglo XVI, donde distintos productos agrícolas han liderado las exportaciones, hecho que dio lugar al ingreso de divisas en diferentes periodos históricos (UGP, 2015). Así, a inicios del siglo XX el tabaco y el algodón eran los cultivos más importantes y también representaban los rubros de exportación que permitían la integración de Paraguay a la economía regional y mundial.

El país se divide en Región Occidental o Chaco (Departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes) y Región Oriental (Departamentos de Central-Asunción –distrito capital, Amambay, Canindeyú, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, San Pedro, Alto Paraná, Caazapá, Ñeembucú, Caaguazú y Paraguarí). En 2020 la población total es de alrededor de 7,2 millones de habitantes, de los cuales 3,6 millones son mujeres y 3,6 millones son hombres; el 63% de la población habita en área urbana y el 38% en zona rural (DGEEC, 2020b).

1 Agradecemos los entrevistados por su tiempo y el apoyo del CNPq, en el marco de la Llamada Universal MCTI/CNPq n° 01/2016, el apoyo de la Universidad Federal de la Integración Latino Americana por medio de la Llamada PRPPG/UNILA n° 110/2018, Llamada PRPPG/UNILA n° 137/2018 y Llamada PRPPG/ n°80/2019.

Las características de las regiones impactan directamente en el tipo de productos agropecuarios que se obtienen. En el Chaco se encuentran las mayores extensiones de tierra; no hay tanta población y se destaca principalmente por la escasez de agua. Ya la Región Occidental es más poblada; posee mayor disponibilidad de agua, además de vastos cultivos de productos agrícolas por departamento. Así, la concentración de la riqueza es más evidente en la Región Occidental que en la Región Oriental, representada por una gran concentración de tierras en su mayor parte en manos de empresarios rurales nacionales y extranjeros y, por ende, la AFC y las poblaciones indígenas son afectadas (Guereña y Villagra, 2016).

El país está conformado principalmente por dos subsectores agropecuarios: el de la agropecuaria empresarial, que utiliza tecnología de producción de punta, se dedica exclusivamente a la producción de soja, maíz, ganado vacuno de corte y a la producción de arroz bajo riego, en grandes extensiones de terreno; y el de la agricultura familiar, con menores niveles de producción y productividad de los rubros que explota, dedicada mayormente al autoconsumo y en propiedades menores con suelos de pobre fertilidad (Adib y Almada, 2017). Además, tiene poca aplicación de tecnología, recibe poca asistencia técnica y crédito, así como baja capacidad de comercialización. En los últimos 15 años hubo una expansión de los rubros del agronegocio en casi todo el país (Schmalko y Sarta, 2018), donde el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) expresa que el agronegocio se expandió casi 3 millones de ha (118%) en total a nivel nacional, sobre todo destinadas a soja, maíz, trigo, arroz, caña de azúcar y girasol, además de la producción de la ganadería.

En 2017 se registraron cultivos de soja en 13 de los 17 departamentos, totalizando un poco más de 3 millones ha (Schmalko y Sarta, 2018). La soja es el principal cultivo de exportación ya sea en grano, harina, pellets o aceite, y sus derivados tienen un destino cada vez más diversificado; sin embargo, el monocultivo es el principal responsable de la ausencia de diversidad alimentaria en la agricultura tradicional en los territorios donde se ha expandido en las últimas dos décadas (Wesz Júnior, 2020). En el rubro del maíz se destaca que el mayor crecimiento en relación con las ha cultivadas en 2017 se encuentra en los Departamentos donde el agronegocio se instaló hace más tiempo. Destinado a la exportación, Paraguay proveyó el 2% de las exportaciones totales de maíz en el mundo entre 2013 y 2016, siendo en este periodo uno de los mayores exportadores del producto (Vázquez, 2017, *apud* Schmalko y Sarta, 2018, p. 21). Imas (2018) destaca que el rubro del maíz es producido para el mercado por parte de la agricultura familiar campesina, no obstante, el MAG no especifica la producción de los campesinos del agronegocio (Schmalko y Sarta, 2018).

El cultivo de trigo se encuentra en 9 departamentos del país y no presentó variaciones en los últimos 15 años. No obstante, existe un crecimiento del cultivo que se observa en la cantidad de ha cultivadas (Schmalko y Sarta, 2018). El arroz de riego está presente en toda la región Oriental, siendo su destino principal Brasil, que adquirió el 79% de las exportaciones entre 2013-2017, además de Chile, Argentina, Bélgica, etc. (Schmalko y Sarta, 2018). El arroz es “un cultivo peligroso”, ya que impactó en el cauce de los arroyos y en la biodiversidad, de tal manera que algunas empresas se vieron intervenidas (Ortega, 2018, p.18). La producción de Caña de azúcar está concentrada en la Región Oriental. En 2017, en Paraguarí, se cultivó casi seis veces más de lo que se cultivaba en 2002. La expansión e industrialización se debe en parte a la demanda de azúcar orgánica en el mercado internacional y a la venta de alcohol que Brasil utiliza como combustible; también al respaldo a la producción, desde las políticas gubernamentales ya que facilitan la infraestructura para los negocios (Schmalko y Sarta). Para estos autores, el girasol se expandió un 65% entre 2002-2017 a nivel país, pero diferente a los demás, no tiene tanto impacto en la exportación. Además, la ganadería tuvo crecimiento en la Región Occidental, donde el Departamento de Alto Paraguay registra ocho veces más cabezas de ganado que lo que registraba en 2002, con un crecimiento de 735%; le siguen los departamentos de Boquerón, con un aumento del 89%, y Presidente Hayes, con un aumento del 49%, siendo este último el mayor productor desde hace dos décadas (Schmalko y Sarta, 2018).

La expansión del agronegocio y los productos para la exportación en Paraguay ocupa también las pequeñas propiedades, ya que entre 2013 y 2017 se evidencia que la agricultura campesina sigue su ritmo de disminución: en 5 años aminoró un 3%, lo que implica 9 mil ha (Ortega, 2018, p.19). El mismo autor menciona una erosión de la producción frutihortícola de la agricultura campesina en el país, cuya producción agroalimentaria, diferentemente del agronegocio, no presenta niveles de extensión en sus rubros. Se detectan dos factores, por un lado el estancamiento de la producción en cuanto a superficie y volumen; y por otro lado, la importante importación de productos básicos (Imas, 2018).

Los rubros importantes de la agricultura familiar campesina son ajo, arveja, batata, cebolla de cabeza, frutilla, habilla, locote, mandioca, maní, papa, poroto, sésamo, tomate, zanahoria, banana, limón, mandarina, naranja y piña. La producción de estos cultivos en la zafra agrícola 2012-2013 ocupó alrededor de 360 mil ha, con una producción de 3,4 mil toneladas. Para la zafra 2016-2017 alcanzó alrededor de 375 mil ha y 3,8 mil ton, lo que muestra un crecimiento marginal de 4% y 10% respectivamente (Imas, 2018, p. 78).

A pesar de las dificultades y de las características por las cuales la AFC es reconocida, la producción agroalimentaria para el mercado continúa siendo

diversa, presente en casi todo el país, principalmente en la Región Oriental donde Caaguazú lidera la lista de rubros en este sector (Imas, 2018). Sin embargo, en una secuencia de producción de verduras (más de 21 variedades), el orden varía en Central, Alto Paraná, Itapúa y Caaguazú. Las importaciones satisfacen las demandas de productos básicos alimentares, así mismo entre 2013-2017, el crecimiento de la importación de alimentos tradicionalmente producidos por la AFC (cítricos, frutas frescas, hortalizas y legumbres) es de alrededor de 89 mil toneladas en 2013 y de 153 mil toneladas en 2017, con un aumento del 42% (Imas, 2018). Estos alimentos representan el 47% de la importación de productos y subproductos de origen vegetal. Así mismo, las Acreditaciones Fitosanitarias de Importación que habilitan la entrada de productos aumentaron 51% entre 2013-2017. Respecto a los productos básicos importados por el país: “En 2016, 98% de la papa ingresó de Argentina, 96% del ajo de China y Argentina, 78% del locote de Brasil, 60% de la cebolla de cabeza de Argentina y Brasil, 56% del tomate de Argentina, 50% de la sandía de Brasil, 30% de la naranja de Brasil y 10% de la piña de Brasil” (Imas, 2018, p. 82). Solamente la mandioca y la banana consumidas fueron producidas exclusivamente en el país.

El autor manifiesta que la dependencia alimentaria de los paraguayos se debe a la falta de una política de seguridad y soberanía alimentaria, así como también el abandono del Estado a la AFC en cuanto a la implementación de políticas públicas integrales de apoyo y protección. Además, el agronegocio utiliza altos niveles de agroquímicos que desembocan en contaminaciones de los recursos naturales y perjuicios de salud, además de miles de ha de monocultivos para cumplir demandas externas, exterminando la diversidad productiva de alimentos y afectando los sistemas alimentarios sostenibles. Los cambios en las condiciones materiales de producción también han alterado el consumo alimentario en el país. Dougham (2011), al esbozar los orígenes del sistema alimentario campesino paraguayo, recuerda que las herencias indígenas permitieron el desarrollo de un sistema alimentario sumamente adecuado al ecosistema, sobre todo de la parte norte de la cuenca del Río de la Plata, basado en producción y recolección de los alimentos en cantidades que superaban fácilmente las necesidades de su población; por ende la dieta indígena era casi vegetariana debido sus logros agrícolas, su amplio conocimiento de variadas frutas silvestres y la abundancia de peces en los ríos y arroyos, al mismo tiempo que no dependían sobremanera de la caza. El cultivo de los campesinos siempre fue basado en maíz, mandioca, maní y poroto, zapallo, batata, arroz, entre otros cultivos alimentarios, todo poco dependiente de la tecnificación y basado en el cultivo manual. Pero en la actualidad hay prevalencia de la desnutrición de aproximadamente el 11% de la población total, alrededor de 800 mil personas; alta tasa de obesidad en la población adulta, alrededor de 19%, así

como el 12% de la población infantil en sobrepeso (FAO et al., 2019). El Paraguay agroexportador tiene una población con índices significativos de sobrepeso, mortalidad infantil, retraso en el crecimiento de los niños debido a la inseguridad alimentaria, entre otros problemas alimentarios.

En mayo de 2019, el 70% de los productos de la canasta básica habían subido de precio, sobre todo las verduras (repollo, zanahoria, tomates, etc.) siendo que algunos productos habían subido alrededor del 40%, así como la carne (ABC COLOR, 2019). En la pandemia del Covid-19 el precio de la canasta básica fue reducido un 0,2% en abril de 2020 con respecto al mes anterior, como consecuencia de la caída del consumo (AIP, 2020a). La disminución más significativa del consumo fue en la carne vacuna debido a un exceso de oferta de ganado, pues hay una menor demanda interna y externa en el periodo, debido a las medidas sanitarias de aislamiento social adoptadas por el Paraguay y los países importadores de carne vacuna.

Las políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay²

En Paraguay son identificadas alrededor de 20 políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria (Imas, 2019). Entre ellas, los entrevistados de la investigación destacaron las que consideraban las más importantes. Por tanto, a continuación se describen con la intención de mostrar cómo fueron creadas, alteradas, cómo algunas fueron concluidas y otras persisten hasta la actualidad como parte del proceso político y en las tres dimensiones de las políticas públicas.

La discusión sobre la necesidad de políticas públicas direccionadas al combate de la pobreza y la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay empieza en los años 2000. En este período, Paraguay se suscribe a los Objetivos del Milenio, cuyo propósito era la erradicación del hambre. La política pública más relevante creada en el período fue el Programa de Complemento Nutricional Escolar, “Vaso de Leche”, sustituido en 2014 por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay. En esa época, el país era gobernado por Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), del Partido Colorado, considerado responsable por las primeras acciones de protección social. Duarte Frutos “impulsó el sistema de protección social no contributiva en el país, que tuvo desarrollo sistemático a partir del año

2 La República del Paraguay es un Estado unitario y su Constitución Nacional establece que la principal característica del unitarismo es el centralismo estatal, una forma de administrar el gobierno mediante decisiones desde un núcleo central. Esta característica es sumamente importante para tener en cuenta en el análisis de las políticas públicas nacionales, que sufren demasiada influencia de las fluctuaciones gubernamentales del período.

2003 con la formulación de la primera Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social, Decreto n.º 8152/2006”(…), así, “la asistencia social se estructuró alrededor del emblemático programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad *Tekoporã* (Buen Vivir en guaraní) instaurado en el año 2005” (Duarte-Recalde, 2018, p.48).

En el periodo se promulgó la ley N.º 10559/2000 que creó la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición; luego, en 2006, se manifestó la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria con apoyo de la cooperación técnica de la FAO. Así, en diciembre de 2007, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación del Gabinete Social de la República, con la participación de organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, ONGs y Agencias Cooperantes, empezaron los trabajos de elaboración del primer borrador de lo que sería el PLANAL, con participación de la FAO. En ese tiempo se crearon tres Programas que se mantienen hasta hoy y son sumamente importantes: el *Tekoporã*, el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) y el Programa Nacional para la Disminución del Trabajo Infantil “Programa Abrazo”.

El *Tekoporã* es fruto de una experiencia de estudios previos, entre los años 2003 y 2004, y empezó su ejecución en 2005 como programa piloto en cinco distritos. La Secretaría de Acción Social, Decreto n.º 9235/1995, fue creada como agencia encargada de identificar, coordinar, administrar y supervisar planes, programas, proyectos y actividades que sean expresión de las políticas sociales y de la priorización del combate a la pobreza (Fukuoka, 2011). A través de la Ley n.º 6137 de 2018, la Secretaría dio origen al Ministerio del Desarrollo Social (MDS), que mantiene actualmente el Programa. El objetivo principal del *Tekoporã* es mejorar la calidad de vida de los beneficiarios facilitando el acceso de los derechos a alimentación, salud y educación (MDS, 2020)³. El ministro Mario Varela afirmó que el Estado paraguayo mantiene la inversión de 63 mil millones de Guaraníes (USD 9,5 millones)⁴ de manera bimestral para proteger a las 167 mil familias del programa, de las cuales 28 mil son familias indígenas, 25 mil personas tienen discapacidad y alrededor de 9 mil personas tienen discapacidad severa; además, destacó que el *Tekoporã* tiene rostro de mujer, pues el 82% de las familias cuentan con una jefa de hogar (Foco, 2019).

3 Las transferencias monetarias están compuestas por un monto fijo (Bono Alimentario) y un monto variable (Bono Familiar), vinculado a la cantidad de personas elegibles del hogar, es decir niños y/o niñas de 0 a 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad. En el caso de las familias pertenecientes a comunidades indígenas se paga un monto único (MDS, 2020).

4 Los valores a dólares son convertidos con base en la planilla de cotizaciones al 16 de febrero del 2021 de la página web del Banco Central del Paraguay. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas>

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria Nutricional (PANI) empezó en 2005 y cambió su nombre en 2011 (UTGS, 2018). La Ley De Garantía Nutricional de la Primera Infancia n.º 4698/2012 tornó al Programa el principal ejecutor de la política pública de garantía nutricional a largo plazo, evidenciando el interés nacional en impulsar mecanismos destinados a la reducción de la desnutrición. El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es la institución responsable por el PANI, que entrega complementos nutricionales a las familias (2 kilos de leche entera enriquecida con Hierro, Calcio, Zinc, Cobre y Vitamina C). A lo largo de los años hubo un aumento significativo de las inversiones, pues en 2011 fue alrededor de 17 mil millones de Guaraníes (USD 2 millones 565 mil) y en 2015 fue de 81 mil millones de Guaraníes (USD 12 millones 222 mil) (IMAS, 2019). En 2019 la cantidad de usuarios ingresados suma alrededor de 56 mil niños, 17 mil embarazadas, 664 casos excepcionales, totalizando cerca de 74 mil personas de las 18 regiones sanitarias; además fue realizada la adjudicación de la Licitación Pública Nacional 035/2019 para la compra de 1,3 millones kilogramos de leche en polvo enriquecida (MSPyBS, 2020).

El Programa Abrazo se inició en 2005 como una iniciativa de organismos no gubernamentales. En 2007 fue transferido a la Secretaría de Acción Social (actual MDS) y desde finales del 2008 se asentó en el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. El programa intenta erradicar el trabajo infantil peligroso y su prevención en comunidades vulnerables (MINNA, 2020). El Programa Abrazo entrega transferencias monetarias condicionadas, servicios de salud y nutrición, ayuda alimentaria y facilidades para el cuidado de niños, niñas y adolescentes (hasta los 17 años) (IMAS, 2019). En 2019, el programa estaba presente en 10 departamentos y 26 distritos del país, atendiendo 10 mil niños, niñas y adolescentes y 3 mil familias, de las cuales casi 2 mil reciben transferencias monetarias y un poco más de 1 mil familias reciben canastas básicas (IMAS, 2019). No se han encontrado datos totales a nivel país referente al presupuesto.

Con el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), de la Alianza Patriótica, empezó un nuevo periodo para las políticas de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay. Se pone en marcha la planificación, con apoyo de la FAO, de un Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay (PLANAL), Decreto 2789/2009. Para el Senador entrevistado en la investigación: “(...) con el Gobierno Lugo realmente empieza un proceso de consolidación de políticas de protección social. ...hay una estrategia realmente de lucha contra la pobreza”. Había un compromiso personal del Presidente, hecho en su discurso de asunción al mando presidencial con la erradicación del hambre (Riquelme, 2014). En principio, el PLANAL contaba con una importante cantidad de organizaciones e

instituciones participantes, dirigidas por el Gabinete Social de la Presidencia de la República del periodo 2008-2013 (Riquelme, 2014), y coordinado por la Secretaría Técnica de Planificación, manejado por el Gabinete Social. Los programas involucrados eran dirigidos por el MAG.

A partir de los proyectos generados en el PLANAL se potenciaron diversos programas en diferentes Ministerios: 1) Programa de Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar, a cargo del MAG; 2) Programa de Agricultura y Economía Indígena, a cargo del Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas, dependiente de la DEAg/MAG; 3) Programa Alimentario Nutricional Integral, desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; 4) Plan Nacional de Alimentación Escolar, a cargo del MEC, con la creación de la Dirección de Alimentación Escolar. Todos ellos con proyecciones estimadas hasta el año 2015. El PLANAL tuvo problemas por la falta de apoyo político, lo que impidió la concreción de las relaciones entre los Ministerios, siendo “posible decir que el PLANAL, aunque con enfoque intersectorial e interinstitucional, no logró constituir ni siquiera los enfoques pretendidos, dificultando de esa manera las acciones fuera de la institucionalidad” (Riquelme, 2014, p.81).

El Programa de fortalecimiento para la Producción de Alimentos por la agricultura familiar (PPA) fue creado en 2008, implementado en 2011 y estuvo presente hasta el 2016. El PPA ejecutó la promoción de la oferta de servicios institucionales (asistencia técnica en organización, producción, comercialización), educación rural y transferencia de incentivos. Fue destinado a las familias pertenecientes al sector de la AFC, teniendo como prioridad alcanzar la seguridad y la soberanía alimentaria, para acciones como la incrementación de la producción de alimentos inocuos y de calidad llegando también a abrir espacio para la comercialización de los productos provenientes de la AFC; incrementar la disponibilidad (acceso) de alimentos en calidad y cantidad haciendo hincapié en la producción sustentable y diversificada (MAG, 2020).

El Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza se inició en 2009, con la Ley n.º 3728/2009, y consiste en una asistencia monetaria equivalente al 25% del salario mínimo vigente, alrededor de 550 mil Guaraníes (USD 83) en 2020 (MH, 2020a). El Ministerio de Hacienda es el responsable de su aplicación, y desde el 2016 también la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Todo paraguayo en situación de pobreza de 65 años en adelante, que no reciba remuneración laboral u otra ayuda económica y no tenga casos pendientes con la justicia puede acceder al beneficio. Al cierre de febrero de 2020 existían alrededor de 208 mil beneficiarios activos en el Programa (AIP, 2020b).

El presidente Lugo fue desplazado en un golpe parlamentario en 2012 y el vicepresidente Federico Franco, del Partido Liberal, asumió el cargo hasta mediados del 2013. En secuencia Horacio Cartes (2013-2018), del Partido Colorado, ganó las elecciones y nuevos pasos fueron dados, por ejemplo, el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema “Sembrando Oportunidades” y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Además, algunas acciones fueron incrementadas en las políticas ya existentes y hubo avances en los marcos jurídicos.

Sembrando Oportunidades fue una estrategia gubernamental, entre 2013-2018, que proporcionaba las condiciones para que las familias en situación de vulnerabilidad, sean o no del sector agropecuario, logren aumentar sus ingresos y accedan a todos los servicios sociales (Plataforma CELAC-SAN, 2020). La institución responsable era la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Los recursos beneficiaron a más de 5 millones de personas, con una inversión de más de USD 400 millones hasta noviembre de 2018 (STP, 2018). No obstante, el programa no cumplió su meta de reducir la pobreza (IMAS, 2019).

El Paraguay 2030 se inició en 2014 con tres ejes de acción: i) reducción de la pobreza y desarrollo social; ii) crecimiento económico inclusivo; e iii) inserción de Paraguay en el mundo (PND, 2014). La institución responsable es la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. En el 2019 se destacan procesos en el marco de las políticas públicas y se prevé una convocatoria al sector privado y de la sociedad civil organizada para la siguiente etapa⁵. También en el gobierno de Cartes fue creado y ejecutado el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PC-SAN) con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que benefició alrededor de 3 mil familias indígenas y 600 familias campesinas (STP, 2018). El PC-SAN tenía como objetivo la protección de la población en situación de vulnerabilidad, la seguridad alimentaria y nutricional y la disminución de la malnutrición infantil y materna en los Departamentos de Presidente Hayes, Caazapá y Caaguazú.

Al final del 2013 tuvo inicio la discusión del Proyecto de Ley Marco SSAN, n° 6175. El Proyecto tramitó por diferentes comisiones en la cámara de Diputados y Senadores, en junio del 2018 fue aprobado por el Parlamento Nacional

5 A djunto del Paraguay 2030 se creó la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) con la finalidad fortalecer al Instituto Paraguayo del Indígena, articulando y coordinando las acciones interinstitucionales con los pueblos indígenas en el marco del Programa de Seguridad Alimentaria, con un carácter consultivo y de seguimiento de los compromisos asumidos por las instituciones públicas, privadas y organizaciones indígenas de ese ámbito (PARAGUAY, 2016, p.47). Se recomienda la lectura de otro artículo de las autoras en el mismo libro, que trata de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria de los pueblos indígenas en Paraguay.

y objetado en noviembre por el nuevo presidente, Abdo Benítez, con el argumento de que la Ley necesitaba de requerimientos adicionales de recursos. Al mismo tiempo argumentó que ya existen otros programas sociales en Paraguay como parte de un sistema integral de protección (COPROFAM, 2019). En la Sesión Ordinaria del 22 de mayo de 2019, con 30 votos a favor, 1 en contra, 13 en blanco y 25 abstenciones, la Cámara de Diputados aceptó el veto total del Ejecutivo y el Proyecto pasó al archivo. Fue un “balde de agua fría” en todo el trabajo hecho hasta entonces para garantizar una política nacional formalizada y articulada de soberanía y seguridad alimentaria, exigiendo que acciones en esta dirección tengan que empezar prácticamente desde cero.

Abdo Benítez, del Partido Colorado, asumió el gobierno en 2018 y deberá permanecer hasta 2022. En su gobierno, los entrevistados destacan la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que desde entonces asume las acciones de asistencia y protección social, entre ellas el *Tekoporã*. Fue mencionada también la creación del Sistema Integrado de Información Social, Decreto n.º 4509/2015, como herramienta que garantiza la adecuada implementación de los programas y proyectos de protección social. El sistema expone datos de las políticas públicas descritas en esta sección. Una entrevistada representante de la FAO supone que la Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria no fue aprobada justamente porque el actual gobierno direccionó sus intereses a la consolidación del Sistema de Protección Social y prácticamente no habla de soberanía y seguridad alimentaria.

En 2020 la pandemia del Covid-19 dio origen al Programa de Seguridad Alimentaria *Ñangareko* (Cuidar en guaraní) y al Programa *Pytyvõ* (Ayudar en guaraní). El *Ñangareko* consiste en la entrega de kits, pero con la implementación de las medidas de aislamiento social, se pasó a realizar transferencias monetarias de 500 mil guaraníes (USD 75,44) por única vez, mientras que los kits de alimentos fueron destinados principalmente al Chaco (MH, 2020b). Hasta el mes de mayo de 2020 fueron beneficiadas 260 mil familias con bonos alimentarios y 15 mil familias con kits de alimentos (MH, 2020b). El *Pytyvõ* es una ayuda temporal dirigida a trabajadores informales o cuentapropistas que fueron afectados económicamente por el Covid-19, una transferencia monetaria de 550 mil Guaraníes (USD 83) hasta 2 pagos por persona y hasta 2 miembros por familia. Hasta el mes de mayo de 2020 sumaban alrededor del 1,1 millones de beneficiarios con la transferencia de *Pytyvõ* (MH, 2020b). El *Ñangareko* está a cargo de la SEN en coordinación con otras instituciones y su presupuesto parte de la SEN de la Presidencia de la República. El *Pytyvõ* está a cargo del Ministerio de Hacienda y su presupuesto proviene de una parte del endeudamiento del país con el Banco Mundial (USD 1600 millones), de los cuales USD 426 millones fueron destinados a protección social, lo que involucra los dos programas (MH, 2020b).

Abajo se presenta el Cuadro 01, donde están los principales Programas Nacionales ya detallados, así como las principales Leyes, Decretos y Órganos responsables e involucrados en la institucionalidad de la soberanía y la seguridad alimentaria en Paraguay. Los programas son descritos en el orden que fueron creados, así como las leyes y decretos. Las instituciones responsables están en orden alfabético, siendo algunas responsables por más de un Programa, conforme fue posible percibir en la descripción anterior. Además, se presenta la Figura 1, la Línea del tiempo de las políticas públicas, donde se pretende que sea aún más evidente la correlación entre los gobiernos, sus iniciativas y cambios en las políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria en el país a lo largo del tiempo. Los esquemas muestran las tres dimensiones de las políticas públicas en el país.

Cuadro 1. Paraguay, dimensiones de la Política direccionadas a las cuestiones de soberanía y seguridad alimentaria, 2020

Dimensiones de la Política		
Policy	Polity	Politics (solamente los órganos gubernamentales)*
Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP): 1995/Ley de la universalidad en 2014 - ..	Ley n.º 10559/2000, de creación de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición	Frente Parlamentario contra el hambre (Senado y Diputado) Gabinete Social
Programa <i>Tekoporã</i> : 2005-..	Decreto n.º 8152/2006, Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza	Grupo Impulsor (varias instituciones del gobierno y de la sociedad civil);
Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI): 2005 - ..	Decreto n.º 2789/2009, crea el PLANAL	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Programa Nacional para la Disminución del Trabajo Infantil “Programa Abrazo”: 2005 - ...	Ley n.º 3728/2009, fondos es la Dirección de Pensiones no Contributivas	Ministerio de Agricultura y Ganadería
PLANAL: 2009-2015	Ley n.º 5210/2014, atender los derechos de alimentación y la salud del estudiante	Ministerio de Educación y Ciencias
Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar: 2009-2016	Ley n.º 6175/2018, Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación (aprobada en la Cámara del Senado en septiembre de 2018 y vetada en 2019)	Ministerio de Hacienda
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza: 2009 - ...	Ley n.º 6286/2019, Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030: 2014 - ...	Ley n.º 6137 /2018, creación del MDS	Secretaría de Acción Social, actual Ministerio de Desarrollo Social
Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema “Sembrando Oportunidades”: 2013-2018		Secretaría Técnica de Planificación
Programa Ñangareko: 2020		Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
Programa <i>Pytyvõ</i> : 2020		

Fuente: elaboración propia con los datos de la investigación, 2020.

*No es posible poner aquí los nombres de todos los representantes de la sociedad civil involucrados, por lo que son mencionados en el próximo ítem.

Los actores políticos de la *Politics*

Entre los actores se destacan las instituciones del ejecutivo gubernamentales, donde se tiene una pata importante en la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, hasta 2018, y ahora en el MDS; la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por medio de la Dirección de Extensión Agraria, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, el Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas, el Instituto Paraguayo del Indígena y el Crédito Agrícola de Habilitación; el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Ministerio de la Mujer; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia; el Ministerio de Educación y Ciencias; la Secretaría del Ambiente y recientemente por la pandemia, en la Secretaría de Emergencia Nacional; además del apoyo de las Gobernaciones y Municipalidades de la zona de influencia de los programas. También, se destaca que la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social es responsable por los acuerdos internacionales que Paraguay firma y tiene contacto muy próximo con las organizaciones bilaterales y multilaterales.

Las instituciones legislativas fueron fundamentales en la presentación del Proyecto de Ley n.º 6175 Marco de SSAN y sus trámites, sobre todo por la acción del Frente Parlamentario contra el hambre, oficializado en 2011 en las Cámaras de Senadores y Diputados. Sin embargo, el proceso se inició en 2009, por la iniciativa del Parlamento Latinoamericano y del Caribe (Parlatino) y la FAO (FAO, 2017). En 2015, a través de las Resoluciones 2842 y 21056, fueron renovados los 08 diputados y 08 senadores del Frente. Son resultados del trabajo del Frente Parlamentario la aprobación de: i) la Ley n.º 5210/2014 “De alimentación escolar y control sanitario”, ampliada por la Ley n.º 6277/2019; ii) la creación y aprobación de la Ley Marco de SSAN; iii) la Ley n.º 6286/2019 de “Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar”, aprobada y publicada el 25 de mayo de 2019. Así como el poder ejecutivo, el legislativo también pasó por cambios en las elecciones nacionales, que alternó, no completamente, los representantes en el Frente Parlamentario y en todo el Parlamento Nacional. Para una representante de la FAO entrevistada, la Ley de promoción a la agricultura familiar es polémica, por proponer la creación de un viceministerio. Ella comprende que las discusiones de la Ley Marco de SSAN y la Ley de promoción de la agricultura familiar estaban siendo discutidas prácticamente en el mismo periodo, y por este motivo, el gobierno optó por una, pues serían necesarios nuevos presupuestos o repartir presupuestos de los ministerios actuales para garantizar dos nuevos viceministerios.

Las organizaciones bilaterales y multilaterales son parte de los actores involucrados en las discusiones de las políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria, entre los que se destaca la FAO, actuando activamente en las encuestas, en la comisión Interinstitucional de SAN, apoyando al Frente Parlamentario, etc. Otras actúan como financiadoras de proyectos y programas, con acciones puntuales, donde se destaca la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, la ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el IICA y el FIDA.

Los actores políticos de las organizaciones y movimientos sociales quizá sean la pata más frágil en los últimos años, como señaló una representante de la FAO entrevistada: “las organizaciones sociales en Paraguay son muy débiles o muy desarticuladas” en la temática de soberanía y seguridad alimentaria, lo que contribuyó en su opinión en la ausencia de presión social en el veto de la Ley Marco de SSAN. Mientras que en el inicio de la elaboración del Proyecto de Ley, había mucha participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil: “Con apoyo de la FAO, bajo la coordinación del viceministerio de Agricultura y la Secretaría Técnica de Planificación, se desarrolló entre febrero y abril del año 2012 el proceso de construcción participativa de un anteproyecto de ley marco” (Fukuoka, 2014, p.75). Los entrevistados mencionan que fueron otros tiempos, otra coyuntura.

Después del 2012 los movimientos sociales, que en su mayoría habían rechazado el golpe parlamentario contra Lugo, mantuvieron su oposición, aunque cada vez con menor fuerza, y la victoria de Horacio Cartes “generó una nueva dinámica a las luchas sociales, las cuales empezaron a rearticularse contra las políticas neoliberales, pero no lograron ni mantener los espacios de concertación y alianzas en el tiempo, ni reorientar las políticas que cuestionaban” (Palau et al., 2018, p.68). Así, se empezó destacar el papel del Frente Parlamentario, mencionado por una representante de la FAO entrevistada, donde “la participación de la sociedad civil organizada en sí no es muy representativa actualmente, y por qué realmente no lo sabemos” y complementa: “actualmente no existe visiblemente alguien que esté promocionando y trabajando en esto, sino más bien son proyectos vinculados a seguridad alimentaria y nutricional que vienen de ONG o de cooperación internacional, pero que no promueven el tema de la instalación como política pública (...) están en el día a día con ciertas comunidades, pero no a nivel nacional”. Cuestionada sobre la Ley Marco de SSAN, una representante de la Asociación de Mujeres Campesinas y Populares de Caaguazú (AMUCAP) dijo: “...Y sobre la Ley... eso ya hablé, que las organizaciones discutieron muchísimo, pero después

se quedó a medio camino y agarraron creo que los parlamentarios, modificaron todo y ahí ellos ya nos sacaron de la Ley, ya no supimos su alcance y si está incorporada nuestra propuesta en ese proyecto de Ley. Estos son temas de nuevos debates que podemos actualizar y presentar al gobierno nuestro planteamiento” (Balbuena, 2020). La Ley Marco de SSAN cambió a lo largo de los años, en las palabras de una entrevistada representante de la FAO, “fue mutilada, pues no tenía una herramienta de legibilidad del Estado, como por ejemplo un conejo, y ahí es donde no existe un conejo, una mesa, una articulación.” Y señala: “Las leyes, tanto de seguridad alimentaria como de agricultura familiar, fueron muy apoyadas por agencias de cooperación en articulación con instituciones públicas en diálogo con el congreso, pero no señala el peso de la organizaciones sociales”.

En 2013 fue creada la Plataforma *Ñamos ke Monsanto* (Fuera Monsanto en guaraní), que tiene alrededor de 30 organizaciones e instituciones del campo y la ciudad de Paraguay que rechazan el modelo extractivista y el cultivo de la soja transgénica, en defensa de soberanía alimentaria, semillas y agroecología. Tiene también ONGs de investigación y difusión de conocimientos sobre la realidad paraguaya y la formación de las organizaciones sociales. La Plataforma demandó apoyo para el fomento de la AFC (Palau et al., 2018).

Consideraciones finales

En Paraguay, desde los años de 2000 el gobierno empezó a implementar políticas públicas nacionales destinadas a combatir el hambre y la desnutrición, creando tres de los Programas Nacionales más conocidos hasta hoy, el *Tekoporã*, PANI y Abrazo. Fueron y siguen siendo fundamentales en la mejoría de vida de muchas familias paraguayas. Fue cuando se impulsó el sistema de protección social no contributiva en el país. Otro destaque es la política de alimentación escolar iniciada en los años de 1990, que se volvió universal en 2014. A lo largo del tiempo se constituyeron diferentes políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria en tres dimensiones de las políticas públicas (*polity-politics-policy*) siendo destaque el papel de la FAO, el emprendedor político de la seguridad alimentaria y nutricional en múltiples niveles en la América Latina (Beduschi, Faret y Lobo, 2014).

Nuevas acciones empezaron en el gobierno de Lugo, por ejemplo el PLANAL, una política que articulaba diferentes acciones en un Plan, “un importante intento de coordinación institucional entre el 2009 al 2012” (Imas, 2019). El PLANAL finalizó en 2013, pero hubo acciones que fueron hasta 2016, como el PPA. Fue en el Gobierno de Lugo que también empezó la discusión por una Ley Marco de SSAN, con una significativa participación social de las organizaciones

de la sociedad civil, y la creación del Frente Parlamentario contra el Hambre en la cámara de diputados y de senadores.

A lo largo de los años hubo una inflexión en la participación social, que en vista de los entrevistados se dio por alteraciones que sufrió el gobierno y reducción de los espacios de participación, pero también por alteraciones que fueron incorporadas a la Ley Marco y que modificaron sus objetivos. Eso contribuyó para que haya un nuevo momento de la acción de las organizaciones sociales, donde tuvieron nuevas prioridades y la demanda por la SSAN ocurrió de otras formas, como la demanda por políticas para la AFC. Teniendo en cuenta la situación de la Ley Marco, se percibe una continuidad del proceso legal y una actuación más permanente del Frente Parlamentario y de la FAO, así como una distancia de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil.

El gobierno Cartes trae dos acciones amplias, Sembrando Oportunidades y el Programa Conjunto SAN, pero ambas fueron políticas públicas que duraron justamente el tiempo del gobierno. Hubo acciones de largo plazo, como el Paraguay 2030 y un Programa específico para los pueblos indígenas, iniciado en 2015 y en fase de conclusión. Cuando Abdo Benítez llegó al gobierno, rechazó la Ley Marco de SSAN, así como transformó una secretaría de acción social en Ministerio, el MDS, y creó el Sistema Integrado de Información Social. Para uno de los entrevistados, fue una clara opción del gobierno para dar más visibilidad a las acciones de protección social y asistencia social, al mismo tiempo que dejó de tratar estas cuestiones desde la perspectiva de la soberanía y seguridad alimentaria. Seguramente, pues implica cuestionar la producción y consumo alimentario en el país, las formas de ocupación de la tierra y el tratamiento de los indígenas. Para el gobierno actual, tratar de la asistencia y protección social parece ser menos complejo y generar menos conflicto político con el modelo de desarrollo del país que hablar de soberanía y seguridad alimentaria. La pobreza, sobre todo la pobreza rural, se torna un problema de asistencia social y no de desarrollo. El gobierno opta por atender los problemas sociales a partir de las consecuencias, sin confrontar las causas originales, que están en las políticas que orientan el modelo de desarrollo del país en la actualidad.

Si bien tanto *Pytyvõ* como *Nangareko* fueron pensados para resolver la problemática de los afectados económicamente durante el Covid-19, muchas personas realmente necesitadas no fueron incluidas por falta de acceso a los elementos necesarios para la postulación o por razones desconocidas. Los entrevistados de organizaciones sociales expresaron que muy pocos, o nadie de la organización fue beneficiado, incluso creen que solo tienen en cuenta a los moradores urbanos. Dijeron que, no obstante, la “olla popular”, la práctica de cocinar con los vecinos para compartir los alimentos, fue y sigue siendo una herramienta fundamental de solidaridad que garantiza la alimentación diaria de mucha gente.

La diversidad de acciones descritas en el artículo no fue suficiente para la erradicación de la pobreza en el país. Así mismo, se constata que las iniciativas más articuladas, como el PLANAL, tuvieron tiempo corto o no avanzaron, mientras algunas políticas públicas permanecen hasta hoy en la agenda gubernamental y tuvieron alteraciones a través de los decretos o nuevas Leyes. Por fin, una cuestión que no fue posible profundizar: ¿es posible garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria y mantener el modo de desarrollo que sigue fuerte en el país, direccionado a la concentración de la tierra y la producción intensiva de *commodities* para exportación? La realidad muestra que hay límites para una convivencia amigable y que rupturas serán necesarias si los gobiernos quieren realmente erradicar el hambre y garantizar el desarrollo sustentable en el país.

Referencias

ABC COLOR. *Setenta por ciento de los productos suben de precio*. 14 mayo, 2019. Disponible en: <https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/setenta-por-ciento-de-los-productos-suben-de-precio-1814783.html>.

ADIB, A.; ALMADA, F. *Políticas públicas y marcos institucionales para la agricultura familiar en América Latina*. Chile: IICA, 2017.

AGENCIA DE INFORMACIÓN PARAGUAYA (AIP). *Productos de la canasta básica familiar se abarataron en 0,2% en abril, según BCP*. 05 de mayo, 2020a. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/productos-de-la-canasta-basica-familiar-se-abarataron-en-02-en-abril-de-2020-segun-bcp/>.

AGENCIA DE INFORMACIÓN PARAGUAYA (AIP). *Un total de 207.712 adultos mayores reciben pensión alimentaria al cierre de febrero*. 05 marzo, 2020b. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/un-total-de-207-712-adultos-mayores-reciben-pension-alimentaria-al-cierre-de-febrero/>.

AGENCIA DE INFORMACIÓN PARAGUAYA (AIP). *Gobierno benefició hasta la fecha a 41.662 familias por medio de Ñangareko*. 4 abril, 2020c. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/gobierno-beneficio-hasta-la-fecha-a-41-662-familias-por-medio-de-ñangareko/>.

BALBUENA, M. *Ciclo de Charlas “Pandemia del Covid-19”, Reflexiones de Mujeres Campesinas, Es hora de crear un nuevo mundo, diálogo virtual, evento de jueves*. 09 julio, 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/CentroDeDocumentacionYEstudios/videos/810283739503497>.

BEDUSCHI, L.C.; FARET, P.; LOBO, L. Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. In: FAO. *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, 2014.

CONFEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES FAMILIARES DEL MERCOSUR AMPLIADO (COPROFAM). *Diputados aceptan el rechazo del Ejecutivo a la Ley de Derecho a la Alimentación*. 29 Mayo, 2019. Disponible en: <https://coprofam.org/2019/05/29/diputados-aceptan-el-rechazo-del-ejecutivo-a-la-ley-de-derecho-a-la-alimentacion/>.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso – 2019*. Asunción: DGEEC, 2020a.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *La población de Paraguay en el año 2020*. Publicado: 02 de janeiro de 2020b. Disponible en: <https://www.dgeec.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=402>.

DOUGHMAN, R. *La Chipa y la Soja: la pugna gastro-política en la frontera agroexportadora del Este paraguayo*. Asunción: BASE IS, noviembre 2011.

DUARTE-RECALDE, L. R. La institucionalidad de la política de asistencia social en Paraguay. In: ANDRENACCI, L.; CAMPANA, M.; SERVIO, M. (Coord.). *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos*. Rosario: PEGUES, 2018.

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO, 2019.

FAO. *Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas*. Roma: FAO, 2017.

FOCO. *Tekoporã alcanzó a más de 167.000 Nuevas familias*. Publicado: 13 diciembre, 2019. Disponible en: <http://foco.lanacion.com.py/2019/12/13/tekopora-alcanzo-a-mas-de-167000-nuevas-familias/>.

FUKUOKA, M. P. *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*. Asunción: BASE-IS, diciembre 2011.

FUKUOKA, M. P. *Derecho a la alimentación en la administración Cartes*. Asunción: BASEIS, 2014.

GUEREÑA, A.; VILLAGRA, R. L. *Yvy Jára: los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM, 2016.

HOY. *Ya Suman Más De 1.150.000 Beneficiarios del Programa Pytyvô: acreditaciones van en aumento*. Publicado: 08 mayo, 2020. Disponible en: <https://www.hoy.com.py/nacionales/ya-suman-mas-de-1.150.000-beneficiarios-del-programa-pytyvo-acreditaciones-van-en-aumento>.

IMAS, R. V. Producción e importación de alimentos en el Paraguay: aumentando la dependencia alimentaria. In: PALAU, M. (Coord.). *Con la soja al cuello 2018. Informe sobre agronegocios en Paraguay*. Asunción: BASE-IS, 2018.

IMAS, V. J. (Coord.). *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay – Sistema de indicadores y línea de base*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2019.

JAIME, F. M.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M.; AMAYA, P. *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. 1. ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. *Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar*. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/programas-y-proyectos-cerrados/ppa>.

MINISTERIO DE HACIENDA. *Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza*. Acceso en: 20 octubre, 2020a Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=181>.

MINISTERIO DE HACIENDA. *Paraguay ante la pandemia: ¿Qué se está haciendo?* Publicado: Mayo 2020b. Disponible en: <https://ppr.hacienda.gov.py/wp-content/uploads/2020/06/Informe-PARAGUAY-COVID.pdf>.

MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA. *Abrazo*. Disponible en: <http://www.minna.gov.py/pagina/229-abrazo.html>.

- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL. *Más de 56 mil niños asistidos por desnutrición gracias al PANI*. Publicado: 12 febrero, 2020. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/portal/20405/mas-de-56-mil-nintildeos-asistidos-por-desnutricion-gracias-a-pani.html>.
- ORTEGA, G. La agricultura campesina durante el gobierno de Cartes. In: PALAU, M. (Coord.). *Con la soja al cuello 2018. Informe sobre agronegocios en Paraguay*. Asunción: BASE-IS, 2018.
- PALAU, M.; IRALA, A.; CORONEL, C.; YUSTE, J. C. *Canalización de demandas de los Movimientos Sociales al Estado Paraguayo*. Asunción: BASE-IS, 2018.
- RIQUELME, N. *Políticas Públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Paraguay*: PLANAL (2008-2013). Trabajo de Conclusión de Curso de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz de Iguazú, 2014.
- SCHMALKO, C. A.; SARTA, A. M. *Mapeando el agronegocio en el Paraguay*. Asunción: Base Investigación Sociales, 2018.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas. Conceptos, esquemas de análisis, casos prácticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (STP). *Avanza construcción del Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Paraguay*. Publicado: 26 septiembre, 2019. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/avanza-construccion-del-plan-nacional-de-pueblos-indigenas-en-paraguay/>.
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (STP). *Apuntes de experiencias y lecciones aprendidas: esta es la historia que construimos en el periodo 2013-2018*. Dirección de Comunicación: Asunción, Paraguay, 2018.
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (STP). *Más de USD 400 millones fueron invertidos en el programa Sembrando Oportunidades*. 02 enero, 2018. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/mas-de-usd-400-millones-fueron-invertidos-en-el-programa-sembrando-oportunidades/>.
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (STP). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Publicado: dic. 2014. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.
- UNIDAD TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL. *Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)*. 2018. Disponible en: https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/PANI-docu-eva_uhfqt18i.pdf.
- UNIÓN DE GREMIOS DE LA PRODUCCIÓN (UGP). *Agricultura y desarrollo en Paraguay*. 2015. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/agricultura%20y%20desarrollo.pdf>> Acceso: junio, 2020.
- VILLALBA, A. M. *Políticas Públicas Diferenciadas para la Agricultura Familiar Campesina*. Paraguay (2004-2017). Montevideo, Uruguay: CLAEH, 2019.
- WESZ JUNIOR, V. J. A rentabilidade dos produtores de soja no Paraguai: concentração e exclusão. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 28, n. 1, p. 156-179, 2020.
- WESZ JUNIOR, V.; ZIMMERMANN, S; CARRERAS, F. La institucionalización de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en Paraguay. *Ratzes*, v. 38, n. 1, p. 80-97, 2018.

PARTE IV

**Construyendo políticas y acciones
alimentares en territorios y ciudades**

O processo de politização da questão alimentar na cidade de Brasília: rumo a uma transição do sistema alimentar local

Stéphane Guéneau, Mauro G. M. Capelari, Janáina Deane de Abreu Sá Diniz, Jessica Pereira Garcia, Tainá Bacellar Zaneti

Introdução

Há um amplo reconhecimento na literatura de que os sistemas alimentares são responsáveis por emissões de gases de efeito estufa, esgotamento dos recursos hídricos subterrâneos, perda irreversível da biodiversidade e vários outros danos socioambientais (Clark et al., 2019; Béné et al., 2020). Sistemas alimentares insustentáveis levam à desestabilização e perda das funções reguladoras, das quais depende a vida humana (Campbell et al., 2017; Springmann et al., 2018). Muitos estudos, portanto, destacam a necessidade de uma transição para sistemas alimentares sustentáveis (Stassart et al., 2012; Hinrichs, 2014; Jurgilevich et al., 2016; Caron et al., 2018; Springmann et al., 2018; Vermeulen et al., 2020). Diante dessa necessidade, as cidades são consideradas, por diversos autores, como locais de mobilização social e como importantes vetores de inovação capazes de facilitar essa transição para sistemas alimentares sustentáveis (Brand et al., 2019).

Historicamente, as políticas alimentares urbanas visaram, sobretudo, garantir o abastecimento alimentar de grandes metrópoles, de modo que os consumidores das cidades pudessem dispor de uma oferta de alimentos em quantidade suficiente e diversificada (Daviron et al., 2019). No Brasil, essa questão ganhou relevância a partir da década de 1970, devido ao acelerado processo de êxodo rural que levou à concentração de sua população nas cidades. Segundo dados do último Censo demográfico, em 2010, a população urbana representava 85% da população brasileira (IBGE, 2011).

Principalmente sob a responsabilidade do governo federal, a logística de abastecimento das grandes metrópoles brasileiras se estruturou com a criação do

Sistema Nacional de Abastecimento (SINAC) e da rede de Centrais de Abastecimento (CEASA) que foi projetada nas grandes cidades do país a partir da década de 1970 (Cunha, 2006). Às prefeituras caberia apenas uma parte das políticas alimentares. O sistema alimentar era considerado mais um assunto rural, sendo pouco tratado como tema urbano, se comparado a outras questões como transporte, moradia ou meio ambiente (Pothukuchi e Kaufman, 1999).

Essa situação mudou a partir da década de 1990 com a alta dos preços das *commodities* agrícolas. As populações urbanas brasileiras mais pobres sofreram, então, graves problemas de acesso aos alimentos em função dos preços elevados (Hoffmann, 1995), levando as prefeituras a desenvolver suas próprias políticas públicas de alimentação (Hawkes e Halliday, 2017). A cidade de Belo Horizonte é pioneira nessa área, devido à sua atuação no combate à insegurança alimentar, que, em parte, serviu de modelo para a implantação do Programa Fome Zero lançado em 2003 pelo governo brasileiro com o objetivo de erradicar a fome e a pobreza extrema no Brasil (Rocha e Lessa, 2009).

Nos últimos anos, as questões alimentares nas cidades parecem mais diversificadas e complexas. A necessidade de abastecer as populações urbanas em quantidades suficientes com alimentos saudáveis continua a ser um tema de preocupação para os formuladores de políticas, mas a ação pública parece mais abrangente, pois se relaciona à sustentabilidade de todo o sistema alimentar (Dury et al., 2019). Concretamente, esses desafios se materializam numa vontade de transformação do sistema que, por um lado, diz respeito à redução dos desperdícios, dos resíduos e da poluição excessiva, gerados por todos os processos ligados à produção e ao consumo de alimentos (Alexander et al., 2017) e, por outro, à redução da contribuição do sistema alimentar às mudanças climáticas (Vermeulen et al., 2012). Finalmente, essa transformação também implica uma melhoria da gestão de recursos naturais utilizados na produção de alimentos (Hajer et al., 2016), o que equivale a influenciar os modelos de produção agrícola para torná-los mais sustentáveis (Eakin et al., 2017). Além disso, em muitas cidades dependentes de suprimentos alimentares distantes, o desejo declarado de uma parte crescente de seus moradores, especialmente das classes mais ricas e instruídas, de reduzir o impacto ambiental e social de seu consumo de alimentos, passa por um desejo de reconectar a cidade com o campo (Bricas, 2019).

Embora as cidades brasileiras concentrem grande parte da população do país e tenham adquirido considerável peso econômico e político, a forma como os atores urbanos enfrentam esses novos desafios ainda é pouco pesquisada no Brasil, com algumas exceções (Preiss et al., 2017; Niederle e Schubert, 2020). Ainda assim, o sistema agroalimentar brasileiro, amplamente dominado pelo agrone-

gócio e apoiado por políticas públicas federais, é criticado, fortemente, por seus desastrosos efeitos socioambientais (Sauer, 2018).

A questão que nos propomos a tratar, neste capítulo, é a transformação em política das iniciativas em prol da transição para sistemas alimentares mais sustentáveis que estão surgindo nas cidades brasileiras, em um contexto de domínio do agronegócio no país. Optamos por abordar essa questão por meio do estudo de caso na cidade de Brasília, estendido à área urbana do Distrito Federal. Esta área diz respeito a 3 milhões de pessoas e é marcada por uma taxa de crescimento demográfico sustentado (IBGE, 2019). Como capital do Brasil, Brasília tem um peso emblemático e político considerável. Brasília também é uma das cidades com maior renda *per capita* do Brasil (IBGE, 2020).

A partir deste estudo de caso de Brasília, buscamos, neste capítulo, responder às duas perguntas seguintes: Quais são os atores que atuam para transformar os sistemas alimentares de Brasília? Qual é a atuação desses atores para tornar a questão da sustentabilidade dos sistemas alimentares em objeto de ação pública local? Por meio destas questões de pesquisa, buscamos analisar de forma mais ampla se a politização da questão alimentar em uma das grandes aglomerações urbanas consegue transformar concretamente e estruturalmente o sistema alimentar de modo a torná-lo mais sustentável.

Metodologia

A fim de explicar os processos de desenvolvimento e de mudanças da ação pública sobre os sistemas alimentares da cidade de Brasília, foi aplicada uma metodologia que consistiu, primeiramente, em realizar uma análise das principais fontes de documentos: literatura acadêmica, artigos de opinião e sítios na internet de diferentes grupos de atores envolvidos nos debates sobre alimentação.

Em seguida, foi desenvolvido um roteiro de entrevistas baseado na sociologia da ação pública. Esta abordagem analisa as interações entre os atores, as ideias que eles carregam e os lugares de debate e disseminação dessas ideias, que constituem elementos essenciais do processo de politização de um fato social (Hassenteufel, 2011; Lascoumes e Le Galès, 2012). A ação pública é, portanto, abordada como uma construção coletiva de atores que buscam criar coalizões de causas, coletivos movidos por um sistema de crenças compartilhadas ou pela mesma percepção de um problema público e das soluções que melhor se adequam para resolvê-lo (Jenkins-Smith et al., 2014). Esta grade de análise foi aplicada em 36 entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2017 e 2019 junto a atores envolvidos no debate sobre a sustentabilidade da alimentação na cidade de Brasília: produtores, *chefs*, membros de cooperativas e de Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA), movimentos sociais ligados ao consumo, assistência técnica e administra-

ções locais encarregadas de questões relacionadas à alimentação. A amostragem dos entrevistados foi selecionada em primeiro lugar a partir da participação deles em eventos, seminários, conselhos distritais que discutem assuntos relacionados com a alimentação e em segundo lugar a partir do método bola de neve na qual um informante-chave indica outros (Noy, 2008).

Este trabalho investigativo foi complementado por uma oficina participativa organizada em Brasília em maio de 2019. Reunindo vários desses atores, esta oficina permitiu analisar as inovações e ações implementadas para transformar o sistema alimentar na direção de um sistema mais sustentável, utilizando uma metodologia desenvolvida no âmbito do projeto URBAL (Valette et al., 2019).

O jogo de atores na construção da ação pública sobre alimentação na cidade de Brasília

Em Brasília, o processo de colocar na agenda a sustentabilidade do sistema alimentar tem se dado de forma gradual, a partir de trabalhos que foram realizados, inicialmente, pelos atores que apoiavam a implementação de abordagens agrícolas alternativas, como a agroecologia. Somente mais recentemente é que os atores a jusante das cadeias produtivas, consumidores e consumidores intermediários (restaurantes, escolas) se organizaram coletivamente de forma a criar uma rede de atores unidos em torno de certas ideias e representações sobre a sustentabilidade alimentar.

Um impulso dado pela coalizão de causas em favor da agroecologia

Originalmente, os atores que começaram a colocar na agenda política a questão da transformação do sistema alimentar em Brasília eram membros de outra coalizão construída em torno da transição agroecológica. Essa coalizão nasceu por iniciativa de um pequeno grupo de agrônomos militantes da agricultura alternativa que criaram a Associação de Agricultura Ecológica (AGE) em Brasília em 1988. Certos ativistas da AGE ingressaram no espaço público na década de 1990, ocupando cargos de responsabilidade no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER-DF) ou ainda como deputado distrital (Sabourin et al., 2019). Alguns desses atores mantiveram seus vínculos com a agricultura, sendo eles próprios proprietários de parcelas de produção agroecológica ou orgânica.

Os atores desse grupo compartilhavam uma concepção particular de ciências agrárias, baseada nos princípios da não utilização de agrotóxicos e do respeito aos ecossistemas naturais (denominada agricultura ecológica). Atuando em diferentes espaços de decisão, esses atores iniciaram, a partir dos anos 1990, um lento pro-

cesso de transformação institucional por meio da disseminação de ideias agroecológicas. Sob sua influência, uma forte coalizão em torno da agroecologia foi formada, incluindo muitos representantes de órgão públicos, produtores e associações. O ativismo desta coalizão e a circulação de ideias agroecológicas dentro das autoridades políticas levaram ao desenvolvimento e a implementação de uma ação pública dedicada à agroecologia no Distrito Federal (Sabourin et al., 2019).

Sendo Brasília o mercado consumidor da maior parte dessa produção orgânica e agroecológica, a coalizão em favor da agroecologia se uniu a uma série de atores urbanos como a Ceasa, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF (SEAGRI-DF), a Secretaria de Estado de Educação do DF (SEE-DF) e os serviços municipais, a fim de, por um lado, criar mercados para produtos orgânicos e agroecológicos e, por outro, comercializar os produtos em escolas e outros estabelecimentos públicos (creches, hospitais, asilos, presídios) do DF. Ao fazer isso, contribuíram amplamente para trazer a questão dos alimentos para o debate público local e para estimular as primeiras medidas de ação pública para uma transição para sistemas alimentares mais sustentáveis.

Um grupo de trabalho composto por esses atores foi criado em 2014, o que permitiu a circulação de ideias sobre os sistemas agroalimentares alternativos em novos grupos de atores, em particular nutricionistas e responsáveis pelo fornecimento de refeitórios escolares na SEE-DF. Essas ideias levaram a uma transformação gradual na forma como os alimentos são fornecidos à cidade.

Em 2012, o governo do DF criou o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF (Lei Distrital nº 4.752, de 7 de fevereiro de 2012) a fim de complementar outras medidas federais de aquisição de alimentos, como o PNAE e o PAA. Trata-se de um programa de compra direta, pelo governo do DF, de alimentos de pequenos produtores rurais e de organizações sociais do setor agrícola. Este programa inclui uma modalidade para aquisição de produtos agroecológicos e orgânicos para distribuição em estabelecimentos públicos (cantinas de escolas, creches etc.) (Sabourin et al., 2019).

Outro eixo de ação pública em prol da alimentação sustentável, é a organização de feiras de produtos orgânicos e agroecológicos que têm se desenvolvido, fortemente, na aglomeração urbana de Brasília, sob a liderança da Emater, Ceasa e Seagri-DF. Em 2019, havia cerca de 50 feiras no DF, sendo que a mais conhecida é a feira da agricultura familiar e agroecológica da Ceasa. Segundo a Emater-DF, os altos níveis de escolaridade e renda da população de Brasília explicam a alta demanda de seus consumidores por alimentos saudáveis e, conseqüentemente, o sucesso das feiras brasilienses. A preocupação com a saúde é mais pronunciada nas categorias de renda mais alta já que seus recursos financeiros mais elevados

permitem a compra de produtos orgânicos e agroecológicos mais caros. Como os agricultores do DF produzem em pequena escala, essas feiras são seus principais canais de distribuição, uma vez que não produzem em quantidade suficiente para acessar os mercados institucionais.

Emater, ator central do processo de transição do sistema agroalimentar

Como órgão responsável pela implementação da maioria das políticas em favor da agroecologia e da produção orgânica, a Emater-DF tem sido uma das arquitetas da aproximação entre os atores do mundo rural e aqueles da alimentação em Brasília. A Emater-DF concentra uma parte significativa de suas ações de assistência técnica para a agroecologia em pequenas propriedades de agricultores familiares.

Esse órgão tem a vantagem de contar com um elevado número de técnicos em relação à área dedicada à agricultura familiar no DF, o que tem resultado em estreitos vínculos entre assistentes técnicos e agricultores familiares. De acordo com um dos responsáveis pela Emater entrevistado:

O que vai diferenciar, talvez, é porque aqui tem um número maior de técnicos. Aí você, além de dar o foco, consegue dar esse atendimento individualizado, de ir na chácara. Porque nas outras Emater, eles trabalham muito com o coletivo.

Esse conhecimento profundo dos atores envolvidos com a agricultura familiar leva a Emater a desempenhar um papel central de articulação entre os responsáveis pela condução das políticas alimentares urbanas e os agricultores. Com isso, a cooperação entre a Emater e os órgãos responsáveis pelos programas de apoio a agricultura familiar e de compras institucionais federais e locais tem se fortalecido, especialmente com a Conab, Seagri-DF e a SEE-DF. Segundo um gerente de programa da Emater, essas organizações estão ligadas fortemente por vínculos de interdependência:

A gente mesmo depende do recurso deles, depende da assinatura do convênio entre a Secretaria e o Ministério, para que tenha o recurso e para que possamos levar essa política para o agricultor. (...) E a Secretaria depende da gente pela capilaridade e o contato com os agricultores.

A cooperação entre a Emater e vários atores, inclusive a Seagri-DF e os movimentos sociais da agricultura familiar e os varejistas, levou o governo Cristovam Buarque a desenvolver, em 1995, o Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar (PROVE). O PROVE tinha como objetivo a venda de produtos

locais nos grandes supermercados de Brasília, mas esse programa foi desmontado rapidamente após a mudança de governo do Distrito Federal (De Carvalho, 2005).

A Emater intervém diretamente no espaço urbano por meio de diversos programas. Primeiramente, está implementando um programa de agricultura urbana cujo objetivo é, segundo seu gestor, “fomentar principalmente a produção de alimentos em área urbana”. No entanto, na realidade, o volume de alimentos produzidos no espaço urbano é muito reduzido e o programa se concentra mais em atividades educativas, a partir do apoio à realização de hortas comunitárias, principalmente nas escolas:

A gente trabalha basicamente com escolas, centros de saúde, hospitais, unidades de internação de menores infratores, papuda, com órgãos de governo, seja educação, saúde... (...) O nosso cliente maior é a escola. A gente atende por volta de 100 a 120 escolas por ano da rede pública do DF (...) essencialmente nas escolas o foco é a horta pedagógica.

Segundo a Emater, a hipótese implícita desta ação é que dentro das cidades, a formação de estudantes em agroecologia pode influenciar seus padrões de consumo na direção de produtos mais saudáveis e naturais:

E a gente viu que, enquanto educadores, eles podem formar novos consumidores. Então, para o próprio produtor rural ter um cidadão que consome mais verduras, frutas... Para nós, ter um bom consumidor é interessante.

O público urbano também procura o Centro de Capacitação Tecnológica e Desenvolvimento Rural da Emater (CENTRER), que oferece uma série de cursos ministrados por especialistas em engenharia de alimentos. Inicialmente, esse centro se localizava fora de Brasília para atender principalmente às solicitações do público rural. O principal objetivo do referido centro é, de fato, reforçar a capacidade de agregação de valor dos agricultores, por meio do fortalecimento de suas capacidades de transformação de produtos agrícolas básicos. O Centro foi então transferido para Brasília, próximo ao principal mercado orgânico, dentro do complexo da Ceasa.

A oferta de formações voltadas a comunidades da agricultura familiar foi gradativamente ampliada para o público urbano, a fim de atender diretamente às solicitações dos moradores urbanos que desejam produzir para si próprios alimentos processados de forma que fiquem menos dependentes das indústrias

alimentícias, ou vender produtos processados saudáveis e artesanais. Segundo a responsável do Centrer:

Nós temos as donas de casa, os habitantes que têm um quintal muito grande e querem ocupar aquele quintal de alguma forma, seja com frutas, seja com hortas ou plantas medicinais. E as instituições socioassistenciais, a gente recebe muita demanda de igrejas, de centros assistenciais, de centros espíritas, dessas organizações que trabalham com as pessoas em vulnerabilidade social. Aí essas demandas vão aparecendo e a gente vai inserindo. (...) A gente procura mesclar, nas nossas capacitações, os agricultores e o público urbano. Porque eles interagem entre si nas capacitações, e a partir dessa mescla é que começa a fazer a sua propaganda, e as relações. Temos as feiras que definem, por si só, quem são esses produtores que vão comercializar, e dali eles já começam a estabelecer as suas redes de consumidores nas feiras.

Através da ação do Centrer, a Emater está também envolvida na salvaguarda do patrimônio alimentar, tema que é cada vez mais abordado pelas populações urbanas por meio da utilização de plantas alimentícias não convencionais (PANC) (Kinupp e Lorenzi, 2014). De acordo com um dos funcionários da Emater entrevistado, vários moradores da cidade desejam se reconectar com as práticas culinárias ancestrais:

Tem muitas hortas comunitárias espalhadas e aí eles querem dar esse enfoque de trabalhar, não o cultivo convencional que está nas feiras, mas esse resgate cultural das nossas avós, dos nossos pais, de trabalhar esse tipo de produto.

O Centrer organizou um curso de formação especialmente dedicado à criação de produtos alimentares à base de PANC (principalmente conservas e temperos).

Ainda que de forma mais esporádica e indireta, o papel central desempenhado pela Emater também consistiu em reunir atores rurais e urbanos envolvidos na transformação dos sistemas alimentares. Por exemplo, alguns dos *chefs* de restaurantes de Brasília que desejam desenvolver uma gastronomia baseada em produtos locais, agroecológicos ou regionais recorrem regularmente à Emater para obter contatos de produtores agroecológicos ou informações sobre as comunidades que sustentam a agricultura (CSA) localizadas no DF. Um dos encarregados do programa na Emater entrevistado aponta que:

O que mais tem acontecido são contatos, né, dos restaurantes, que entram em contato com a Emater para indicar esses agricultores. (...) Eles chamam os agricultores e fazem com eles a comercialização na porta. É um nicho que está crescendo.

Vários restaurantes que trabalham com uma abordagem mais alternativa, por exemplo, ao oferecerem uma variedade de pratos baseados apenas em produtos agroecológicos e/ou locais, confirmam o papel importante da Emater na criação de uma oferta diferenciada de alimentos em Brasília. De acordo com um deles: “Tivemos ajuda da Emater. Levou a gente no Ceasa, assentamentos, produtores agroecológicos.”

Iniciativas cidadãs que fortalecem a coalizão

Alguns moradores do DF, sensibilizados com a questão da alimentação sustentável, passaram a implementar ações que vão além das escolhas individuais de consumo de produtos agroecológicos ou orgânicos. Por exemplo, as primeiras hortas coletivas de Brasília foram criadas há 20 anos por cidadãos que desejavam realizar experimentos agroecológicos no espaço urbano. Segundo o gestor do programa de agricultura urbana da Emater-DF:

A nossa horta comunitária mais antiga, a de São Sebastião, já deve estar completando por volta de uns 15-20 anos; a primeira horta comunitária no DF. (...) Então, assim, tinham ações, mas não tinha o programa.

A Emater considera que o investimento dos cidadãos nas hortas coletivas no Distrito Federal tem ganhado força, gradativamente, principalmente entre as classes mais ricas da cidade de Brasília em busca de novos laços sociais:

No caso da agricultura urbana, a gente vê que há principalmente da classe média e classe média alta uma mobilização. (...) Ou seja, são pessoas que não estão procurando ali retorno financeiro, alimento barato. São pessoas que estão preocupadas com a cidade, com o meio ambiente, que tem poder aquisitivo, que tem tempo, que é o mais difícil. Outra coisa que movimenta muita gente é essa interação.

Alguns cidadãos envolvidos nessas iniciativas de agricultura urbana formaram um grupo temático sobre agricultura urbana dentro do Movimento Nossa

Brasília.¹ Embora ainda pouco organizado, este grupo é liderado por algumas figuras emblemáticas fortemente ligadas à coalizão em favor da agroecologia, cujo ativismo levou à adoção de uma lei aprovada em 2012 (Lei nº 4.772/2012) que trata especificamente das políticas de apoio à agricultura urbana no DF. Essa lei foi complementada pela Lei nº 6.671/2020, de modo a autorizar a utilização dos espaços urbanos públicos e privados subutilizados do DF para o desenvolvimento de atividades da agricultura urbana. A lei proíbe o uso de agrotóxicos e o plantio de espécies transgênicas nesses espaços.

Do lado do consumo, as questões de segurança sanitária dos alimentos são consideradas como um importante tema de interesse público, em particular por causa de escândalos de saúde, como o da operação carne fraca,² que são frequentemente revelados pelos órgãos de controle de saúde. O ativismo político dos consumidores de Brasília, embora ainda limitado, atualmente, teve início no final dos anos 2000 através de sua participação em organizações como as Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA) ou o movimento internacional *Slow Food*.

O *Convivium Slow Food Cerrado*, criado em novembro de 2009, em Brasília, é formado por um grupo de atores da cidade bastante envolvidos nas questões alimentares (*chefs* de cozinha, consumidores, acadêmicos, membros de cooperativas, agricultores urbanos etc.). A ação deste grupo se concentra na valorização da sociobiodiversidade do Cerrado e de atividades agroextrativistas relacionadas (Duarte et al., 2020). O *Convivium* organiza festivais gastronômicos em torno da promoção dos produtos da sociobiodiversidade do Cerrado, conduz projetos de salvaguarda da biodiversidade ameaçada do bioma e realiza ações contra o desperdício de alimentos. Estes últimos são organizados sob a forma de festivais “Disco Xepa”, eventos durante os quais os voluntários são convidados a recolher e cozinhar alimentos que se pretendem destruir porque os seus aspectos não cumprem as normas de comercialização. As refeições preparadas são então distribuídas gratuitamente. Em Brasília, esses eventos são realizados com o apoio da Emater e da Ceasa, que fornece a infraestrutura e os equipamentos do Centro de Capacitação e Comercialização (CCC) localizado próximo ao mercado orgânico.

Embora o poder público não desenvolva projetos diretamente com o *Convivium Slow Food Cerrado*, ele apoia sua ação política. De acordo com a responsável pelo Centrer da Emater:

O *Slow Food* vem como uma forma de dar uma sacudida na pessoa e fala assim: é possível fazer isso, mudar a consciência, mexer,

1 <http://www.movimentonossabrasilia.org.br>. (Acesso em: 19 de maio 2020)

2 A “Operação carne fraca” revelou, em 2017, um esquema de adulteração do produto envolvendo pelo menos 30 frigoríficos.

mudar o hábito, eles têm essa *expertise*. O Centro de Capacitação vem para dar esse suporte que o *Slow Food* demanda na questão da estrutura física, seja de maquinário e/ou equipamentos e aí a gente supre essa demanda.

Outras iniciativas implantadas pelos moradores de Brasília na tentativa de transformar o modo de distribuição e consumo de alimentos se multiplicaram nos últimos anos, como as CSAs, que têm visto seu número crescer exponencialmente. A partir de 2012, a realização de conferências de membros europeus de CSAs na Universidade de Brasília levou algumas ONGs, em particular o Mutirão Florestal, a procurar criar CSAs em Brasília. As três primeiras CSAs foram criadas em Brasília em 2015. A atividade política dessas iniciativas pioneiras levou à formação de uma rede de apoio para a criação e o fortalecimento das CSAs em Brasília, através de um canal de comunicação no *Facebook*, *e-mail* e mesas redondas presenciais. Em pouco tempo, grupos de trabalho surgiram e foi criado o próprio *site* CSA Brasília³, e a iniciativa foi divulgada em matérias de jornais e programas de TV e rádio. O objetivo da Rede CSA Brasília é “promover uma cultura solidária, saudável de produção e consumo de alimentos”. Em 2020, 36 CSAs estavam ativas formando a maior comunidade do Brasil.

Todavia, várias CSAs de Brasília possuem uma base muito irregular e muito pequena de membros coagricultores e enfrentam dificuldades econômicas para manter sua atividade. Os membros de CSAs entrevistados relatam que a atividade política desse movimento está limitada, com cada CSA focando principalmente em sua própria atividade de produção e comercialização.

Em última análise, muitas iniciativas para criar cadeias de abastecimento direto entre produtores e consumidores não têm influência suficiente para obter apoio político. Segundo um dos encarregados de programa da Seagri-DF:

Muitas coisas ocorrem sem a ação do Estado. Essa questão das feiras hoje têm uma autonomia muito grande, muitas delas não têm regulamentação do governo, e as CSAs que não tem nenhuma atuação do governo, é independente, mas, assim, a gente percebe que pra questão do consumo, que é a grande ajuda que o mercado pode dar, fortalecer o mercado institucional, é o principal instrumento de fomento da comercialização hoje de política pública que a gente tem.

Essas observações destacam a fraqueza das redes e do peso político dos consumidores urbanos na transformação dos sistemas alimentares. As demandas dos

3 <https://csabrasilia.wordpress.com/> (Acesso em: 22 março de 2020).

consumidores por mudanças permanecem relativamente pouco estruturadas e dependem fortemente do ativismo de outros coletivos. Nesse jogo, a coalizão reunida em torno da agroecologia e da agricultura orgânica é, sem dúvida, a mais ativa, mas dois outros grupos de atores também exercem certa influência no processo político vinculado à alimentação sustentável: nutricionistas e *chefs*.

A mudança de posicionamento operada por nutricionistas

Nutricionistas são considerados atores-chave na transição para sistemas alimentares urbanos mais sustentáveis, conforme mencionado por um representante de uma cooperativa agroextrativista:

O desafio é colocar o que é nosso no mercado. Refrigerante é cultura de aniversário né, mas se você falar de suco de coquinho ninguém conhece, então é interessante que se transforme “o que é nosso e é exótico, e o que é da indústria é comum”. Se o cozinheiro e a cozinheira, o nutricionista ou a nutricionista não quiserem colocar nos cardápios eles não colocam, então a gente precisa começar a mudar esse ponto de vista.

Originalmente, muitas nutricionistas responsáveis pela implementação de programas de aquisição de alimentos relutavam em incluir uma proporção de produtos da agricultura familiar nos cardápios, particularmente as dos restaurantes escolares. A questão alimentar é amplamente abordada nas cidades brasileiras por meio das articulações entre alimentação e saúde, enfocando os aspectos nutricionais dos alimentos entendidos em sentido amplo, ou seja, inclusive os relativos à segurança sanitária desses alimentos. Em regra geral, os produtos da agricultura familiar e da agroecologia eram considerados pelos nutricionistas menos seguros para a saúde do que os da indústria, apesar dos métodos de produção agroindustrial que usam muitos pesticidas e aditivos químicos. Segundo um responsável de programa da Seagri-DF:

Geralmente, os nutricionistas não colocam esses produtos típicos da agricultura familiar no cardápio. Eles colocam mais biscoito de maizena, margarina, e, por exemplo, mais pão artesanal, ou uma geleia do Cerrado. Eles têm dificuldade de colocar isso no cardápio da merenda da escola.

Dentro do grupo de trabalho sobre aquisição de alimentos, os membros da coalizão em favor da agroecologia, particularmente os representantes da Emater, divulgaram suas ideias em prol de uma aproximação entre suas ações no meio

rural e os sistemas alimentares urbanos. De acordo com os responsáveis pelos programas de aquisição de alimentos da Emater:

A gente dentro do grupo de trabalho sensibilizou a equipe lá da nutrição. (...) O cardápio, de hortaliças e frutos, a gente foi pensando juntos quais as hortaliças e frutos para ser pedidos. O calendário de sazonalidade também, tem esse compromisso de que elas iriam fazer o cardápio conforme a sazonalidade.

Esse trabalho de sensibilização tem conseguido a adesão de grande parte dos nutricionistas, levando à exclusão de muitos produtos industrializados da alimentação dos estabelecimentos públicos. Segundo um dos responsáveis pela alimentação escolar da Secretaria de Estado de Educação (SEE-DF):

Hoje 80% dos nossos itens é baseado em produtos *in natura*, ou minimamente processados. E dos 62 itens, apenas 3 itens eram ultraprocessados. (...) Hoje a gente serve 30 itens diferentes de agricultura familiar, entre frutas e hortaliças, referente aos 62 itens. A gente tem um crescimento de fornecimento de agricultura familiar exponencial desde 2015. A gente serve desde 2013, mas de 2015 pra cá a gente teve um crescimento exponencial também por conta da força do decreto, e porque há hoje um grupo de acompanhamento formado pelo representante da secretaria, que é a diretora daqui, com o diretor de compras institucionais da Secretaria de Agricultura, e com o integrante do diretor de compras públicas da Emater.

Além disso, o Decreto Distrital 36.900 aprovado em 2015, conhecido como a lei de cantinas escolares, proíbe, no ambiente escolar da rede de escolas do DF (cantinas comerciais localizada no interior das escolas, área contígua aos estabelecimentos de ensino, festas, eventos etc.), a comercialização de determinados alimentos particularmente prejudiciais à segurança alimentar e nutricional das crianças (refrigerantes, achocolatados, biscoitos doces, frituras etc.).

A partir das interações que tiveram com outros atores que integram o grupo de trabalho, o campo de atuação dos nutricionistas da SEE-DF foi ampliado para contemplar preocupações que vão além da nutrição. Inicialmente, tinham como foco principal a qualidade sanitária e nutricional dos alimentos destinados ao abastecimento de cantinas escolares do DF, mas aos poucos foi implementando projetos de educação alimentar sustentável. Tudo de acordo com uma das nutricionistas da SEE-DF:

Quando a gente fala de alimentação escolar a gente sempre lembra da merenda nas escolas, e se o alimento é nutricionalmente adequado ou não. E aí a gente esquece que está dentro da educação e tem que trabalhar educação com as crianças. Então, tem algumas semanas dentro do calendário escolar que a gente inclui atividade de educação alimentar e nutricional. Por exemplo, ano passado foi sobre desperdício de alimentos. Como tem uma semana temática de patrimônio cultural, a gente inclui o patrimônio alimentar.

O papel de intermediação dos *chefs*

Os *chefs* de restaurantes são vistos como atores-chave na transformação dos sistemas alimentares urbanos porque desempenham um papel de intermediário direto entre os produtores e os consumidores finais. Os restaurantes do Distrito Federal que afirmam fazer parte do movimento alternativo demonstram, de fato, interesse em adquirir produtos agroecológicos de produtores locais, entre outras coisas, criando vínculos com as CSAs.

Alguns restaurantes de Brasília criaram suas próprias CSAs, como o restaurante Girassol, que facilita o seu próprio abastecimento, mas, em geral, devido as restrições organizacionais muito diferentes, a relação entre as CSAs e os restaurantes de Brasília não é simples, como disse um dos representantes de CSA entrevistado:

Eu acho que o difícil é mais a organização do restaurante. Assim, muito restaurante também tem que ter uma pegada mais alternativa pra poder conseguir acompanhar a produção porque esta requer certa sazonalidade, certa periodicidade. (...) O restaurante tem os mesmos pratos fixos né, então acaba que a gente não consegue ter sempre o mesmo alimento, porque tem a questão das estações.

Alguns restaurantes e CSAs tentaram implementar inovações organizacionais de modo a consolidá-las de forma regular, sobretudo através do conceito de Comunidades que Sustentam o Restaurante (CSR). O princípio da CSR é baseado na confiança de um proprietário de restaurante que concorda em comprar uma cesta de produtos, regularmente, de uma comunidade de agricultores cujos produtos e métodos de produção ele conhece, mas esta inovação não teve sucesso, no entanto, como indica o representante de uma CSA:

A gente estava tentando fazer o CSR, que seria Comunidades que Sustentam o Restaurante, e fazer essa parceria igual a gente faz com a CSA. Então paga no final do mês. (...) A gente sabia que pra

transformar o CSA pra CSR, ou restaurante que sustenta a agricultura, algo desse tipo, a gente precisaria de uma lista básica do que eles consomem por semana, em média. Só que os restaurantes nunca enviaram essa lista pra gente. A gente tinha um básico que tinha sido conversado em reunião, anotado, mas não se sabia ao certo a demanda deles por semana.

Assim, a forma como os restaurantes de Brasília influencia a transformação dos sistemas alimentares está menos relacionada ao impacto direto de suas práticas culinárias do que à sua atividade discursiva. Alguns *chefs* de Brasília que gozam de grande reputação desempenham, de fato, um grande papel de empresários políticos, como aponta um dos representantes da Cooperativa Central do Cerrado:

Não existe nesses restaurantes que tem essa pegada uma capacidade de absorver esses produtos em grandes volumes. Com os *chefs* mais renomados, é diferente. (...) Em termo de consumo, não gera muito impacto direto. (...) Me faz um prato com a pimenta de macaco Kalunga, ela vai me comprar 1 kg de pimenta de macaco a cada 6 meses né, mas no momento que ela vai pra uma matéria no Correio Braziliense e fala da pimenta de macaco, isso gera muita venda indireta.

Essa afirmação é confirmada por vários restaurantes gastronômicos conhecidos da cidade, que usam sua fama para transmitir certas mensagens, como disse o dono de um deles:

A gente entende que não somos só um restaurante e eu vinha falando que queria um lugar de liberdade de criação, tanto de cozinha quanto de conceitos. Um local que precisava ter um apelo, um olhar com muita atenção para o produtor, para a sustentabilidade, a forma mais justa de relacionamento com os colaboradores e que, ao mesmo tempo, fosse justa para o cliente. (...) Às vezes você não usa o produto, mas pode agir para ter um impacto, falando do Cerrado e fortalecendo os produtos locais, por exemplo.

Alguns desses restaurantes estão organizados em torno de uma iniciativa denominada “Panela Candanga”. Esta rede de restaurantes, criada em 2016 por iniciativa de alguns *chefs* emblemáticos, tem como objetivo “descobrir e redescobrir o papel de Brasília na gastronomia nacional⁴”. A ação da rede é organizar uma série de eventos em torno da gastronomia local, como as feiras Panela Candanga, que acontecem regularmente em Brasília. Segundo o *site* da Panela Candanga,

4 <http://panelacandanga.com.br/sobre/> (Acesso em: 5 de setembro de 2020).

essas ações ajudam a consolidar uma narrativa, uma história, a fim de ancorar a gastronomia no território:

Além de idealizar pratos com ingredientes da região, os *chefs* vão além e chamam a atenção para o que está por trás desse processo criativo, onde estão esses produtos e como eles chegam à mesa do brasiliense. O objetivo é proporcionar uma experiência diferente com a culinária. É apresentar, através da gastronomia, uma Brasília que seu povo ainda não conhece. É trazer para cada prato a história dos seus ingredientes. É oferecer novos modos de entender a comida e de se identificar a cada garfada com a nossa própria cultura.

Os *chefs* de Brasília também participam de outros eventos como festivais gastronômicos organizados pelo *Convivium Slow Food Cerrado*, demonstrações culinárias em *shopping centers* ou escolas, ou iniciativas mais elitistas como o Cerrado no Prato. Este último definido como um “coletivo de *chefs* e outros profissionais da gastronomia” que entende a gastronomia e o turismo como vetores para promover o uso sustentável da sociobiodiversidade do Cerrado e, ao mesmo tempo, contribui para a valorização biológica e cultural do segundo maior bioma brasileiro.

O mundo dos *chefs* e donos de restaurantes envolvidos em atividades e debates sobre a transformação do sistema alimentar em Brasília, está longe de ser homogêneo. Por um lado, muitos desses atores limitam suas intervenções a um discurso sobre a transformação dos sistemas alimentares, enquanto, por outro lado, poucos colocam esses discursos em prática. Esta prática realiza-se principalmente através da preparação de pratos que respeitam determinados princípios de acordo com certa visão da sustentabilidade dos alimentos, a utilização de embalagens recicláveis e não poluentes (política de zero plástico em alguns estabelecimentos, por exemplo), a implantação de programas de reciclagem de lixo e a participação em atividades de educação alimentar, principalmente nas escolas.

Por exemplo, o Instituto Ecozinha reúne cerca de quinze restaurantes em Brasília e tem como objetivo: “implementar ações que resultem no desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade e suas instituições, com ênfase na educação ambiental e na preservação do meio ambiente, promovendo a nova economia circular de baixo carbono a partir da alimentação”⁵. O Instituto implementou um projeto de gestão de resíduos de cozinha, que consiste no fornecimento de *containers* para reciclagem perto de restaurantes e a organização da coleta e do tratamento de resíduos, inclusive vidros normalmente destinados a aterros sanitários distritais.

5 <https://www.institutoecozinha.org.br/> (Acesso em: 6 de setembro de 2020)

Outro exemplo dessas ações diz respeito a um restaurante que não tem cardápio fixo e prepara pratos diferentes diariamente, tudo de acordo com os produtos oferecidos diretamente, no mesmo dia, pelos produtores com os quais mantêm relações duradouras. Vejamos o que diz a *chef* e proprietária desse restaurante: “é um cardápio que se desenvolve de baixo para cima. Não é minha cabeça que manda, mas sim a oferta de alimentos, então isso torna o estabelecimento mais ecológico. Como você não tem um cardápio fixo, você não exige do seu produtor que ele tenha todos os alimentos o ano inteiro.” Esta *chef* também está envolvida em atividades ativistas, dentro do *Convivium Slow Food*, mas também no âmbito do seu próprio restaurante, onde informa diretamente aos consumidores sobre os princípios que regem o restaurante. Esta *chef* considera esse posicionamento como um ato político: “eu acho que educar pela culinária é muito maravilhoso. (...) Então, eu vejo isso como um ato revolucionário, e tem posicionamento político, né, o que você come.”

O dono de outro estabelecimento confirma esta posição política, para a qual os restaurantes de Brasília têm como missão divulgar as ideias que fazem parte de um desejo de transformação dos sistemas alimentares:

O restaurante já nasce com a ideia de ter palestras e cursos trazendo educação. A gente não é só um ponto de comercialização, a gente quer ser um lugar de transformação, vai ser um aprendizado para gente e para nossos clientes, nossa missão é mostrar que é possível se alimentar melhor e poluir menos.

Alguns *chefs* estão fortalecendo as ações lideradas pela coalizão a favor da agroecologia, por meio da participação em eventos que visam aproximar as comunidades urbanas e rurais. O responsável do Centrer da Emater-DF aponta, por exemplo, o caso de um *chef* que participa regularmente das oficinas de formação da Emater que acontecem na Ceasa:

De vez em quando nós vamos fazer uma oficina e ele vem aqui no sábado, que é o dia que tem a feira, e ele traz toda a *expertise* dele e sai pegando aqui na feira o que ele vê e faz os pratos e mostra isso para a comunidade urbana. (...) O *chef* já sabe quem são os produtores, ele já sabe com quem ele compra as ervas aqui. (...) Essa proximidade dos *chefs* e da comunidade urbana, nas feiras, diretamente com os produtores, é o que estabelece essa relação de confiança. Nas feiras eles estão em contato, e os produtores os convidam a conhecer a propriedade.

Uma das nutricionistas da Seduc relata ainda a participação de um *chef*, professor de gastronomia do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), nos projetos que estão implementando usando mais produtos naturais da agricultura familiar e menos produtos ultraprocessados nos restaurantes escolares. O projeto “*Chef e Nutri na Escola*” visa, por exemplo, envolver um *chef* nas escolas para desenvolver, com os cozinheiros, receitas culinárias a partir de alimentos adquiridos através de compras institucionais. Uma das nutricionistas responsáveis por este projeto explica o papel do *chef*:

O intuito é trabalhar, com os alimentos que a gente tem na alimentação escolar, técnicas culinárias ou de montagem de prato com as merendeiras. (...) Ele vai trabalhar com o cardápio do dia, vai tentar pensar em uma preparação mais inovadora. (...) Ele trabalha essa questão do desperdício, porque ele percebeu, durante esse tempo, que estava tendo muito desperdício de alimento pelas merendeiras.

Segundo um dos gestores do Programa de Aquisição de Alimentos da Seduc, este projeto está possibilitando a obtenção de resultados tangíveis em termos de transformação dos sistemas alimentares, pois possibilita conectar o mundo da gastronomia com a alimentação do dia a dia em escolas:

Tudo que a gente imagina do *glamour* do *chef*, ele é totalmente desconstruído em relação a isso. (...) O *Chef Nutri* nas escolas é a grande vedete nossa assim, é a que mais chama atenção, ela é instagramável. A gente vê que dá muito resultado positivo midiático. A gente tem muitas outras coisas né, a gente tem política pública do Ministério da Saúde, parcerias... Mas o sucesso do *Chef Nutri* que puxa as outras acaba trazendo o sucesso juntas.

Discussão e conclusão

A análise do processo de politização da transição do sistema alimentar em Brasília revela um desejo de mudança expresso por algumas populações urbanas (principalmente aquelas com maior escolaridade e renda), com relação a determinados assuntos como acesso a alimentação saudável, condições ambientais e sociais da produção de alimentos (vinculadas ao desmatamento do Cerrado ou à proteção de comunidades tradicionais, por exemplo), gestão de resíduos (especialmente embalagens) e desperdício de alimentos. Da forma como foi descrita em Brasília, a demanda social de transformação dos sistemas alimentares é semelhante àquela estudada por diversos autores em outros continentes, que mostram que os atores

urbanos, antes simples consumidores de produtos alimentícios fornecidos pela população rural, implementam uma infinidade de inovações, se mobilizam e se organizam coletivamente para transformar todo o sistema alimentar, da produção à gestão de resíduos (Blay-Palmer et al., 2016; Debru et al., 2017; Hawkes e Hallday, 2017; Kropp, 2018).

O desejo de mudança dos atores refere-se a uma demanda de retomada do controle local de problemas públicos administrados em escalas superiores, nacionais e internacionais, com forte interferência de poderosos atores privados do setor agroalimentar. Neste sentido, o processo de politização das questões alimentares na cidade de Brasília é semelhante ao que tem sido observado por outros autores (Fouilleux e Michel, 2020). Com efeito, a atuação dos atores da área urbana de Brasília se apresenta claramente como um contraponto aos sistemas alimentares baseados nos modos de produção e distribuição agroindustrial, descritos por Jan Douwe van der Ploeg (2008) como “impérios alimentares”.

Uma das peculiaridades do Brasil é que, no período recente, esse movimento se situa em relação a um processo de desconstrução brutal de políticas públicas diretamente ligadas ao sistema alimentar (Sabourin et al., 2020). Esse processo teve início no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, quando representantes do Congresso Nacional do Brasil comprometidos com os interesses do agronegócio instituíram uma série de dispositivos que visam limitar o apoio público à agricultura familiar, a qual depende fortemente de programas de combate à insegurança alimentar. O desmantelamento dessas políticas, posteriormente, se intensificou no governo Temer e culminou com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), uma das primeiras ações do governo Bolsonaro no dia 2 de janeiro 2019, primeiro dia útil do ano.

Diante desse desmonte, alguns atores da cidade de Brasília buscam consolidar um espaço de resistência ancorado em uma trajetória iniciada na década de 1990 e que visa se opor de forma estruturada a uma determinada concepção, amplamente promovida pelo governo federal, de sistemas agroalimentares baseados na produção de alimentos padronizados e industrializados favorecendo o consumo de produtos ultraprocessados. O aumento de produtos da agricultura familiar e agroecológicos nos programas de compras públicas de alimentos do DF, programas em favor da agricultura urbana, a proliferação de feiras agroecológicas, programas voltados ao desenvolvimento de cadeias de produtos processados da agricultura familiar e ações de educação alimentar implementadas com auxílio de *chefs* e nutricionistas, são todos sinais concretos dessa dinâmica que visa mudar a ação pública em prol de sistemas alimentares sustentáveis na cidade de Brasília.

A mudança para sistemas alimentares mais sustentáveis foi expressa inicialmente através de atores do mundo agrícola alternativo que penetraram nas

instituições do Distrito Federal e circularam suas ideias dentro destas. Nossos resultados mostram que o processo de inserir a questão da transformação do sistema alimentar nas políticas depende, em grande parte, da ação de uma coalizão voltada para a transição agroecológica, na qual a Emater desempenha um importante papel articulador entre o urbano e o rural. Esses resultados ecoam trabalhos que mostram que, no Brasil, redes alternativas de alimentos estão surgindo para conectar os agricultores familiares excluídos da modernização agrícola aos mercados urbanos (Cassol e Schneider, 2015; Darolt et al., 2016).

No entanto, complementando esses trabalhos, nossos resultados também destacam a conexão estabelecida entre redes tradicionalmente formadas por consumidores urbanos e agricultores familiares, e outras categorias de atores como *chefs* e nutricionistas.

No caso dos nutricionistas de Brasília, a atuação dessa categoria de ator estava antigamente limitada às questões de controle de qualidade sanitária e melhoria da qualidade nutricional dos alimentos. Mostramos que hoje em dia, eles trabalham dentro do quadro de política que eles fazem parte (os programas de alimentação escolar) para apoiar o movimento de resistência ao sistema agroalimentar dominante, contribuindo para o desenvolvimento de várias medidas visando a ampliação do uso de produtos *in natura* da agricultura familiar e agroecológicos nas escolas.

Essa aproximação entre o mundo da nutrição e o dos sistemas alimentares alternativos que vem ocorrendo no espaço urbano fortalece a luta política travada de forma mais ampla pelos nutricionistas brasileiros para combater o consumo excessivo de produtos processados e ultraprocessados que leva ao aumento dos problemas de sobrepeso e obesidade frequentemente associados a diabetes, doenças cardiovasculares e certos tipos de câncer (Martins et al., 2013). Os nutricionistas mostram, assim, sua oposição às pressões de grandes grupos agroindustriais, que gradativamente têm penetrado no domínio público para minimizar os problemas nutricionais decorrentes da *junkfood* (Azevedo, 2019). No final de 2020, uma nota técnica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por exemplo, solicitou ao Ministério da Saúde a retirada do termo “alimentos ultraprocessados” do Guia Alimentar para a População Brasileira, um documento que orienta a população brasileira para uma alimentação saudável e alerta para o consumo de alimentos ultraprocessados. Os nutricionistas reagiram emitindo uma moção de apoio ao Guia Alimentar.⁶

Por sua vez, *chefs* e donos de restaurantes em Brasília atuam através vários canais e ações para tornar a questão da sustentabilidade do sistema alimentar

6 <https://www.fca.unicamp.br/portal/pt-br/comunic-2/comunicacao-noticias/comunicacao-not-sociedade/1527-mocao-de-apoio-ao-guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira.html>

como um assunto público a ser colocado na agenda política. Assim, os *chefs* vão muito além dos princípios que regulam a preparação de refeições, tais como a preferência por produtos orgânicos, a proibição de produtos de monoculturas ou o uso exclusivo de produtos comprados diretamente dos produtores. Alguns optam por mudar drasticamente suas práticas culinárias, por exemplo, adaptando cardápios diários baseados em produtos fornecidos diretamente pelos agricultores, mas eles atuam também por meio de investimentos em comunidades rurais isoladas e da participação em movimentos sociais voltados para a alimentação sustentável. Outros *chefs* estão especialmente envolvidos em ações voltadas para práticas de reciclagem, combate ao desperdício ou uso de alguns produtos poluentes como os plásticos. Assim, nossas observações completam àquelas constatadas por Niederle e Shubert (2020) na cidade de Porto Alegre, que mostram que alguns restaurantes engajados no movimento de apoio ao veganismo, implementam práticas como o relacionamento próximo com os produtores locais, que vão muito além de um consumo que exclui produtos de origem animal.

Nossos resultados também indicam que alguns *chefs* contam com a promoção dos produtos locais do Cerrado para criar uma identidade gastronômica específica para a cidade, se somando às conclusões de outros trabalhos (Zaneti e Brumano, 2019). É mais por meio de sua fama e presença em eventos de mídia, do que por suas práticas de compras e culinária, que buscam divulgar ideias sobre a transformação dos sistemas alimentares.

Esse posicionamento diverso gera certa tensão no grupo de *chefs* de Brasília, havendo, de um lado, aqueles que buscam transformar radicalmente o sistema alimentar, envolvendo-se em atividades ativistas e, de outro, aqueles que consideram que a sua identidade gastronômica lhes permite adquirir o estatuto de empresário político. Essas tensões são reminiscentes daquelas atualizadas, por um lado, por Duarte et al. (2020), através do processo de elitização que resulta da gastronomização das espécies locais e, por outro lado, por Grandjean (2019), a partir da entrevista que realizou com a *chef* ativista Tainá Marajoara, que evoca a expropriação das identidades amazônicas por meio da espetacularização gastronômica.

Finalmente, se a constituição de uma extensa rede de atores em torno das questões da sustentabilidade alimentar em Brasília sinaliza que a questão da transição do sistema alimentar tem sido construída gradualmente como um problema público, a ação dos diversos protagonistas da área urbana não se traduz em um quadro coerente e estruturante. As iniciativas que estão sendo implementadas, se mostram ainda muito frágeis e insuficientemente conectadas para observar uma mudança na ação pública em favor de uma reforma profunda do sistema alimentar.

A constituição de uma coalizão de causas robustas em torno de um sistema alimentar urbano alternativo é afetada, por um lado, pelas visões divergentes sobre as representações do alimento e dos modos de ação dentro do grupo de *chefs* e, por outro lado, pela difícil relação entre restaurantes, que têm uma lógica econômica e comercial própria, e as CSAs, que parecem ser iniciativas muito dispersas e insuficientemente robustas e coordenadas entre si. A dinâmica de transição para um sistema alimentar sustentável na cidade de Brasília certamente avançou, mas ainda está longe de representar um movimento que prevaleceria contra os atores da indústria e da distribuição de alimentos, mais poderosos e organizados.

Referências

- ALEXANDER, P.; BROWN, C.; ARNETH, A.; FINNIGAN, J.; MORAN, D.; ROUNSEVELL, M. D. Losses, inefficiencies and waste in the global food system. *Agricultural Systems*, v. 153, p. 190-200, 2017.
- AZEVEDO, E. Lobbies alimentares. *Revista Ingesta*, v. 1, n. 1, p. 53-67, 2019.
- BÉNÉ, C.; FANZO, J.; PRAGER, S. D.; ACHICANOY, H. A.; MAPES, B. R.; ALVAREZ TORO, P.; BONILLA CEDREZ, C. Global drivers of food system (un)sustainability: a multi-country correlation analysis. *PLOS one*, v. 15, n. 4, p. e0231071, 2020.
- BLAY-PALMER, A.; SONNINO, R.; CUSTOT, J. A food politics of the possible? Growing sustainable food systems through networks of knowledge. *Agriculture and Human Values*, v. 33, n. 1, p. 27-43, 2016.
- BRAND, C.; BRICAS, N.; CONARÉ, D.; DAVIRON, B.; DEBRU, J.; MICHEL, L.; SOULARD, C.-T. (Org.). *Designing Urban Food Policies: Concepts and Approaches*. Cham: Springer, 2019.
- BRICAS, N. Urbanization Issues Affecting Food System Sustainability. In: BRAND, C. et al. (Org.). *Designing Urban Food Policies: Concepts and Approaches*. Cham: Springer, 2019. p. 1-25.
- CAMPBELL, B. M.; BEARE, D. J.; BENNETT, E. M.; HALL-SPENCER, J. M.; INGRAM, J. S.; JARAMILLO, F.; ORTIZ, R.; RAMANKUTTY, N.; SAYER, J. A.; SHINDELL, D. Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries. *Ecology and Society*, v. 22, n. 4, 2017.
- CARON, P.; DE LOMA-OSORIO, G. F.; NABARRO, D.; HAINZELIN, E.; GUILLOU, M.; ANDERSEN, I.; ARNOLD, T.; ASTRALAGA, M.; BEUKEBOOM, M.; BICKERSTETH, S. Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation. *Agronomy for Sustainable Development*, v. 38, n. 4, p. 41, 2018.
- CASSOL, A.; SCHNEIDER, S. Produção e consumo de alimentos: novas redes e atores. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 143-180, 2015.
- CLARK, M. A.; SPRINGMAN, M.; HILL, J.; TILMAN, D. Multiple health and environmental impact of foods. *Proceeding of the National Academy of Sciences*, v. 116, n. 46, p. 23.357-23.362, 2019.
- CUNHA, A. R. A. de A. Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v. 15, n. 4, p. 37-46, 2006.

- DAROLT, M. R.; LAMINE, C.; BRANDENBURG, A.; ALENCAR, M. D. C. F.; ABREU, L. S. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, p. 1-22, 2016.
- DAVIRON, B.; PERRIN, C.; SOULARD, C.-T. History of Urban Food Policy in Europe, from the Ancient City to the Industrial City. In: BRAND, C. et al. (Org.). *Designing Urban Food Policies: Concepts and Approaches*. Cham: Springer, 2019. p. 27-51.
- DE CARVALHO, J. L. H. PROVE-DF: A descontinuidade apesar do amparo legal. *Revista de Agricultura Urbana*, n. 16, p. 109-113, 2005.
- DEBRU, J.; ALBERT, S.; BRICAS, N.; CONARÉ, D. *Politiques alimentaires urbaines. Actes de la rencontre internationale sur les expériences en Afrique, Amérique latine et Asie*. Montpellier: Chaire Unesco Alimentations du Monde, 2017. 210 p.
- DUARTE, L. M. G.; GUÉNEAU, S.; DINIZ, J. D. A. S.; PASSOS, C. J. S. Sistemas agroalimentares alternativos, construção social de mercados e gastronomização de produtos agroextrativistas do Cerrado brasileiro. In: GUÉNEAU, S. et al. (Org.). *Alternativas para o bioma Cerrado. Agroextrativismo e uso sustentável da sociobiodiversidade*. Brasília, DF: Mil Folhas, 2020. p. 405-446.
- DURY, S.; BENDJEBBAR, P.; HAINZELIN, E.; GIORDANO, T.; BRICAS, N. (Org.). *Food Systems at risk: new trend and challenges*. Rome, Montpellier, Brussels: FAO, CIRAD and European Commission, 2019. 132 p.
- EAKIN, H.; CONNORS, J. P.; WHARTON, C.; BERTMANN, F.; XIONG, A.; STOLTZFUS, J. Identifying attributes of food system sustainability: emerging themes and consensus. *Agriculture and Human Values*, v. 34, n. 3, p. 757-773, 2017.
- FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. (Org.). *Quand l'alimentation se fait Politique(s)*. [S. l.]: Presses Universitaires de Rennes, 2020. 350 p.
- GRANCHAMP, L. Penser l'alimentation d'un point de vue décolonial. Entretien avec Tainá Mara-joara (Bélem, Brésil). *Revue des Sciences sociales*, n. 61, p. 132-141, 2019.
- HAJER, M.; WESTHOEK, H.; INGRAM, J.; VAN BERKUM, S.; ÖZAY, L. *Food systems y natural resources*. [S. l.]: United Nations Environmental Programme, 2016.
- HASSENTEUFEL, P. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2011. 318 p.
- HAWKES, C.; HALLIDAY, J. *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. Brussels: IPES-Food, 2017. 112 p.
- HINRICHS, C. C. Transitions to sustainability: a change in thinking about food systems change? *Agriculture and Human Values*, v. 31, n. 1, p. 143-155, 2014.
- HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 9, p. 159-172, 1995.
- IBGE. 2011. *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2020.
- IBGE. 2019. *IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 19 maio 2020.

IBGE. 2020. *IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2019*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26956-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2019>. Acesso em: 19 maio 2020.

JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. *Theories of the Policy Process*, v. 3, p. 183-224, 2014.

JURGILEVICH, A.; BIRGE, T.; KENTALA-LEHTONEN, J.; KORHONEN-KURKI, K.; PIETIKÄINEN, J.; SAIKKU, L.; SCHÖSLER, H. Transition towards circular economy in the food system. *Sustainability*, v. 8, n. 1, p. 69, 2016.

KINUPP, V. F.; LORENZI, H. *Plantas alimentícias não convencionais (PANC) no Brasil: guia de identificação, aspectos nutricionais e receitas ilustradas*. Nova Odessa, S. P.: Instituto Plantarum de Estudos da Flora, 2014. 768 p.

KROPP, C. Urban food movement sand their transformative capacities. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 24, n. 3, 2018.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2012. 128 p.

MARTINS, A. P. B.; LEVY, R. B.; CLARO, R. M.; MOUBARAC, J. C.; MONTEIRO, C. A. Participação crescente de produtos ultraprocessados na dieta brasileira (1987-2009). *Revista de Saúde Pública*, v. 47, p. 656-665, 2013.

NIEDERLE, P.; SCHUBERT, M. N. How does veganism contribute to shape sustainable food systems? Practices, meaning sand identities of vegan restaurants in Porto Alegre, Brazil. *Journal of Rural Studies*, v. 78, p. 304-313, 2020.

NOY, C. Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 11, n. 4, p. 327-344, 2008.

PLOEG, J. D. V. D. *Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

POTHUKUCHI, K.; KAUFMAN, J. L. Placing the food system on the urban agenda: the role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and Human Values*, v. 16, n. 2, p. 213-224, 1999.

PREISS, P.; CHARÃO-MARQUES, F.; WISKERKE, J. S. Fostering sustainable urban-rural link ages through local food supply: a transnational analysis of collaborative food alliances. *Sustainability*, v. 9, n. 7, p. 1.155, 2017.

ROCHA, C.; LESSA, I. Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, v. 14, n. 4, p. 389-400, 2009.

SABOURIN, E.; GRISA, C.; NIEDERLE, P.; LEITE, S. P.; MILHORANCE, C.; FERREIRA, A. D.; SAUER, S.; ANDRIGUETTO-FILHO, J. M. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, n. 31, p. 8, 2020.

SABOURIN, E.; TADEU DA SILVA, L. R.; DE AVILA, M. L. A rede de ação pública em torno da agroecologia e produção orgânica no Distrito Federal. In: SABOURIN, E. et al. (Org.). *Construção de políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba, Brésil: CRV, 2019. p. 219-241.

SAUER, S. Soy expansion into the agricultural frontiers of the Brazilian Amazon: the agribusiness economy and its social and environmental conflicts. *Land Use Policy*, v. 79, p. 326-338, 2018.

SPRINGMANN, M.; CLARK, M.; MASON-D'CROZ, D.; WIEBE, K.; BODIRSKY, B. L.; LASSALETTA, L.; DE VRIES, W.; VERMEULEN, S. J.; HERRERO, M.; CARLSON, K. M.; JONELI, M.; TROELL, M.; DECLERCK, F.; GORDON, L. J.; ZURAYK, R.; SCARBOROUGH, P.; RAYNER, M.; LOKEN, B.; FANZO, J.; GODFRAY, H. C. J.; TILMAN, D.; ROCKSTRÖM, J.; ; WILLETT, W. Options for keeping the food system with in environmental limits. *Nature*, v. 562, n. 7.728, p. 519-525, 2018.

STASSART, P. M.; BARET, P.; GRÉGOIRE, J.-C.; HANCE, T.; MORMONT, M.; REHEUL, D.; STILMANT, D.; VANLOQUEREN, G.; VISSER, M. L'agroécologie: trajectoire et potentiel. Pour une transition vers des systèmes alimentaires durables. In: VAN DAM, D. et al. (Org.). *Agroécologie. Entre pratiques et sciences sociales*. Dijon: Éducagri, 2012. p. 25-51.

TORRES, C. L. *Comunidade que sustenta a agricultura: a reaplicação da tecnologia social a partir dos casos pioneiros em Brasília*. 2017. 108f. Dissertação (Mestrado em Design) – Universidade de Brasília, Brasília. 2017.

VALETTE, E.; SCHREIBER, K.; CONARÉ, D.; BONOMELLI, V.; BLAY-PALMER, A.; BRICAS, N.; SAUTIER, D.; LEPILLER, O. An emerging user-led participatory methodology. Mapping impact pathways of urban food system sustainability innovations. In: BLAY-PALMER, A. et al. (Org.). *Sustainable Food System Assessment: Lessons from Global Practice*. New York, Oxon: Routledge, 2019. p. 19-41.

VERMEULEN, S. J.; CAMPBELL, B. M.; INGRAM, J. S. I. Climate Change and Food Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 37, n. 1, p. 195-222, 2012.

VERMEULEN, S. J.; PARK, T.; KHOURY, C. K.; BENE, C. Changing diets and the transformation of the global food system. *Ann NY Acad Sci*, v. 1.478, n. 1, p. 3-17, 2020.

ZANETI, T.; BRUMANO, C. N. Um olhar sobre o cenário gastronômico de Brasília. *Cenário: Revista Interdisciplinar em Turismo e Território*, v. 7, n. 13, p. 42-53, 2019.

Construcción de una política alimentaria urbana: el caso de Cali, Colombia

Ruby Elisabeth Castellanos Peñaloza, Guy Henry y Sara Rankin

Introducción

Frente a los grandes retos de sostenibilidad que enfrenta la sociedad moderna en el contexto de demografías urbanas crecientes, la necesidad de políticas públicas con bases científicas se hace cada día más evidente, y con esto, el rol de la academia para generar herramientas que apoyen la toma de decisiones. La seguridad alimentaria y nutricional, por ejemplo, depende en gran parte de estas políticas alimentarias locales y nacionales.

Un tema globalmente importante es de seguridad alimentaria y nutricional y de los desafíos que afectan a la sostenibilidad de los sistemas agrícolas y alimentarios. Se reconoce la necesidad del enfoque de sistema alimentario sostenible para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, de forma que no se comprometan las bases económicas, sociales y ambientales para las futuras generaciones, y como único camino para acabar con la malnutrición en todas sus formas (desnutrición, deficiencia de micronutrientes, sobrepeso y obesidad).

Según una revisión importante de Popkin y Reardon (2018), en América Latina y el Caribe (ALC), la obesidad extensa en niños y adultos, las dietas deficientes y la actividad física inadecuada están causando altos niveles de diabetes, hipertensión y otras enfermedades no transmisibles. Al mismo tiempo, grandes proporciones de los niños en muchas naciones de la región están desnutridos y tienen retraso en el crecimiento debido a una alimentación deficiente durante los primeros 1000 días de vida.

Numerosas organizaciones afirman la necesidad de tomar medidas para hacer los sistemas alimentarios sostenibles, justos e inclusivos, mediante regulaciones que permitan a la población acceder a productos nutritivos, seguros, variados, a precio justo y producidos de manera responsable con el medioambiente. Un

informe importante de la EAT/Lancet Commission (2019) nota: “La ausencia de objetivos científicos para lograr una salud. Las dietas de los sistemas alimentarios sostenibles han estado obstaculizando esfuerzos coordinados a gran escala para transformar el sistema alimentario global. Esta comisión reúne 19 comisionados y 18 coautores de 16 condados en varios campos de la salud humana, agricultura, política ciencias y sostenibilidad ambiental para desarrollar objetivos científicos globales basados en la mejor evidencia disponible para dietas saludables y alimentos sostenibles producción. Estos objetivos globales definen una operación segura espacio para sistemas alimentarios que nos permiten evaluar qué dietas y las prácticas de producción de alimentos ayudarán a asegurar que Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y París”. Sumado a esto emergen marcos internacionales como la Agenda 2030, el Plan alimentario de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Pacto de Milán, la EAT-Lancet Commission, entre otros. Estos pactos, movimientos y marcos empiezan a transformar las dinámicas agroalimentarias y el concepto de desarrollo urbano convencionales. Igualmente, han atraído la atención de los tomadores de decisión y han posicionado nuevos retos para el amplio rango de actores implicados en las grandes ciudades, lo que se traduce en nuevos programas y políticas para responder a estos nuevos objetivos.

Según Arciniegas y Peña (2017), en Colombia, la situación nutricional global se caracteriza por un gran aumento de la malnutrición por exceso y una gran disminución de la malnutrición por carencias, situación que se refleja en los indicadores antropométricos. En Cali, la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años fue de 5,3% lo que significa que 5 de cada 100 niños presentó baja talla para la edad. Respecto al bajo peso para la edad, el 0,9% de los niños se encuentra afectado. En general, en lo que se refiere a los indicadores de desnutrición Cali, como se mencionó anteriormente, es una de las ciudades que presenta los indicadores más bajos en comparación con otras de Colombia.

En Colombia, la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES 113, 2008) le da relevancia nacional al tema, establece rutas claras de atención para la inseguridad alimentaria del país y, a su vez, alimenta el contexto habilitante para hablar de estos temas en los territorios, sobre todo en ciudades capitales como Cali, receptoras de grandes movimientos migratorios. Sin embargo, Cali no tenía una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Volviendo al ámbito nacional, Colombia en su transitar por las políticas alimentarias ha tenido cierta evolución en diferentes aspectos. En 1996 se establece un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) cuyo enfoque es de acceso a los alimentos y mejoramiento en los micronutrientes

para la población; seguidamente, los asuntos alimentarios fueron mayormente orientados en los planes nacionales de desarrollo y en el CONPES 91, para el logro de los objetivos del milenio. En 2007, mediante el CONPES 113, se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria que se implementa mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que se formaliza del 2012 al 2019, finalizando ya su periodo de implementación. La política SAN en Colombia fue evaluada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), especialmente en su capacidad institucional, y evidencia el cumplimiento de algunas metas. En otros, por el contrario, aumenta la problemática. Ante esto, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) 2015 muestra que el indicador de inseguridad alimentaria nacional pasó del 57,7% en el 2010 al 54,2% en el 2015. Por su parte, el retraso en talla en menores de 4 años disminuyó 2,4% puntos porcentuales y, por el contrario, la desnutrición aguda aumentó de 0,9% a 1,6%. Otra situación progresiva es el exceso de peso en Colombia, que aumentó en la población mayor de 18 años de 51,2% en el 2010 a 56,5% en el 2015, y en escolares se agudizó de 15% en el 2010 a 18% en el 2015. Estos son solo unos de los indicadores trazadores de la situación alimentaria que permiten tener un panorama respecto a la necesidad de fortalecer la política pública de Seguridad Alimentaria en Colombia.

Este capítulo discute el proceso de construcción de una política SAN de Cali y termina analizando, a través de algunas preguntas claves, cuáles han sido los “drivers” principales del éxito de esta construcción y formulación. El proyecto identificó los actores principales del sistema alimentario y revisó y recolectó los datos disponibles en torno a tres temas principales: el sistema de abastecimiento alimentario de la población vulnerable, los principales problemas alimentarios y las políticas públicas y estrategias involucradas en dicho sistema. Algunos de los hallazgos estaban relacionados con la prevalencia de malnutrición por carencia de nutrientes, especialmente en niños menores de 5 años; la prevalencia de obesidad en la población adulta; el insuficiente acceso a alimentos sanos y frescos; la deficiencia en la infraestructura y gestión del mercado, que encarece los costos de los alimentos y reduce la competitividad de los pequeños agricultores de la zona rural; y la falta de aplicación y seguimiento a políticas agrícolas para promover la disponibilidad y el acceso a los alimentos, entre otros.

Política pública: un esfuerzo faro

Mientras el mundo habla de los retos de sostenibilidad, cómo enfrentarlos y, específicamente, cómo disminuir los índices de inseguridad alimentaria a través de la construcción de sistemas alimentarios sostenibles, la academia debe generar respuestas.

El CIAT emprendió en 2014 la estrategia “*FoodLens*”, dirigida a generar nuevos conocimientos e intervenciones, mediante la investigación de patrones en la producción, distribución y consumo de alimentos, que permitan a los países brindar a los consumidores urbanos y rurales fácil acceso a alimentos saludables a través del logro de tres estrategias: agricultura sostenible y adaptada al clima, crecimiento de los ingresos rurales y alimentos asequibles y de alta calidad. Con este enfoque, de 2015 al 2017 se desarrolló el proyecto “Cali Come Mejor” con el apoyo de la Fundación Ford, Cirad y el programa del CGIAR, *Water, Land and Ecosystem* (WLE), con el propósito de analizar el sistema alimentario de Cali, su contexto social, político, cultural y físico, para generar estrategias dirigidas a optimizar su funcionamiento.

El proyecto identificó los actores principales del sistema alimentario y revisó y recolectó los datos disponibles en torno a tres temas principales: el sistema de abastecimiento alimentario de la población vulnerable, los principales problemas alimentarios y las políticas públicas y estrategias involucradas en dicho sistema. Algunos de los hallazgos estaban relacionados con la prevalencia de malnutrición por carencia de nutrientes, especialmente en niños menores de 5 años; la prevalencia de obesidad en la población adulta; el insuficiente acceso a alimentos sanos y frescos; la deficiencia en la infraestructura y gestión del mercado, que encarece los costos de los alimentos y reduce la competitividad de los pequeños agricultores de la zona rural; y la falta de aplicación y seguimiento a políticas agrícolas para promover la disponibilidad y el acceso a los alimentos, entre otros.

Las nuevas preguntas planteadas por todos los actores locales en la ciudad y las nuevas dinámicas urbanas en los cambios de los modelos de producción de alimentos e incluso cambios positivos en el consumo, se convierten en algunos de los factores habilitantes que facilitaron los diálogos y la construcción de esta política, así como de transformaciones en la concepción de lo que es el sistema alimentario de la región y la importancia de su comprensión e intervención.

El análisis de estas y otras evidencias generadas por distintos actores, de diversos sectores, convocó esfuerzos para que se generara una Política Pública Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional que fuera concebida, reconocida y desarrollada de manera participativa, en garantía de la alimentación como un derecho. Igualmente se analizaron las experiencias de otras ciudades del mundo y sus iniciativas alrededor del fortalecimiento de sus sistemas alimentarios. Ciudades como Quito y Medellín permitieron validar que, aunque los puntos de partida de programas o iniciativas de ciudad relacionados con soberanía y seguridad alimentaria son diversos, una necesidad común es la de escalar acciones para la consolidación de políticas públicas que establezcan un marco de

acción integral e intersectorial y aseguren los recursos para la planeación y ejecución de actividades a largo plazo.

Cali dentro de la ciudad-región: Planificación estratégica del territorio

La ciudad-región es un concepto académico de descentralización que ha ido adquiriendo gran importancia debido a su vinculación con los procesos de globalización, así como con el desarrollo regional y local. Incluye la compleja red de actores, procesos y relaciones que tienen que ver con la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos dentro de un territorio geográfico determinado (p. ej., un centro urbano, su entorno periurbano y sus áreas rurales más cercanas). El concepto es muy importante cuando se trata de comprender los “enlaces ciudad-región”.

La Fundación RUAF (*Resource Centre for Urban Agriculture & Forestry*), junto con otras organizaciones, ha documentado varios estudios de caso sobre proyectos, programas y políticas de sistemas alimentarios de la ciudad-región que se están desarrollando en todo el mundo. En sus palabras “los sistemas alimentarios de la ciudad-región ofrecen oportunidades concretas de políticas y programas dentro de los cuales se pueden abordar múltiples objetivos de desarrollo y a través de los cuales se pueden vincular directamente las áreas y comunidades rurales y urbanas de una determinada región de la ciudad”. Las actividades centradas en los sistemas alimentarios de la ciudad-región también constituyen una oportunidad para que los gobiernos locales alineen sus esfuerzos y generen agendas comunes de planificación regional integrada, pensando las ciudades como ejes dentro de un mismo sistema.

Instrumentos y herramientas

Un sistema agroalimentario, con todos los elementos que lo conforman (ver Figura 1), que pueda ser sostenible y resiliente ante los retos globales y del cambio climático, demanda, sin duda, redoblar o triplicar los esfuerzos de articulación de actores que puedan intervenir de forma complementaria desde ópticas distintas para facilitar de manera más efectiva los diálogos entre los distintos componentes del sistema.

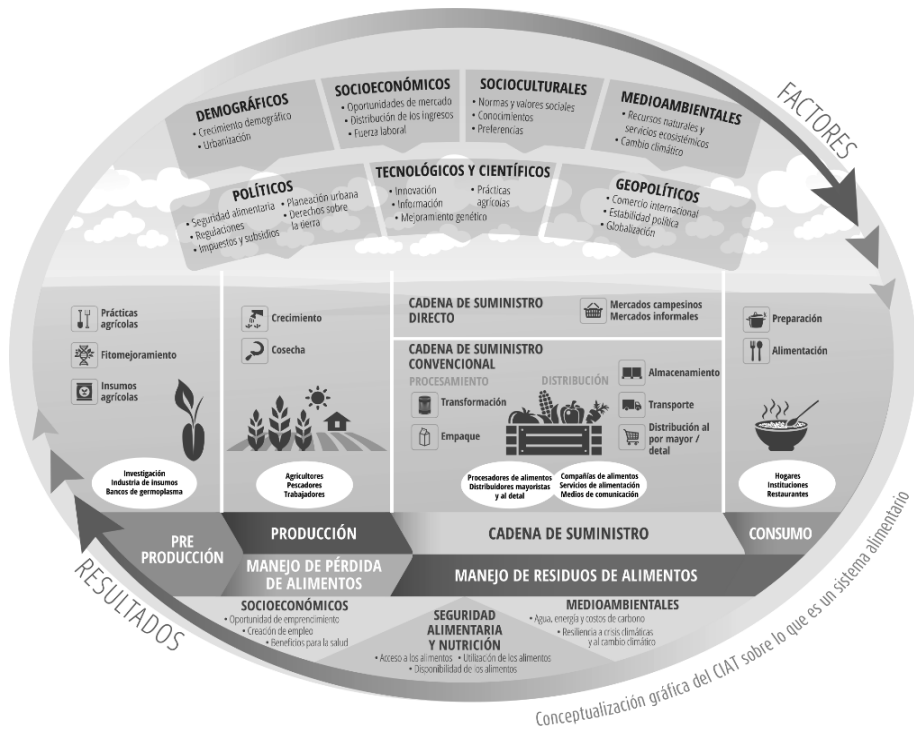


Figura 1. Conceptualización gráfica de CIAT sobre lo que es un sistema alimentario sostenible

Fuente: Alianza Bioersity-CIAT (2018)

Para este fin, el proceso de formulación de la propuesta de Política SAN (Figura 2), se dio desde dos frentes:

- i) La Mesa de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de Cali, creada a través de un decreto municipal en 2009 por la Alcaldía Municipal como un organismo interinstitucional, asesor y coordinador de la formulación, socialización, gestión y seguimiento del Plan Municipal en este tema, es integrada por representantes de entidades gubernamentales, ONG, empresas privadas relacionadas con alimentos, organizaciones sociales, gremios y sociedad civil. Entre sus funciones tiene como propósito: formular políticas encaminadas a erradicar el hambre, la desnutrición y alcanzar una seguridad alimentaria sostenible para el Municipio; propiciar la investigación en Seguridad alimentaria y nutricional como base para tomar decisiones de intervención en la comunidad y propiciar la producción, uso y consumo de cultivos alimentarios culturales utilizados; la promoción de agriculturas limpias mediante el empleo de los recursos naturales con tecnologías sostenibles. La Mesa está dividida en grupos de trabajo por líneas de acción en investi-

gación; asistencia alimentaria focalizada en educación; producción agrícola rural y urbana, agroindustrias y organizaciones de consumidores; sistema de abastecimiento y distribución de alimentos. Este espacio permitió durante varios años articular actores y generar un ámbito para la discusión del tema alimentario, pues antes cada actor realizaba sus análisis por separado y desde su competencia, pero eso no permitía una visión holística del contexto alimentario de Cali y la región. En algunos periodos la Mesa funcionaba con más fuerza que en otros, pero desde allí se logra generar el primer documento técnico propuesta de política de seguridad alimentaria, con la participación de los siguientes actores: Comisión vida, justicia y paz, DAGMA, CEDECUR, Fomento económico y competitividad, ICBF, Plazas de mercado, representantes de comunidades y municipios aledaños, CIAT, Secretaría de Salud Departamental, Planeación Municipal, Central de Abastos del Valle (Cavasa), Asociación de ollas comunitarias, empresas de la industria de alimento, entre otros. Este proceso desde sus inicios ha sido liderado por la Secretaría de Salud Municipal, sobre esta base se continúa fortaleciendo el proceso hasta generar suficiente debate y agenda pública para consolidar una propuesta actualizada según las situaciones sociales y las emergentes en el tema alimentario y nutricional.

- ii) La Plataforma de diálogo académico de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional creada en 2016 por el CIAT, junto a la Universidad del Valle, el Programa Mundial de Alimentos, la Secretaría de Salud Pública Municipal, la Corporación BIOTEC, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Autónoma de Occidente, *Harvest Plus*¹, la Red de Mercados Agroecológicos, Valle en Paz², el Centro de Educación e Investigación para el Desarrollo Comunitario Urbano y Rural (Cedecur) y *World Wild Life* (WWF), como propuesta de integración entre representantes del sector académico, público y ONG para generar aportes científicos y técnicos sobre el sistema alimentario de la ciudad-región y para apoyar científicamente la construcción de la política de SAN. Un grupo de múltiples actores con una agenda común para analizar, debatir y generar propuestas de investigación e intervenciones relacionadas con la alimentación saludable, la sostenibilidad ambiental, el cambio climático, la soberanía alimentaria, la gestión de residuos, el consumo consciente, entre otros, que puedan contribuir a las acciones más articuladas.

1 Harvest Plus es un programa codirigido por el IFPRI y el CIAT dedicado a acabar con el hambre mediante el suministro de alimentos ricos en nutrientes a través de la biofortificación.

2 Vall en Paz es una corporación privada sin ánimo de lucro para la generación de oportunidades de desarrollo en comunidades campesinas afectadas por el conflicto armado.

El trabajo colaborativo permitió identificar los problemas y vacíos de información, el análisis y planteamiento de soluciones y recomendaciones para mejorar el sistema alimentario de Cali, acciones de movilización de opinión pública e incidencia política. La Plataforma asumió la misión de brindar apoyo técnico a la construcción de la propuesta de política, que conforme avanzaba se validaba en las sesiones de la Mesa y se ajustaba según nuevas recomendaciones.

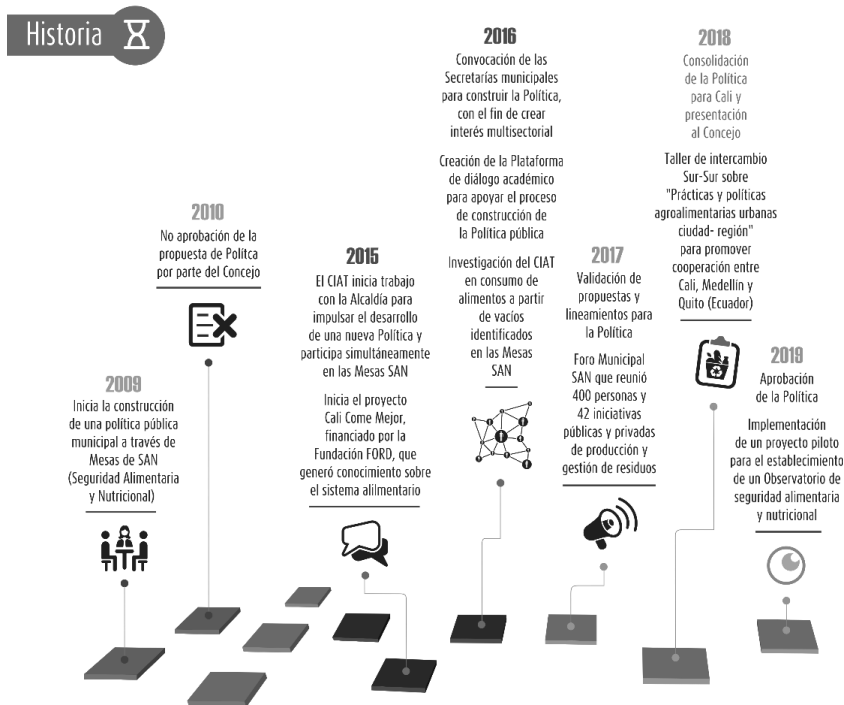
La interacción de los actores con los académicos generó muchas discusiones y un aprendizaje interesante sobre temas y aspectos nuevos relacionado con los conceptos de sistemas alimentarios sostenibles y ciudad-región. El desafío mayor era la importancia creciente de los aspectos relacionados a la buena nutrición, alimentos de calidad y a las dietas sanas. Las interacciones entre consumidores urbanos y, por ejemplo, productores agroecológicos han sido muy valiosas para ambos lados. La buena implementación de la nueva política de SAN necesitaría la continuación de estos espacios y estos diálogos. Para lograr reforzar la interacción y la integración entre los actores urbanos y rurales los actores han propuesto dos tipos de acciones: (i) la sensibilización de los temas a través de documentación/panfletos, ferias, cursos etc. y (ii) la implementación de proyectos para mejorar/ampliar/apoyar más mercados de campesinos de cercanía (en su mayoría con enfoque agroecológico), y proyectos de agricultura urbana y periurbana.

Pacto de Milán: guía y marco estratégico de acción

La construcción de la política SAN de Cali fue liderada por la Secretaria de Salud Municipal. Establece el marco legal, de acción y articulación para las iniciativas a desarrollar en los próximos 10 años, en torno a 6 ejes estratégicos: disponibilidad, acceso, consumo, inocuidad y calidad, aprovechamiento biológico y gestión del conocimiento y comunicación. Los primeros 5 ejes fueron construidos a partir del marco de acción del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán.

El Pacto de Milán (MUFPP) es un “tratado voluntario que firman las ciudades que se comprometen a trabajar en el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todas las personas; en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático” (MUFPP, 2015).

Figura 2. Línea de tiempo formulación política pública municipal de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de Cali



Fuente: Alianza Bioversity-CIAT (2018)

Este Pacto da visibilidad a iniciativas exitosas relacionadas con sistemas alimentarios urbanos sostenibles, justos, inclusivos y respetuosos con el medio ambiente, propone un marco y una guía para la planificación. En el proceso de construcción de la propuesta, el CIAT ha impulsado, adicionalmente, la identificación y posterior seguimiento de indicadores de monitoreo de sistema alimentarios propuestos por RUAFA, FAO y el Pacto de Milán³ estructurados en seis líneas principales: gobernanza, dietas sostenibles y nutrición, equidad social y económica, producción alimentaria, abastecimiento y desperdicio de alimentos. En la medida de lo posible, se han sugerido indicadores segregados por género, con el objetivo de mostrar ciertas diferencias asociadas a las dinámicas y características del rol de la mujer en estos contextos. De ser implementado de forma sistemática y formal, este monitoreo permitirá conocer el estado real del sistema

³ Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework Indicators. Disponible en: https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Publications_Menu-of-actions-to-shape-urban-food-environments-for-improved-nutrition_compressed.pdf

alimentario y monitorear su evolución a futuro, midiendo a la vez el impacto de las acciones promulgadas en la Política de SSAN.

¿Qué sabemos y cuáles son las brechas de información?

Debido a que las causas de los problemas alimentarios son complejas y multidimensionales, y no solo abarcan el entorno económico sino también social, político, cultural y físico, es necesario trabajar mancomunadamente en la elaboración de marcos conceptuales y de herramientas para la toma de decisiones sobre el sistema alimentario en general; para esto necesitamos continuamente recoger información que dé cuenta de las características específicas del sistema de Cali, dentro del espacio de ciudad-región. En Cali, por ejemplo, muchas de las opciones que tiene el consumidor se limitan a alimentos baratos y de bajo valor nutritivo. Especialmente en los barrios de bajos recursos, los alimentos sanos son muy caros o no los hay.

Según un estudio realizado dentro del proyecto “Cali, come mejor” (Arciniegas y Peña 2018), algunas de las explicaciones para los problemas de malnutrición por déficit y por exceso están enfocadas en el individuo, las cuales proponen que el estado nutricional de la persona es el resultado del equilibrio entre la ingesta de alimentos, los requerimientos de nutrientes y su relación con el estado fisiológico. No obstante, la calidad y cantidad de los alimentos que se consumen también depende de otros factores, como los económicos, sociales, culturales, ambientales y no solo de los individuales relacionados con determinantes biológicos y con el estilo de vida.

Las decisiones de consumo de alimentos están fuertemente influenciadas por las normas alimentarias, pero existen, en los grupos socioeconómicos más vulnerables, determinantes económicos que tienen efectos en la seguridad alimentaria y que los aleja del cumplimiento, mientras que en los grupos socioeconómicos más estabilizados, depende del peso que ocupan tanto estas preocupaciones como la relación entre la salud y la alimentación.

En los hogares, los cambios socioeconómicos relacionados con el incremento de recursos significan la apertura a la inserción de nuevos productos alimentarios en la dieta, los cuales tienen percepciones tanto favorables como desfavorables. Pese que la cocina doméstica es de gran importancia en todos los grupos socioeconómicos, a medida que se aumenta de nivel socioeconómico la práctica de preparar alimentos dentro del hogar se reduce, debido principalmente a los cambios en la organización doméstica, incluyendo las transformaciones del rol de la mujer en el hogar y el ascenso económico que permite o facilita el acceso a nuevos alimentos.

Mejorar las condiciones económicas de los hogares o el poder adquisitivo no resuelve los problemas alimentarios de los hogares más pobres, dado que existen factores no solo individuales que influyen. La combinación de una fuerte disponibilidad de alimentos poco saludables y una facilidad de acceso debido a los bajos costos se pueden traducir en factores de riesgo para problemas nutricionales por exceso. Los consumidores se mueven entre esas dos condiciones haciendo uso de sus percepciones y normas alimentarias.

Los entornos alimentarios juegan un papel preponderante en la explicación de las diferencias en el consumo de alimentos, la alta disponibilidad de alimentos ultraprocesados y los ambientes promoviendo el consumo tiene un impacto significativo en la dieta de la población, afectando principalmente a los niños y a los jóvenes, quienes son privilegiados en la elección de alimentos en los hogares.

Este estudio basado en metodología cualitativa de investigación reunió un profundo conocimiento del comportamiento alimentario y las razones detrás de dicho comportamiento. Dado que esta investigación y, en general, los estudios de esta línea metodológica están interesados en la explicación de los fenómenos, se logró una amplia comprensión de los modelos alimentarios de los hogares caleños, profundizando no en el 'qué' y el 'cómo', sino en el 'por qué' de los cambios y transiciones en la alimentación.

Por otro lado, dentro de este mismo proyecto se realizó un estudio descriptivo/cualitativo y de funcionamiento del subsistema de abastecimiento y de producción de alimentos (Temple y Dury, 2015), incluyendo el proceso de abastecimiento de la población vulnerable. Esto permitió identificar las dificultades mayores que encuentra esa población en el acceso suficiente a una alimentación saludable, con productos frescos.

Un problema mayor se encuentra en los precios muy elevados de esos productos en un contexto de ciudad donde la incidencia de pobreza monetaria es del 15,7%⁴. El carácter elevado de esos precios se explica por la estructura oligopólica del sistema de distribución de alimentos que se concentra en las cadenas de supermercados. Otro problema reside en la falta de acceso a los mercados en las comunas de bajo estrato social, que se traduce con un costo de transportes y logístico más elevado para las poblaciones vulnerables que para las otras poblaciones. Las tiendas son el principal lugar de abastecimiento de las poblaciones vulnerables, pero esas tiendas se abastecen por una parte en mercados que tiene problemas de calidad sanitaria y, por otra, en las cadenas de supermercados, donde los precios de venta son elevados. Los circuitos que permiten a los pequeños productores de las zonas de proximidad abastecer la

4 Cali en cifras 2018-2019. Disponible en: <https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=41162>. Consultado marzo 20, 2021

ciudad en alimentos son identificados en algunas situaciones, pero siguen siendo marginales. El único mercado de productos agroecológicos que permite a los pequeños productores una comercialización directa tiene actualmente dificultades con la falta de acceso al lugar de venta. Estos hallazgos hicieron más evidente, la necesidad de una modelización de los sistemas de alimentación de la población vulnerable que se centra en los desafíos principales para las políticas públicas y en los objetivos de estudios complementarios necesarios.

Con estos estudios, se identifican brechas de información en cuanto al estado y seguimiento nutricional de la población de Cali, especialmente en niños y niñas menores de 5 años, quienes se encuentran en mayor riesgo de malnutrición. Pese a que a nivel nacional se encuesta sobre la situación nutricional, la publicación de resultados es posterior a dos años y es estudiada solo una pequeña parte de la población. Los problemas de acceso económico se visibilizan como principal barrera para lograr en los hogares una alimentación más saludable. El desempleo y la informalidad laboral actual son determinantes en la elección de los alimentos. En Colombia, al igual que en varios países de Latinoamérica, se identifican transformaciones relacionadas con un alto consumo de productos con un mayor procesamiento industrial y una creciente participación del exterior en la alimentación del hogar. Por su parte, la promoción de hábitos saludables en alimentación desde las instituciones de salud y los medios de comunicación han hecho que la población conozca cómo debe ser una alimentación adecuada; sin embargo, existen frenos para lograrla, y también motivaciones influenciadas por el proceso de globalización.

Estos estudios representan un acercamiento a la comprensión de los modelos alimentarios, sin embargo, se requiere continuar con el estudio de los motores de los cambios y las permanencias en las formas de aprovisionamiento, transformación y consumo de alimentos dentro de los hogares. La comprensión de las motivaciones y determinantes del consumidor es lo que permite generar estrategias dirigidas a transformar los hábitos alimentarios y a reducir las barreras que limitan una adecuada alimentación.

Las tiendas de barrio y los tenderos representan un papel principal en el aprovisionamiento de alimentos y en las relaciones que se entretienen a partir de la alimentación, significan un apoyo significativo a los modelos alimentarios, principalmente en los grupos socioeconómicos más vulnerables. Pese a la importancia de los análisis de modelos individuales de alimentación, cada vez se hace más necesario relacionarlos con el hogar y con la ciudad, ya que cada nivel determina al otro y en alimentación cada uno está fuertemente relacionado. Esto significa y visibiliza la necesidad de continuar con estudios a profundidad que comprendan cada una de las esferas que influyen en la alimentación. Pese

a que los estudios cuantitativos son necesarios, los resultados a profundidad de este y muchos estudios actuales, muestran la necesidad de complementariedad de ambos paradigmas de investigación. Entender con profundidad los fenómenos relacionados con la alimentación es una tarea necesaria que debe ser abordada de manera integral y que permite nutrir continuamente los programas y políticas relacionados con estos temas.

Algunas de las conclusiones/recomendaciones de estos estudios que sirvieron de insumo para la construcción de la política municipal fueron:

- i) Dado que el aprovisionamiento de alimentos naturales se complejiza para los grupos socioeconómicos más vulnerables, es necesario encontrar estrategias para facilitar la cadena de distribución de los alimentos, es decir, fortalecer los mercados móviles, las plazas de mercado de manera que se facilite el acceso a alimentos naturales.
- ii) Es necesario promover circuitos cortos de distribución de los alimentos, de manera que se beneficien tanto los productores como, finalmente, los consumidores, ya que podrían obtenerse precios más bajos que facilitarían el acceso a alimentos naturales.
- iii) Es necesario que las autoridades sanitarias tomen medidas de control en los puestos de comida rápida, garantizando la inocuidad y la calidad de los alimentos que se ofrecen.
- iv) Considerando la determinante influencia del ambiente urbano en la alimentación de las personas de todos los grupos socioeconómicos, se hace necesario incentivar medidas que regulen la alta disponibilidad de comidas rápidas en los espacios públicos.
- v) Es necesario promover formas alternativas de educación nutricional que no solo brinden conocimientos e información, sino que generen concientización acerca de la importancia de la adecuada alimentación para la prevención de problemas de salud

Propuesta política pública municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (PSSAN) 2019

Santiago de Cali tiene hoy una política pública de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional después de un proceso largo que se inicia en el 2009 con la firma del decreto municipal 411.0.20.0072, que crea la Mesa municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta mesa inicia la consolidación del proceso de formulación de la política alimentaria local, generando en el 2011 un documento técnico con los lineamientos de política que, en su momento, no fue aprobado por el Concejo Municipal.

En el cuatrienio 2012-2015 el tema de la formulación de la política pública de SSAN en Cali quedó dentro de las acciones de la Secretaría de Bienestar Social en el Plan de desarrollo del municipio, se trabajó en el componente financiero y la responsabilidad de cada dependencia, pero no se alcanzó a formalizar la política dentro de ese periodo de tiempo por priorización de otros temas. Para el cuatrienio 2016-2019 se retomó el proceso, esta vez en coordinación conjunta entre las Secretarías de Salud Pública y Bienestar social con el acompañamiento de la Mesa SAN y ahora apoyados con el surgimiento de la Plataforma académica SAN de Cali.

Se organizaron un cronograma de trabajo y una metodología que permitió recoger los aportes mediante reuniones desde diversas perspectivas y el sentir de diferentes actores a través del desarrollo de plenarias de la Mesa SAN y la Plataforma académica de SAN. Adicionalmente se organizaron eventos académicos con ponentes internacionales y locales, se desarrollaron actividades con las comunidades donde se hizo reconocimiento de iniciativas de la sociedad civil, se hizo una definición de los problemas principales de cada uno de los ejes de la PSSAN y las alternativas de abordaje, se acordó una serie de acciones para afrontar las situaciones de seguridad y soberanía alimentaria y nutrición en contribución, dentro del contexto de Cali, a la garantía del derecho humano a la alimentación.

Este proceso se recogió en un documento que se socializó en diversos espacios para alimentar el análisis, los enfoques y los lineamientos. Sobre el documento técnico se armó la exposición de motivos, un requisito técnico para la presentación ante el Concejo municipal del proyecto de acuerdo que fue revisado y alimentado por los diferentes organismos de la administración de Cali que tendrían responsabilidad en la ejecución y evaluación de esta política. Una vez terminado este proceso, el documento estaba listo para ser presentado ante el Concejo municipal para su aprobación. Cinco concejales asumieron el tema para presentación y se inició el respectivo proceso de análisis y plenarias en debate, con participación de diferentes actores de la sociedad civil. Finalmente, el 19 de diciembre del 2019 se aprueba la Política Pública Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante el acuerdo municipal 0470.

La política de SSAN quedó estructurada en 18 artículos distribuidos en 3 capítulos: (1) Disposiciones generales, alcance, principios, enfoques, definiciones y objetivos, (2) Ejes estratégicos, (3) Plan de acción, monitoreo, seguimiento y evaluación. Este plan de acción se constituye por seis (6) ejes, catorce (14) líneas de acción y veintiséis (26) acciones. Los seis ejes incluyen los siguientes elementos: (ver Tabla 1)

Tabla 1. Ejes y acciones incluidas en la PSSAN

Ejes	Acciones
Disponibilidad de alimentos	Implementación de procesos de formación agroecológica, apoyo a la producción de alimentos tradicionales, fortalecimiento de la organización de productores locales y rurales, transferencia de tecnologías para el manejo y control de procesos en la producción y transformación de alimentos, generar procesos de disminución de la intermediación con comercializadores de las plazas de mercado, tenderos, minimercados y mercados agroecológicos con los productores de alimentos. Fortalecer el funcionamiento sostenible de los centros de distribución de alimentos, implementar y evaluar las estrategias y actividades para el fortalecimiento de la lactancia materna a nivel institucional.
Consumo de alimentos	Implementar medidas para controlar la publicidad de alimentos de bajo contenido nutricional en las instituciones educativas de Cali. Controlar establecimientos expendedores de alimentos respecto a riesgos del consumo, desarrollar acciones de protección a la lactancia materna exclusiva y complementaria, realizar seguimiento a atenciones en deficiencia de micronutrientes en la población infantil, gestantes y escolares, desarrollar estrategias de promoción de la cultura del consumo responsable y de los derechos y deberes de los consumidores.
Acceso de alimentos	Fortalecer la cobertura en el servicio de los programas de comedores comunitarios y alimentación escolar. Generar estrategias de fortalecimiento comercial de los mercados campesinos para la promoción y apropiación de la agricultura, preparación y aprovechamiento de los productos locales nativos y ancestrales, fortaleciendo el reconocimiento de las identidades culturales.
Calidad e inocuidad	Adoptar tecnologías (conocimiento, equipos, insumos) capital humano para fortalecer el control de los riesgos alimentarios, exigir el cumplimiento de las normas de las buenas prácticas de manufactura y manipulación de alimentos en todo el ciclo del sistema alimentario, formular y desarrollar estrategias intersectoriales y comunitarias de entornos saludables, garantizar el seguimiento a la calidad e inocuidad de los programas de complementación alimentaria en población escolar, plantear el diseño, formulación e implementación de un modelo de "Economía circular" entre la cadena de producción, distribución y consumo de alimentos, así como el depósito y transformación de los residuos orgánicos de los programas y proyectos articulados, establecer estrategias y acciones de sostenibilidad articulados al tema de servicios públicos (energía, acueducto y alcantarillado) de los programas y proyectos relacionados con la PSSAN.
Utilización biológica de los alimentos	Implementar de manera articulada la ruta de atención integral a la malnutrición, fortalecer el sistema de vigilancia nutricional y alimentario en menores de 5 años, escolares, gestantes y adultos mayores. Realizar Asistencia técnica en la normativa, lineamientos de las Rutas integrales de Atención en Salud (RIAS) y protocolos vigentes para la prevención y atención a la malnutrición y seguimiento del bajo peso al nacer, fortalecer la estrategia de Tienda escolar saludable.
Promoción y gestión del conocimiento	Visibilizar las experiencias exitosas que generan autoconsumo y abastecimiento con circuitos cortos, seguridad alimentaria y disminución de la malnutrición, promover procesos de promoción orientados a los ambientes alimentarios saludables en diferentes espacios, como laboral, escolar y comunitario, implementar acciones para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos

La política, con un enfoque regional que busca reconocer las relaciones y la importancia de las dinámicas con los departamentos vecinos como parte del sistema alimentario, enfatiza en la necesidad de articular con las políticas públicas sectoriales y poblacionales, brindando un enfoque integral al cumplimiento de las metas establecidas.

Discusión, lecciones y conclusiones

Existen en la actualidad varios elementos a tener en cuenta para formular una política SAN en Colombia y en los territorios. Entre ellos encontramos los nuevos fenómenos en salud, como la prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) y la doble carga nutricional manifestada en deficiencia de peso y micronutrientes y excesos de peso; un acuerdo de paz resultado de un proceso de diálogo de varios años, en donde se contempla una reforma agraria; la migración desde Venezuela, que se ha agudizado en los últimos años, con Cali como una de las ciudades con mayor recepción de migrantes, y, en la actualidad, la pandemia generada por la Covid 19. Estos elementos ponen en evidencia diversas debilidades del sistema alimentario que se presentan de manera histórica en el país, entre ellas la fragilidad económica para poder acceder a una dieta equilibrada de manera permanente. En medio de esta crisis se da la oportunidad de redireccionar la PNSA y su forma de concebirla, considerarla sobre el hecho de que la alimentación es un derecho humano y que la política debe aportar elementos suficientes para garantizarlo. Es necesario que desde su formulación, ejecución y evaluación se contemple participativa, incluyente y diferencial, además de que surgen otros marcos conceptuales alternativos a la seguridad alimentaria, como lo son la Soberanía Alimentaria, la Justicia Alimentaria y la Ciudadanía Alimentaria, que enriquecen las alternativas de afrontar las situaciones y permiten desarrollos sistémicos en todos los procesos de las políticas públicas.

Por otra parte, para que las políticas alimentarias en los territorios se ejecuten y los impactos sean los esperados, los espacios de gestión y ejecución requieren transformaciones institucionales de coordinación, articulación y participación.

Las políticas públicas se generan para dar solución a problemas sociales, económicos, medioambientales y culturales que requieren del accionar del Estado en el corto, mediano y largo plazo, como lo mencionan Aguilar Astorga y Lima Facio (2009). Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce, las políticas se cristalizan en decisiones con la participación de la sociedad, y expone que entre mayor participación mayor democracia. Con base en lo anterior, hay varios elementos

que deben estar presentes, como la participación y la articulación, como desarrollos necesarios que se contemplan en la teoría, pero que en la implementación actúan con procesos deficientes.

En Colombia la articulación tiene fuertes debilidades cuando se trata de los niveles centrales hacia los territorios, lo que genera acciones apartadas y con esfuerzos separados por parte de las diferentes estructuras institucionales, el apoyo técnico a los territorios es escaso. Por otra parte, como el CONPES 113 asumió la coordinación de la SAN mediante la creación de un comité central sin la participación de los territorios, no permite desarrollos alineados entre los diferentes niveles del Estado.

¿Qué sigue? Perspectivas de trabajo intersectorial

Existe ahora un avance significativo que es contar con una política pública de soberanía y seguridad alimentaria para Cali construida desde la participación y apoyo de grupos y espacios organizados. Es fundamental que esta se ejecute y que revierta en el bienestar alimentario y nutricional de las comunidades. Para esto, es pertinente continuar con los procesos de participación social, fortaleciendo desde el mismo marco conceptual de los derechos la participación de diferentes corrientes, y que el Estado esté presente en este ejercicio de proteger las diferentes perspectivas. En la medida en que la ciudadanía reconozca la alimentación y la participación como un derecho, el desarrollo de la gobernanza será más amplio y eficiente para el acompañamiento tanto de la ejecución como de la evaluación de la política pública.

Por otra parte, se debe seguir trabajando en la autonomía del territorio y en el apoyo técnico y financiero del nivel central del gobierno para poder desarrollar plenamente el plan de acción de la política de SSAN propuesto para 10 años.

Adicionalmente, existen unas condiciones especiales a considerar en el momento de pensar en acciones que propenden por el cuidado ambiental y la sostenibilidad del sistema alimentario de la región para que este responda a las condiciones especiales de Cali. Un alto porcentaje de su territorio está clasificado como de protección ambiental al ser parte del parque nacional Los Farallones. A su vez, Cali es atravesada por 7 ríos que representan una oportunidad por su riqueza hídrica, pero que requieren una protección especial y, por último, la extensión del monocultivo de la caña de azúcar en su valle son un desafío gigante para la ampliación de zonas de producción de alimentos.

En el marco de las discusiones para la construcción de la política emerge la necesidad de que los productores de alimentos de Cali realicen un proceso de transformación de sus prácticas agrícolas tradicionales o técnicas agrícolas no sostenibles a prácticas agroecológicas donde el respeto al ambiente y hacia los

consumidores sea el fundamento de su producción, ya que el uso intensivo de plaguicidas y herbicidas no solo afectan los recursos naturales, sino que también repercuten en la salud y el bienestar de quienes consumen esos productos.

Estas limitaciones del territorio y las exigencias ambientales y de salud obligan a que, cada vez más, los ciudadanos y los gobiernos levanten la mirada y se piense una visión de región, ya que esta es la principal productora de los alimentos que se consumen en Cali, y sin esta visión no se puede pensar en la seguridad alimentaria de la ciudad. La política formulada incluye un enfoque regional que requiere para su desarrollo el trabajo con los municipios y departamentos aledaños, para diseñar políticas integrales que fortalezcan, en especial, los componentes de producción y transporte de alimentos. El paso siguiente es pasar de la cooperación en las políticas a la integración de estos esfuerzos, en una política alimentaria con enfoque regional del suroccidente colombiano que alinee la necesidad de los departamentos productores con los requerimientos de los departamentos consumidores en el marco de Sistemas alimentarios sostenibles.

Por último, en términos de ¿qué sigue en Cali para fortalecer la garantía del derecho alimentario?, el fortalecimiento de la gestión del conocimiento está presente, pues es un determinante para tomar decisiones acertadas y eficientes, “Existen vacíos a nivel local con respecto a la generación de información en SAN, la investigación es inferior con respecto a otras regiones del país, lo que dificulta la toma técnica de las decisiones”. También se menciona que “Desafortunadamente en Colombia las decisiones de los gobiernos no se basan en hechos y datos, sino en las creencias de los gobernantes” (Castellanos, 2018 p. 69). Este fue uno de los elementos más comunes cuando se indagó a diversos actores de la SAN en Cali sobre si consideraban la existencia de información técnica para respaldar la toma de decisiones. En este sentido, ha habido algunos avances y se requiere continuar afianzando procesos investigativos en los complejos ejes de la seguridad alimentaria, es decir, a partir del componente de producción de alimentos máxime si en la política aprobada en Cali se tiene el reto de transformar su agricultura.

Además, el acceso de los alimentos, que es una de las principales situaciones problemáticas para las comunidades, para el año 2018 la pobreza monetaria en Cali fue de 15,7%. Esta población no tiene ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.) o para satisfacer sus necesidades primordiales, la pobreza extrema se reportó en 3,5 %, lo que es aproximadamente 85.000 habitantes de Cali, que no les alcanzan los recursos para acceder ni a los mínimos alimentarios, de acuerdo con el informe Cali en Cifras 2018-2019 (Planeación municipal, 2019). Con la situación actual de pandemia, esta situación seguramente se agudizará. Con respecto al consumo de alimentos, está pendiente en

Cali, al igual que en Colombia, una transformación alimentaria con intervenciones en todo el curso de vida, desde una perspectiva de la prevención del exceso de peso y de las enfermedades crónicas no transmisibles, para tener elementos de intervención técnica, social, económica y ambiental. La gestión del conocimiento debe ser una constante dentro de la ejecución de la política pública de soberanía y seguridad alimentaria de Santiago de Cali.

Lecciones aprendidas sobre el proceso de construcción

Si se pensara en el proceso de construcción de una política municipal de seguridad alimentaria en Cali como una receta para un menú funcional, reconocer la importancia de los lazos de confianza sería la carga nutricional que aportaría un aderezo rico en vitaminas.

Si bien es cierto que este proceso de construcción no hubiese sido posible sin el contexto habilitante, el compromiso del gobierno local y el apoyo técnico de la academia, hemos visto la diferencia significativa de construir una relación de confianza entre los actores interesados en este proceso que facilite la sinergia entre los actores y alimente el trabajo colaborativo entre ellos en función de un propósito común.

La presencia de organismos de investigación y ONG que mediaban la relación entre lo público y lo privado, los aportes científicos que estos ofrecían, el respaldo técnico en la construcción de la propuesta, los marcos internacionales que sirvieron de guía, la temática global que se estaba proponiendo, la oportunidad de cumplir con distintos objetivos y metas, y la propuesta de un trabajo realmente articulado en el que “todos ponen” son algunos de los elementos que permitieron abordar el tema desde una perspectiva distinta que disminuyó la resistencia al cambio.

Cali inició un trabajo encaminado a mejorar su comprensión del sistema alimentario y a la identificación de sus necesidades desde las visiones de distintos actores, interesados en contribuir, no criticar ni exigir, reconociendo la labor realizada por cada uno de los sectores que trabajan directamente en el tema de alimentación, respetando la autonomía como una manera de promover la innovación, aprendiendo del otro, compartiendo la información disponible y siendo, cada uno, un servidor del proceso.

Quizás la definición de estos ingredientes, no como receta sino como experiencia, pudiera nutrir de algún modo la necesidad de otras ciudades medianas y pequeñas que no cuentan con una política, pero que necesitan construirla con bases científicas. Nos abrimos hoy al análisis y a la discusión.

Cali necesita seguir consolidando la política pública alimentaria. La aprobación fue solo un avance en el camino, ahora es necesario fortalecer el Consejo Ter-

ritorial de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTSSAN) que creó la política como un espacio realmente articulador entre la sociedad civil y el Estado y coordinador de las acciones propuestas, y poner en marcha un sistema de seguimiento de los compromisos que adquirieron en la política de SSAN mediante un sistema de rendición de cuentas a la comunidad del desarrollo de los procesos, y que estas puedan exigir responsabilidades de lo que se hace y lo que se deja de hacer en el terreno de la seguridad alimentaria y nutricional.

Por otra parte, se aprendió que es necesario desarrollar procesos de posicionamiento en la agenda pública de los gobernantes y el consejo municipal del universo de temas que integran la SSAN como un tema estratégico para el desarrollo del distrito de Santiago de Cali, ya que por ahora no es común encontrar gobernantes que identifiquen la importancia y complejidad de este tema ni con bases conceptuales sobre soberanía y seguridad alimentaria.

La introducción y la aplicación del Pacto de Milán como referencia internacional y marco estratégico para la construcción de la política SAN ha sido clave. Los integrantes del gobierno de Cali, los actores de las cadenas y los demás colaboradores reconocieron la relevancia del Pacto de Milán y sus guías y experiencias valiosas en muchas ciudades en el mundo. Para el gobierno local es un orgullo saber que su política de SAN utilizó el mismo marco utilizado en grandes ciudades como Londres, São Paulo, Vancouver, París o Copenhague.

Al pensar el sistema agroalimentario sostenible, es necesario que Cali se amplíe a una visión regional de fortalecimiento de relaciones con los departamentos y municipios que producen los alimentos que se consumen en la ciudad. Esta relación debe ir en línea con apoyo técnico para producir con sostenibilidad ambiental, transferencia de tecnología, fortalecimiento de logística para transporte y distribución de alimentos

Para dar respuesta a lo planteado en la PSSAN de Cali y que las acciones se traduzcan en bienestar a las comunidades es pertinente robustecer las capacidades resolutivas institucionales.

Conclusiones finales y perspectivas

Las discusiones entabladas en el marco de la construcción de esta política permitieron identificar los siguientes retos de la ciudad, que se espera poder ir superando con las nuevas dinámicas generadas y la participación de diversos actores. Estos retos pueden entenderse también como recomendaciones para cualquier municipalidad que busque iniciar este tipo de procesos:

1. Entender la cadena alimentaria como un sistema dentro del enfoque de ciudad-región.

2. Integrar mejor el de tema la SSAN y los sistemas agroalimentarios en la planificación urbana (p. ej., planes de Ordenamiento Territorial).
3. Movilizar la participación de diversos actores. La planificación de un sistema agroalimentario sostenible exige una acción colectiva de la sociedad, con la participación de todos los actores
4. Institucionalizar políticas y programas integrales de seguridad alimentaria y nutricional.
5. Alinearse con marcos internacionales. Lograr tener como referencia y alinearse a acuerdos internacionales, como el Pacto de Milán, es una oportunidad para armonizar objetivos y ajustarlos a sus realidades locales.
6. Adoptar e implementar indicadores para el monitoreo de avances, resultados e impactos de las políticas públicas alimentarias.
7. Superar las brechas de información, la falta de datos y de cartografía social.
8. Reconocer el tiempo requerido para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social para las ciudades.

Referencias

AGUILAR ASTORGA, C. R.; LIMA FACIO, M. A. *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* In: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm. Consultado en: mayo, 2020.

ARCINIEGAS, L.; PENA, J. *La transición alimentaria y nutricional en el modelo alimentario de los hogares caleños*. Informe de estudio del CIAT y Universidad del Valle. Cali, Colombia, 2017. 106p.

CASTELLANOS PEÑALOZA, R. *Lineamientos de política pública de seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva de diferentes actores para el municipio de Santiago de Cali*. Universidad del Valle. Disponible en: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/99/discover>.

CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI 2019. *Acuerdo n. 0470 de 2019*: “Por el cual se adopta la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del distrito especial de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”. Disponible en: http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2019.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. 2019. *Cali en cifras 2018-2019*. Disponible en: <https://www.cali.gov.co/documentos/1704/capitulos-de-cali-en-cifras/>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). República de Colombia 1996. *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*. Documento Conpes Social. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_2847_1996.htm. Consultado en: Mayo 2, 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). *Evaluación Institucional y de Resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Colombia: DNP, 2015. p.187.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Documento general de análisis Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia – ENSIN 2015*. Edición abril 2019.

LANCET COMMISSION. 2019. *Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4). Consultado en: Mayo 9, 2020.

POPKIN, B. M.; REARDON, T. Obesity and the food system transformation in Latin America. *Obesity Review*, v.19, n. 8, p. 1.028-1.064, 2018.

TEMPLE, L.; RIPPKE, U.; PENA, J.; DURY, S. (Coll.). Identificación de los problemas alimentarios de la población vulnerable de Cali: análisis de las cadenas de abastecimiento y de producción. Cali Come Mejor. *Reporte*, Cirad, Montpellier, France; CIAT, Cali, Colombia, n. 4, 48 p., 2015.

Transformación sostenible de sistemas alimentarios y su impacto en la seguridad alimentaria nutricional: caso del municipio de San Ramón, Nicaragua

Jairo Rojas Meza, Pedro Pablo Benavídez, Francisco Chavarría Aráuz

Introducción

Las transformaciones locales generadas desde las organizaciones gremiales y sociales, su interacción con las iniciativas de los gobiernos locales y las políticas públicas nacionales para la transformación sostenible de los sistemas alimentarios y su impacto en la SAN de las poblaciones (familias, comunidades) ha sido poco estudiado en Nicaragua.

San Ramón, donde se realizó el estudio de caso, es uno de los 154 municipios de Nicaragua, se ubica en la región central del país, a 12 kilómetros de la cabecera departamental, Matagalpa, y a 142 km de la capital, Managua. Presenta una extensión territorial de 424 km², ocupando el 7% del departamento y el 0,33% del territorio nacional. No existen datos actualizados de su población, sin embargo, la proyección elaborada por AMUPNOR (2010) hacia el año 2020 es de aproximadamente 45.150 habitantes, de los cuales, el 85% está asentado en comunidades rurales, superando el promedio nacional que es del 40%.

Este municipio fue creado en 1904, siendo Presidente de la República José Santos Zelaya. Sus orígenes están vinculados al latifundio cafetalero, colonizado por sectores de la burguesía mediante la apropiación de extensiones de tierras nacionales y/o la apropiación de tierras comunales ocupadas anteriormente por pequeños productores mestizos o indígenas (Maldidier y Marchetti, 1996). Como es común en las zonas cafetaleras de Nicaragua, alrededor del latifundio se establecieron comunidades de pequeños productores que laboran para sus fincas parte del año y en los períodos de baja demanda venden su fuerza de trabajo en las haciendas productoras de café. Así mismo, en estas comunidades se asientan

familias de obreros agrícolas permanentes y temporales que trabajan para estas grandes unidades de producción.

Según datos del CENAGRO (2011), en el municipio existen 46.370 manzanas (32.460 ha). El área de pastos cultivados y naturales ocupa el mayor espacio agropecuario del municipio, con 18.214 mz (12.750 ha), seguida del área de bosque, con 9.228 mz (6.460 ha); el rubro café, con 7.835 mz (5.485 ha); y granos básicos, con 5.169 mz (3.618 ha). En el municipio se pueden distinguir tres zonas agroecológicas: en la parte norte, la zona agroecológica de mayor altura y precipitaciones, se desarrolla principalmente la actividad cafetalera; en la parte intermedia y seca, ubicadas en la parte sureste, se práctica la actividad pecuaria y de granos básicos.

En el municipio existen 9.131 familias, de las cuales 2.550 habitan en el área urbana y 6.581 en el área rural. De estas familias rurales 2.154 poseen tierras y 4.704 no poseen, por tanto, alquilan para cultivar, son obreros agrícolas o venden su fuerza de trabajo en actividades no agrícolas. Es decir, que la producción agropecuaria del municipio es sostenida por 2.154 familias, la mayoría con sistemas productivos convencionales, de bajo uso de tecnología apropiada. De acuerdo con estudio de Bonilla et al. (2010) el 76% de los alimentos consumidos por las familias agricultoras son comprados. Es decir, son unidades de producción deficitarias. El estudio, además reveló un déficit en el consumo de proteínas (37,74%) y en el consumo de kilocalorías (22,88%).

Por otro lado, las familias rurales sin tierra son aún más susceptibles a la inseguridad alimentaria, porque dependen de los empleos agrícolas, especialmente en las actividades de la caficultura. Este rubro es inestable por las variaciones continuas en sus precios, lo que provoca que los empresarios cafetaleros prescindan con frecuencia de sus servicios. Además, las actividades agrícolas en general, dependen de servicios como los créditos otorgados por el sistema financiero nacional, que en tiempos de inestabilidad sociopolítica, como los ocurridos en el año 2018 o la pandemia del COVID 19, actualmente en curso, se ven limitados en su acceso.

La degradación ambiental es otra arista de la problemática del municipio. El 40% del suelo está sobreutilizado, expuesto a degradación continua, lo que incide en su productividad (AMUPNOR, 2010). En general, las unidades de producción se encuentran ubicadas en áreas de pendientes mayores a 30%, cuya vocación productiva es la agroforestería o áreas de conservación. La parte alta del municipio, donde se originan las principales fuentes de agua, están siendo afectadas por la deforestación, especialmente de los grandes cafetaleros, que ven en este cultivo la posibilidad de ampliar sus ganancias, generando la progresiva disminución de caudales. La contaminación por residuos de pesticidas químicos

y de subproductos del café, como las aguas mieles y la pulpa, ponen en riesgo el abastecimiento de agua para las poblaciones del área urbana y las comunidades.

Esta realidad compleja, multifactorial, ha venido afectando a lo largo de las últimas décadas la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, y los activos naturales del municipio y de las unidades productivas de manera particular.

Las primeras respuestas a esta crisis vinieron de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) a través del Programa Campesino a Campesino (PCaC), a inicios de la década de 1990. Posteriormente se han sumado otras organizaciones sociales locales y el gobierno municipal, a través de políticas públicas y diversos proyectos específicos. Desde el gobierno central, dos programas emblemáticos han sido desarrollados: el Programa Productivo Alimentario, o Hambre Cero, que ha beneficiado a 1.190 pequeños agricultores del municipio, y la Merienda Escolar que alimenta a 7.458 niños y niñas de educación inicial y primaria.

Frente a este contexto problemático, el estudio responderá a las siguientes preguntas:

¿Cuál ha sido la evolución y el estado actual del Sistema Alimentario en el municipio de San Ramón?

¿Cuál ha sido el impacto de las políticas públicas nacionales (marco normativo, programas, proyectos y acciones) en materia de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) y sostenibilidad en el municipio de San Ramón?

¿Cuál es el rol de los actores locales en la construcción de la institucionalidad para la transformación del Sistema Alimentario y para superar la inseguridad alimentaria y la insostenibilidad ambiental, social y económica?

¿Existen vínculos entre las políticas nacionales y las locales, particularmente las referidas a los aspectos productivos, educación, salud y el aspecto ambiental?

El marco conceptual y metodológico para el análisis del problema

El marco conceptual se sustenta en las definiciones de sistemas alimentarios, las estrategias de vida en las unidades domésticas campesinas y en la agroecología como base para la sostenibilidad, la recuperación, la preservación de los recursos naturales y la gobernanza (coaliciones e institucionalidad) del proceso de transformación del Sistema Alimentario. En el estudio se utilizó el enfoque metodológico de los sistemas complejos, el análisis sociohistórico y el constructivismo como epistemología para construir conocimiento científico. Las herramientas utilizadas fueron: la revisión documental (investigaciones sobre la Seguridad Alimentaria Nutricional del municipio, estudios de caso acerca del impacto de los modelos

agroecológicos de fincas, diagnósticos municipales, planes, estrategias diversas, así como el marco normativo local, construido por los actores sociales, gremiales, comunitarios y del sector público, especialmente el gobierno municipal), así como entrevistas a actores claves.

A continuación se detalla de manera breve el marco conceptual:

Sistemas alimentarios: Un sistema alimentario es la suma de los diversos elementos, actividades y actores que, mediante sus interrelaciones, hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos. Debido a su naturaleza multidimensional, los sistemas alimentarios incluyen aspectos económicos, ambientales, políticos y socioculturales, con múltiples actores y ambientes dinámicos (FAO, 2017).

Seguridad Alimentaria Nutricional: Definida como el estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo (INCAP, 2012). La Vía Campesina (Movimiento Campesino Internacional) integra el concepto de Soberanía Alimentaria, como “el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas alimentarias, de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas”. Uno de los enfoques para su abordaje son sus pilares, representados por la disponibilidad, el acceso, el consumo biológico y la estabilidad.

Sostenibilidad de los sistemas alimentarios: La sostenibilidad es un concepto multidimensional que denota la necesidad de hacer perdurar en el tiempo el capital natural, la base productiva, el desarrollo social y la economía, de manera particular la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La sostenibilidad agroalimentaria comprende sistemas productivos y de consumo, de ciclos continuos y regenerativos, que garanticen la reducción de la dependencia de insumos y energía externa, así como minimizar la producción de residuos y emisiones contaminantes (HLPE, 2014). Sin embargo, la concentración de recursos, entre ellos la tierra, así como la degradación del suelo, el agua y la biodiversidad, el aumento acelerado de la población y los factores económicos ligados al comercio alimentario, determinan la posibilidad de garantizar la seguridad alimentaria de los más vulnerables, trayendo consigo un alto costo ambiental, desigualdad y un aumento de las enfermedades ligadas a la malnutrición. La propuesta es avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles, mejorando la eficiencia de los procesos y en especial la inclusividad de todos los actores, generando resultados y beneficios más equitativos (FAO, 2017).

Estrategias de reproducción en las Unidades Domesticas Campesinas: Las estrategias se conciben como prácticas productivas y sociales realizadas consciente o inconscientemente para mantener o cambiar la posición. La viabilidad de una estrategia de producción campesina depende de las capacidades de autoabastecimiento, como unidad de producción, consumo y trabajo asalariado (Ramírez y Méndez, 2007).

Marielle y Rendón (1978) plantean dos tipos de reproducción en función de las capacidades productivas, en fuerza de trabajo y medios productivos, para satisfacer las necesidades de la unidad de producción. Estas son:

- a) Unidades campesinas que se caracterizan por su incapacidad para producir con base en sus propios medios, lo que se considera suficiente para su sobrevivencia. La reproducción de estas unidades de producción depende de las condiciones del mercado de trabajo.
- b) Unidades campesinas que logran satisfacer sus necesidades básicas de reproducción a través de la agricultura. Sin embargo, su vulnerabilidad se manifiesta en cualquier cambio desfavorable, por mínimo que sea, en los términos de intercambio, las condiciones climáticas o en la propia composición familiar.

La agricultura campesina actual en Nicaragua es una mezcla compleja de estrategias de mercado y de subsistencia, de flujos de capital internacional, de institucionales globales, nacionales y locales, de relaciones con el ambiente y del controvertido uso de los recursos (Holt, 2008). En la región las explotaciones campesinas de pequeña escala coexisten con medianas y grandes explotaciones, dando lugar a una estructura agraria muy heterogénea, donde se reproduce un esquema de desigualdad en la distribución de activos que perpetúa y acentúa las brechas de productividad (FAO, 2017).

La agroecología como estrategia para la sostenibilidad y el desarrollo rural: En este trabajo se define la agroecología como un enfoque que busca integrar la ciencia ecológica con otras ciencias, como la agronomía, sociología, economía e historia, entre otras, y los sistemas de conocimiento locales e indígenas, para orientar la investigación y acciones hacia la transformación sostenible de nuestros sistemas agroalimentarios (Gliessman, 2015). Este concepto apoya la noción de que la agroecología es un marco que tiene expresiones como ciencia, práctica y movimientos sociales, que es más efectivo cuando estas tres dimensiones convergen. Desde esta perspectiva, la agroecología es la vía más apropiada para promover procesos que lleven a la sostenibilidad y al desarrollo rural, entendido este último como un proceso de transformación productiva e institucional en un territorio determinado, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus familias.

Gobernanza, coaliciones e institucionalidad en la dinámica de transformación de los Sistemas Alimentarios: el análisis de la transformación de los sistemas alimentarios locales, desde la perspectiva de la gobernanza y los actores locales, se puede analizar desde el Marco de Coaliciones de Causa (ACF). Es un modelo teórico que pretende explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas. En este sentido, la información que subyace es que el cambio de las políticas no es tan solo el resultado de las relaciones de poder o la competencia entre diversos intereses, sino que un aspecto importante es el aprendizaje dentro de las alianzas de actores y coaliciones. Sabatier y Weible (2007) plantean que se trata de un marco conceptual del proceso político que ha sido desarrollado para simplificar y explicar la complejidad de las políticas públicas.

Método de los sistemas complejos, sociohistórico y constructivista: Para comprender el funcionamiento de un sistema complejo se requiere el análisis de la historia de los procesos que condujeron al tipo de organización (estructura) que presenta en un momento dado. Desde esta perspectiva se puede afirmar como en algún momento lo expresó Piaget, que “No hay estructura sin historia, ni historia sin estructura”.

El abordaje de los sistemas alimentarios y su sostenibilidad requiere la representación de un conjunto de situaciones y fenómenos, que pueden ser abordadas como una totalidad organizada, con una forma de funcionamiento característico. La estructuración de la realidad presenta dos principios que son característicos de los sistemas complejos: una disposición de sus elementos por niveles de organización con dinámicas propias, pero interactuantes entre sí; y una evolución que no procede por desarrollos continuos sino por reorganizaciones sucesivas (García, 2006). En el tema que nos ocupa, los niveles son: a) el nivel municipal, con sus elementos y relaciones; b) el conjunto de políticas nacionales en materia de SAN y sostenibilidad; y c) el internacional, mercados como el del café y políticas globales referidas a desarrollo y medioambiente. En consecuencia, las transformaciones que sufre un sistema están fuertemente condicionadas por las interacciones dentro del nivel y entre estos.

Desde este enfoque, se podrían generar propiedades sistémicas como la resiliencia y la sostenibilidad. Ambos conceptos referidos a la capacidad que tiene el sistema de adaptarse a las perturbaciones de una cierta magnitud, es decir, que no exceden el umbral característico del sistema en cada momento. Cuando ese umbral es excedido, el sistema se desestabiliza, lo que expresa que el sistema es vulnerable a dichas perturbaciones.

La perspectiva constructivista adoptada en el presente trabajo de sustenta en la propuesta de García (2006):

a) Primero, un proceso de diferenciación e integración en la construcción del

conocimiento: En el momento inicial, las totalidades son definidas con cierto grado de imprecisión y, por un proceso de análisis, se van diferenciando elementos que las integran (también con cierto grado de imprecisión). El estudio de estos elementos permite caracterizarlos mejor, con lo cual se construye una totalidad mejor determinada. El proceso comienza y prosigue en sucesivas etapas en cada una de las cuales se realizan ajustes que pueden consistir en incorporar factores omitidos o eliminar aquellos que aparecen como innecesarios o secundarios. La dialéctica de las diferenciaciones e integraciones constituyen la base de la construcción del conocimiento.

- b) Segundo, modelización y explicación científica: La investigación consiste en la propuesta de sucesivas modelizaciones hasta llegar a un modelo aceptable, entendiéndolo como aquel que permite explicaciones causales de los fenómenos en estudio. Es decir, el conjunto de las relaciones involucradas constituye la explicación del funcionamiento del sistema.

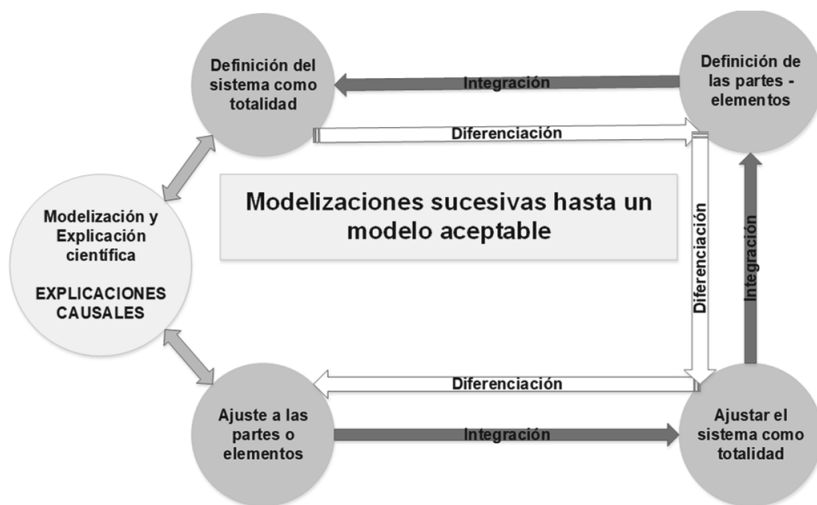


Figura 1. Modelo metodológico constructivista

Fuente: Rojas (2020), adaptado de García (2008).

El municipio de San Ramón: una combinación de la vieja hacienda cafetalera y la producción campesina

El interés de los gobernantes de finales del Siglo XIX e inicios del XX de entrar a la era moderna mediante su inserción en los mercados internacionales les llevó a promover un conjunto de políticas públicas agropecuarias, como la producción de café. Los Presidentes Fruto Chamorro (1853); Tomás Martínez (1858) y Evaristo Carazo (1889) emiten decretos en los que premian a quienes cultiven este rubro y ofrecían hasta 500 manzanas (350 ha) gratis de terrenos “baldíos” a cualquier extranjero o nacional que sembrara más de 25.000 árboles de café (Chozá, 2008). El contexto posibilitó el despojo de las tierras a los indígenas. En el período comprendido entre 1893 y 1910 les habían despojado de más 28.725 manzanas (20.233 ha).

Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, en 1979, la mayoría de estas grandes propiedades fueron confiscadas y pasaron a formar parte de un grupo de empresas públicas a las que se les llamó Área Propiedad del Pueblo (APP). Las tierras no fueron entregadas a los campesinos, bajo la lógica de mantener sus niveles productivos y obtener los ingresos de divisas necesarias para invertir en los programas de desarrollo económicos y sociales del nuevo gobierno. Con la derrota electoral del FSLN en 1990, estas empresas siguen distintas vías: unas se regresan a sus antiguos dueños, otras se entregan a los trabajadores y a cooperativas. En el caso de estos últimos, el Estado les indemnizó a los antiguos dueños por el valor de las tierras confiscadas. Sin embargo, pocos años después, con la aplicación de las políticas neoliberales de la década de los años noventa y la débil capacidad de autogestión técnica, administrativa y financiera de las empresas adjudicadas a los trabajadores hizo que una parte de los trabajadores y los cooperativistas vendieran sus tierras a los antiguos y nuevos dueños, reconfigurándose nuevamente la gran propiedad cafetalera.

La gran hacienda pertenece a productores que buscan maximizar la tasa de ganancia de su capital invertido. Esta racionalidad implica, además, la inversión en otros sectores como la ganadería u otras actividades agropecuarias, cuando el café entra en crisis. Una pequeña parte de este sector invierte su capital en actividades no agropecuarias de comercio y agroindustria, como beneficios de café, mataderos o servicios. A diferencia de la producción campesina, poseen medios de producción más avanzados, como galeras, casas hacienda, beneficios, motores y vehículos, entre otros (Rojas y Blandino, 1996; Maldidier y Marchetti, 1996). Otra característica de este sector es su carácter semiausentista (se refiere al hecho de no vivir en la finca, sino en la ciudad y delegar la gestión en un administrador y/o mandadores). La contratación de mano de obra, el colonato, la tenencia de

varias fincas y la dependencia de créditos para realizar el proceso productivo constituyen las relaciones de producción más comunes.

Este sector empresarial de la caficultura tiene asegurada la mano de obra para las labores del rubro en los campesinos sin tierra, los obreros agrícolas e incluso los pequeños productores agropecuarios (campesinos), que además de producir en sus pequeñas fincas, algunos miembros de sus familias venden su fuerza de trabajo algunos meses del año, especialmente durante el corte de café, complementando sus ingresos para adquirir productos alimenticios y de primera necesidad que no son generados en la finca. También es importante destacar que en el municipio existen aproximadamente 200 pequeños cafetaleros que responden a la lógica de las estrategias de reproducción campesina, que además de producir café, destinan pequeñas áreas a la producción de granos básicos (maíz y frijol) para el autoabasto, y que venden su mano de obra especialmente a las grandes haciendas cafetaleras. Estos grupos campesinos son vulnerables a las recurrentes crisis de los precios del café en los mercados internacionales, por tanto, la seguridad alimentaria depende del mercado internacional en doble sentido, por el ingreso que genera la venta de su producción de café y por las posibilidades de emplear mano de obra familiar en este rubro.

La crisis productiva campesina y el surgimiento de opciones alternativas tecnológicas y de incidencia política

El Programa Campesino a Campesino (PCaC) de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) se establece en 1992 en cuatro comunidades de San Ramón, bajo el liderazgo de tres promotores y una promotora. Sus primeras acciones estuvieron enfocadas a la Conservación de Suelos y Agua (CSA) en las parcelas de maíz y frijol. Se establecieron parcelas experimentales, prácticas de incorporación de abonos verdes y la reforestación para proteger las fuentes de agua (Alianza por la Agroecología y SIMAS, 2016). La orientación del trabajo buscaba mejorar la fertilidad del suelo, reducir costos de producción y la dependencia externa de insumos.

A mediados de la década de los años 90, el PCaC reflexiona y decide trascender en el enfoque de trabajo inicial y convertirse en un programa que atendiera aspectos relacionados con sistemas productivos integrales, fertilidad de suelos, manejo ecológico de plagas y enfermedades, ganadería mayor y menor, tracción animal, entre otros temas. Para finales de la década, con el paso del huracán Mitch que azotó varios países centroamericanos, se identificó mediante un estudio regional (El Salvador, Honduras y Nicaragua) que las parcelas que habían incorporado prácticas agroecológicas y la metodología del PCaC tuvieron

mejores condiciones para recuperarse de las pérdidas y la destrucción generada por el fenómeno, evidenciando su capacidad de resiliencia.

Desde inicios de la primera década del 2000, el PCaC amplía su cobertura comunitaria e incursiona en espacios públicos, ganando en espacios de coordinación del Gobierno Municipal (GM), particularmente en la Comisión de Medio Ambiente. En este espacio, en el año 2007, junto a organizaciones civiles, instituciones públicas del gobierno central y el propio GM impulsan la creación de una ordenanza de medio ambiente para regular y contrarrestar la degradación ambiental generada por las actividades agrícolas, particularmente la deforestación para ampliar las zonas de café en las zonas altas del municipio. Desde el PCaC, recuerdan sus protagonistas, fue una labor de incidencia difícil. Antes de su aprobación “*hubo problemas serios, porque estaban las áreas deforestadas, producto de las prácticas productivas extractivas de los grandes terratenientes cafetaleros, quienes se oponían a la ordenanza municipal, ya que les impediría continuar degradando el medio ambiente*”.

La ordenanza fue aprobada y establece la protección de las cuencas hidrográficas, los mantos acuíferos, los recursos genéticos y la diversidad genética silvestre de flora y fauna. Ordena favorecer la educación ambiental, la investigación científica y el estudio de los ecosistemas, así como la promoción del desarrollo local sostenible, fomentando la implementación de procesos y tecnologías limpias para el mejoramiento y el aprovechamiento racional y sostenible de los ecosistemas naturales.

De acuerdo con la Alianza por la Agroecología y SIMAS (2016), a finales del año 2007, el Centro Humboldt, un Organismo no Gubernamental nacional, apoyó la realización de un estudio de nutrición a los niños en las escuelas de San Ramón, que en ese momento estaban recibiendo alimentos distribuidos en carácter de ayuda humanitaria y mostraban problemas de vómitos, diarreas y alergias en la piel. Se recolectaron muestras de alimentos y se enviaron al laboratorio *Genetic ID, Inc.* en Estados Unidos. El resultado indicó que los alimentos que consumían las niñas y niños en las escuelas contenían siete tipos de transgénicos con altos niveles de concentración.

Esta situación motivó a los actores sociales, gremiales y del Gobierno Municipal la discusión de una ordenanza para declarar al municipio libre de transgénicos. En agosto del año 2008 se aprobó la “Ordenanza para la protección de la Biodiversidad del Municipio de San Ramón”, que declara como objetivos: a) promover la producción comunitaria de alimentos; b) garantizar el establecimiento de cultivos libres de transgénicos con el fin de contar con una alimentación nutricional adecuada en calidad y cantidad; c) rescatar y conservar la diversidad biológica nativa con especial énfasis en las semillas criollas y acriolladas

de cultivos y especies de interés nutricional, como elemento estratégico para fortalecer la Soberanía Alimentaria y el desarrollo sostenible del municipio de San Ramón; d) promover el establecimiento de centros de conservación de semillas criollas (Bancos de Semillas) en el ámbito comunitario y municipal; e) armonizar las iniciativas en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional municipal con el marco legal nacional vigente.

En el año 2012, nuevamente los actores sociales y del Gobierno Municipal avanzan en la profundización del marco local para la promoción de la Seguridad Alimentaria del municipio y aprueban la “Ordenanza para la Promoción de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) en el Municipio de San Ramón”. En sus considerandos, la ordenanza plantea que la Seguridad Alimentaria en el municipio se ve afectada por factores asociados a la productividad de los sistemas de producción agropecuaria y al ingreso familiar, unido a la dependencia externa de alimentos, lo que se expresa en una alta tasa de compra de alimentos (76%) y un patrón alimentario de su población basado en ocho alimentos. Así mismo, posiciona a la agroecología como el modelo apropiado para aumentar y diversificar la producción y el consumo de alimentos nutritivos e inoocuos y la protección de los recursos naturales.

Los programas públicos emblemáticos y su impacto en la SAN y la sostenibilidad de los sistemas productivos

Con el regreso al gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se reposiciona el tema de la seguridad alimentaria nutricional y de la agricultura, especialmente de la familiar. En este contexto, a partir de las experiencias internacionales, especialmente la brasileña, y de los aprendizajes de organizaciones nacionales de la sociedad civil, particularmente del Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES), se formulan las líneas generales de un nuevo Programa Productivo Alimentario (McBain y Bosien, 2008).

Las ideas subyacentes del PPA del CIPRES surgieron después de la emergencia del huracán Mitch y tenía el objetivo de que cada familia nicaragüense tuviera en su mesa los mismos productos que tienen las mesas de los países desarrollados, tales como, leche, carne, huevos, fruta, verdura y cereales. La meta general del programa consistía en una propuesta de capitalización y apoyo con tecnologías de naturaleza agroecológica, orientada al campesinado como principal protagonista de la producción de alimentos, así como el acompañamiento a la organización, integración y participación de la población rural en su gestión.

El BPA o Hambre Cero, aspiraba a construir la sostenibilidad en la producción de alimentos. Eso significa que en el proceso productivo se recuperan los recursos naturales (biodiversidad, suelo, agua) y se reconstituyen las propiedades emergentes de estos sistemas mediante el uso de ecotecnologías, la fabricación y uso de bioinsumos, la generación de energía doméstica a través de los biodigestores, el reciclaje de nutrientes y la cosecha de agua, entre otras.

Se establecieron los requisitos y mecanismos para la asignación del BPA. Estos fueron: a) la entrega a la mujer; b) la familia debía disponer de un predio de entre una y cinco manzanas (3,5 ha), la tierra no necesariamente tenía que ser propiedad de ella, sino que puede ser de otro miembro de la familia; c) que no tuviera los bienes que contemplaba el BPA; d) aceptar el bien y demostrar compromiso para su manejo apropiado; e) la mujer firmaba un documento en el que se comprometía a recibir talleres de capacitación, a no vender los bienes que se le entregan, a participar en la organización de un grupo de protagonistas y a devolver el 20% del valor recibido para conformar un fondo de ahorro, que es parte del patrimonio del grupo.

En el caso del municipio de San Ramón, desde el año 2008 hasta la fecha se han entregado 1.190 bonos. De acuerdo a una entrevista a uno de los técnicos que participó en la operacionalización del programa y actualmente es miembro del Sistema Municipal de Producción Consumo y Comercio, según una evaluación interna, solamente 628 (52%) familias mantienen o han aumentado los activos entregados. Esto significa una eficiencia relativamente baja del programa. Se plantean como principales causas de este desempeño la selección inapropiada de beneficiarias, que no cumplían los requisitos establecidos; y activos del programa que no se adecuaban a las condiciones socioeconómicas de las familias, por ejemplo, las aves de corral y los cerdos que se entregaron eran especies de razas mejoradas que demandan alimentos concentrados, a los que no podían acceder las familias. Por tanto, en estas situaciones las protagonistas vendían los activos productivos o los usaban para la alimentación antes de que logran reproducirse. En el caso de los bonos que incluían vacunos, si la familia no contaba con tierras suficientes para el pastoreo, las beneficiarias optaban por vender el activo.

La filosofía del programa era organizar grupos de 50 mujeres, que en el mediano plazo dieran el salto para formas superiores de organización, como cooperativas. En el caso del municipio, dentro de los grupos de mujeres beneficiarias con cerdos decidieron organizar una cooperativa para articular la cadena y dar valor agregado a la carne. El gobierno municipal les apoyó con el terreno para ubicar la infraestructura y el Ministerio de Economía Familiar Cooperativa Comunitaria y Asociativa construyó la infraestructura. La cooperativa funcionó un tiempo relativamente corto y se desintegró.

Sin embargo, dentro de las mujeres y los grupos que se mantienen, existen testimonios en los que el programa logró su cometido. Hay familias que han logrado reproducir y mantener su hato de ganado a partir de una vaca recibida. Ahora, cuentan no solo con la leche y el queso para la seguridad alimentaria familiar, sino que venden los excedentes en los mercados locales. Igualmente con las aves de corral y con los cerdos entregados, existen testimonios que evidencian el rol de estos activos en la mejora de la seguridad alimentaria y los ingresos de las familias. No existe una evaluación en el municipio acerca del impacto y la sostenibilidad de este programa, pero se muestran logros tangibles en las familias que mantienen los activos. El Gobierno Municipal de San Ramón construyó un mercado municipal para la producción agroecológica de las familias rurales, en el que se muestran los productos de este programa, que sin duda ha mejorado no solo la seguridad alimentaria de las familias productoras, sino la oferta de productos para las familias rurales y urbanas que no tienen posibilidades de producir alimentos. Está pendiente el desafío de evaluar en términos productivos, ingresos, sostenibilidad y bienestar para las familias del programa Hambre Cero en el municipio de San Ramón.

Desde el sector público, el gobierno a través del Ministerio de Educación (MINED) desarrolla el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), el cual se divide en cuatro componentes: a) Educación en Seguridad Alimentaria y Nutricional; b) Huertos escolares; c) Merienda escolar y d) Kiosco escolar. El monitoreo y supervisión de la merienda escolar es dirigido por el PINE – MINED, a través de los técnicos territoriales y la dirección de los centros escolares. En cada centro escolar, la responsabilidad es desempeñada por un Comité de Alimentación Escolar (CAE), en el cual participan los padres de familia bajo la coordinación del director del centro. Desde sus inicios, los CAE han sido un soporte importante para la sostenibilidad del PINE, considerando que ellos gestionan el proceso de elaboración de la merienda escolar, desde el momento que se recibe, almacena y prepara hasta la entrega de las raciones a cada niño y niña.

En el caso del municipio de San Ramón, cuenta con 90 escuelas de educación inicial y primaria, con 7.458 niños y niñas, quienes reciben la merienda escolar. En una evaluación del programa para el período 2013-2019 realizado por el PMA se concluyó que en el PINE la transversalidad de los temas de nutrición, resiliencia y cambio climático se han centrado en talleres puntuales, pero no se cuenta con evidencia de haber generado alguna incidencia sobre cambio de aptitudes o el cambio de comportamientos.

Se puede afirmar que algunos desaciertos en la implementación de programas y proyectos de desarrollo agropecuario desde una visión del sector público nacional se atribuyen a la falta de una visión integral. El municipio de San Ramón

podría considerarse como uno de los iconos en la producción de *Passiflora edulis* (Parchita o maracuyá). Sus orígenes se encuentran en un programa del Instituto de Desarrollo Rural (IDR), en el año 1994. Muchos productores vieron en este rubro mayores utilidades económicas, por lo que dedicaron sus parcelas a producirla, reduciendo o dejando de producir granos básicos (maíz y frijol), lo que afectó la base de la seguridad alimentaria de las familias, dejándolas vulnerables a los precios del mercado. Este fenómeno se presentó en otros rubros, en el que persiste la visión de rentabilidad y de adquirir con los ingresos alimentos básicos que antes producían.

Actores, formación de liderazgo e institucionalidad frente a la inseguridad alimentaria, el deterioro ambiental y el desarrollo rural en San Ramón

La realidad actual de San Ramón en materia de su Sistema Alimentario, la Seguridad Alimentaria y la sostenibilidad es el resultado de una historia compleja, de las interacciones de procesos globales, nacionales y locales. Entre los procesos globales más importantes con incidencia local están los referidos a los mercados internacionales, especialmente del café. Las decisiones derivadas de la institucionalidad alrededor de este rubro ha desempeñado y sigue influenciando la producción, el ingreso, el empleo y, por ende, la seguridad alimentaria nutricional del municipio.

Por otro lado, procesos nacionales como el triunfo de la Revolución Sandinista en los años ochenta generaron una dinámica de nuevos actores sociales y gremiales, como la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), creadora del Programa Campesino a Campesino, que irrumpió en el municipio a inicios de la década de 1990. La Unión de Cooperativas Agropecuarias (UCA – Augusto Cesar Sandino) de este municipio es el resultado de ese proceso. La mayoría de las tierras que poseen los cooperados tienen como origen la Reforma Agraria impulsada por la revolución. Si bien, como demuestran diagnósticos productivos de esta organización, no han logrado profundas transformaciones en los sistemas productivos de sus asociados y asociadas en cuanto a su sostenibilidad ambiental, social y económica y, en particular, en la seguridad alimentaria, presentan esfuerzos relevantes en esa dirección.

Otras organizaciones sociales de cobertura nacional, departamental o local han tenido presencia en la dinámica socioproductiva y ambiental del municipio en los últimos treinta años. Se puede afirmar que el resultado más tangible del trabajo de los actores sociales y gremiales está referido a la promoción de sistemas productivos sustentables basados en los postulados de la agroecología. En la

actualidad, cuatro actores con relevante experiencia ambiental tienen presencia en comunidades del municipio. Estos son:

- a) El Programa Campesino a Campesino (PCaC), con casi 30 años de presencia ininterrumpida en San Ramón. Actualmente cuenta con 2.000 familias participando en sus redes de trabajo, con presencia en 65 comunidades de las 96 del municipio, y tiene ocho Bancos Comunitarios de Semillas criollas y acriolladas, producto de la recuperación de material genético local. Trabaja con una red de 120 líderes promotores y promotoras, de los cuales 65 líderes y lideresas están asumiendo distintas responsabilidades comunitarias y de gestión pública en el nivel municipal. Por ejemplo, la actual alcaldesa y el vicecalde del municipio provienen de este movimiento.
- b) La Unión de Cooperativas Agropecuarias (UCA – Augusto Cesar Sandino) es una organización gremial local, con presencia en el municipio desde hace 30 años. Sus principales líderes han ocupado responsabilidades en la gestión pública municipal y en el sector público agropecuario departamental y nacional. En el municipio de San Ramón cuenta con ocho cooperativas socias. Su perfil hacia la Seguridad Alimentaria se orienta a la diversificación productiva, mejoramiento de prácticas agroecológicas para una mayor disponibilidad de alimentos en el ámbito de las familias socias; la sustentabilidad de los sistemas locales alimentarios y el fortalecimiento del cooperativismo con la participación de jóvenes y mujeres.
- c) La Fundación Denis Ernesto González López (FUDEGL) es una organización sin fines de lucro presente en el municipio desde hace 15 años. Sus primeras acciones estuvieron orientadas a la promoción de prácticas agrícolas conservacionistas, ampliando su enfoque a la permacultura, el rescate de semillas criollas y la agroecología en general. Ha facilitado la creación de cinco Banco Comunitarios de Semillas en el municipio, así como la caracterización de 20 variedades criollas que forman parte del material genético de las familias campesinas, las cuales presentan un conjunto de ventajas frente al cambio climático. Esta organización ha demostrado liderazgo en la articulación y la incidencia para incorporar diversos temas de fomento de la agroecología y la sustentabilidad en la agenda del gobierno municipal.
- d) El Movimiento de Productores y Productoras Agroecológicos y Orgánicos (MAONIC) tiene sus raíces en la Mesa Orgánica, constituida en el año 2007, que ha logrado desarrollar sinergias con distintas organizaciones sociales, productivas y del sector público. Su contribución más importante ha sido aportar a la construcción de propuestas nacionales de fomento a la producción agroecológica. Ha desarrollado competencias técnicas en la recupe-

ración sostenible de suelos. Si bien es una organización nacional, representa un soporte relevante para las organizaciones y los productores locales.

- e) La Organización para el Desarrollo Económico y Social en el Área Urbana y Rural (ODESAR) es una Organización no Gubernamental (ONG) con presencia en varios municipios del departamento de Matagalpa, incluyendo San Ramón. Sus objetivos están relacionados con la necesidad de desarrollar programas, proyectos y acciones que permitan la atención a los grupos más empobrecidos e históricamente marginados. Privilegia proyectos orientados a disminuir la pobreza extrema y la Seguridad Alimentaria y Nutricional del campesinado y los trabajadores rurales sin tierra, estableciendo como prioridad la relación directa con las mujeres.

La formación de liderazgos comunitarios, intercomunitarios y municipales está dentro de los principales resultados de varias décadas de trabajo en San Ramón. Este liderazgo ha facilitado acuerdos, que se expresan en varias ordenanzas orientadas a la Seguridad Alimentaria Nutricional, el cuidado del ambiente y la sostenibilidad productiva. El gobierno municipal ha facilitado que estas expresiones organizadas formen parte de comisiones de trabajo, que a lo largo del tiempo han tomado distintos nombres, pero con la misma finalidad.

La influencia de la institucionalidad nacional y las políticas públicas agropecuarias, ambientales, de salud y educativas han sido más dispersas en materia de Seguridad Alimentaria y Sostenibilidad. Las Leyes de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 693) y de Fomento a la Producción Agroecológica y Orgánica (Ley 765) no se han aplicado en el municipio, especialmente desde la perspectiva de sus mecanismos organizacionales. La Ley 693 establece la organización y funcionamiento de las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, sin embargo, en el municipio funciona una comisión denominada “Gabinete de Producción, Medio Ambiente y Agua”. En esta comisión participan, además de los líderes de las organizaciones antes descritas, concejales de las comunidades rurales con experiencia y compromiso con el desarrollo de la agricultura sostenible. Desde esta comisión las organizaciones sociales y gremiales desarrollan sus mecanismos de coordinación e incidencia.

La dispersión de las organizaciones del sector público era una característica en los espacios municipales. Recientemente (año 2020), la expresión del Sistema Nacional de Producción Consumo y Comercio (SNPCC) se ha organizado en el ámbito de los municipios del país, y en San Ramón de manera particular. En este espacio convergen los delegados o técnicos que atienden la municipalidad, entre otros: Ministerio de Agricultura (MAG); Ministerio de Economía Familiar Comunitario Cooperativo y Asociativo (MEFCCA); Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA); Ministerio del Ambiente y los Recursos

Naturales (MARENA); Instituto Nacional Forestal (INAFOR); Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria (IPSA). Este mecanismo de coordinación permite reuniones mensuales para coordinar y evaluar el trabajo en materia agropecuaria, e invitan regularmente a tres miembros del Gobierno Municipal, particularmente a los máximos cargos de la alcaldía y la Presidencia del Gabinete de Producción, Medio Ambiente y Agua.

Como plantea Ayala (2004) la innovación institucional y, en particular, la creación de instituciones eficientes es una tarea difícil, porque se trata de una negociación compleja, muchas veces de demandas conflictivas. Sin embargo, el municipio de San Ramón por la experiencia acumulada en la formación de capital social entre sus actores podría aprovechar de manera más efectiva estos mecanismos para avanzar en los desafíos de transformar el sistema alimentario y su sostenibilidad.

Algunas evidencias aportadas desde la agroecología para la transformación sostenible del sistema alimentario en el municipio de San Ramón

A pesar de la complejidad del fenómeno alimentario en este municipio, se han sentado las bases técnicas, sociales y organizativas para masificar la agroecología. Se cuenta con una Red de Bancos Comunitarios de Semillas (criollas y acriolladas), fincas de faros o de referencia que dan cuenta en condiciones reales de los resultados del modelo, así como el engranaje organizativo en el ámbito institucional para avanzar en esta dirección.

El último estudio municipal del estado de la Seguridad Alimentaria Nutricional se realizó en el año 2010, encontrándose que el patrón alimentario en el sector rural estaba compuesto por ocho alimentos y en el área urbana, por doce. Estudios de casos de fincas agroecológicas del municipio, muestran el potencial de la agroecología para lograr la suficiencia alimentaria en el ámbito de las familias y además excedentes (40%) para el mercado local (Cuadro 1). Estas fincas producen en promedio 20 rubros, lo que les permite diversificar su dieta alimentaria y además obtener ingresos adicionales por la venta de los excedentes y así complementar sus ingresos. Las familias de los casos estudiados compran una mayor diversidad de alimentos que no pueden producir en sus fincas.

En materia de sostenibilidad ambiental, los casos estudiados muestran la transformación del modelo convencional de la agricultura, con el uso de 14 tecnologías y prácticas agroecológicas, entre las cuales se encontraron: diversidad vegetal (promedio, 20 rubros), incorporación de abonos orgánicos para mejorar la fertilidad del suelo, manejo de plagas y enfermedades mediante la fabricación

de bioinsumos naturales, uso de semillas criollas y acriolladas de acuerdo con las proyecciones climáticas locales, protección de suelos con barreras vivas y muertas, cortinas rompevientos, distintas tecnologías de cosecha de agua y aplicación de biofertilizantes. Este cambio en la matriz tecnológica contribuye no solo a la restauración de las fincas y el ambiente circundante, sino a la reducción de enfermedades por intoxicaciones, a la mejora de la calidad de los alimentos y a reducir los costos de producción.

Cuadro 1. Patrón alimentario del área urbana, rural y fincas agroecológicas

Sector	Número de alimentos del patrón	Tipos de alimentos consumidos	
		Producidos	Comprados
Urbano	12		Tortilla de maíz, frijol, arroz, café, chiltoma, cebolla, cuajada, pan simple, azúcar, aceite, sal y huevo
Rural en general	8	Maíz, frijol, arroz, café, huevo (en promedio 60% producido en la finca)	Azúcar, aceite, sal,
Casos de fincas agroecológicas	20	Maíz, frijol, plátano, yuca, guineo, huevos, cítricos, aguacate, verduras, frutas, carne de pollo, (exceptuando la carne de pollo que se compra parcialmente, en los demás rubros existe excedente promedio de 40%).	Arroz, queso, cuajada, crema, aceite, sal azúcar, carnes, avena pan

Fuente: elaboración propia a partir de diagnósticos de la Seguridad Alimentaria Nutricional del municipio realizados en el 2010 y el estudio de la Alianza por la Agroecología y el SIMAS (2016).

Si bien estos resultados son alentadores en la dirección de mejorar el sistema alimentario y su sostenibilidad en el municipio, surgen algunas preguntas que estudios posteriores podría responder: ¿cuál es el avance en la transformación agroecológica de las fincas que han sido acompañadas por las organizaciones locales, descritas en este trabajo? ¿Cuáles son los cuellos de botella que limitan la adopción del modelo agroecológico? ¿Qué políticas públicas nacionales y locales podrían acelerar esta transformación? ¿Qué opciones son posibles para las familias rurales que no tienen tierras y que dependen de la venta de su fuerza trabajo para asegurar su alimentación?

Conclusiones

Considerando los interrogantes planteados en el presente trabajo se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. El Sistema Alimentario actual del municipio de San Ramón es el resultado de un proceso histórico de políticas públicas agrícolas y de las relaciones con el mercado nacional e internacional. Este sistema alimentario es deficitario en términos de la producción de alimentos, tanto para las familias campesinas como para la población rural y urbana. La estructura de tenencia de la tierra, en el que coexiste la gran propiedad con la pequeña propiedad campesina, es producto de dinámicas históricas que condicionan la producción de alimentos.

2. El acceso de las familias rurales sin tierra a los productos alimenticios depende de los ingresos generados, los cuales son inciertos, especialmente en sectores como la cafcultura, por la inestabilidad en los mercados internacionales, las crisis sociopolíticas y eventos inusitados, como la pandemia del COVID 19.

3. Las políticas públicas expresadas en programas de capitalización de las unidades campesinas como, el Bono Productivo Alimentario (Hambre Cero), han tenido un desempeño regular, por cuanto casi el 50% de las familias no logró sostener y hacer crecer los activos entregados. Sin embargo, para quienes mantienen y han reproducido los activos, representan mejores posibilidades alimentarias para sus familias y oferta de productos para los mercados locales. El PINE – Merienda Escolar ha sido estable para los niños de educación inicial y primaria, representando una complementación de la alimentación de las familias, la cual, como se ha mencionado, es deficitaria. La participación de los padres de familia en la gestión de este programa ha sido fundamental para el éxito.

4. La transformación agroecológica de las unidades de producción campesinas ha sido producto fundamentalmente de organizaciones gremiales y sociales, que han mostrado compromiso a lo largo de casi 30 años. Estas organizaciones han creado la base organizativa de tecnologías agroecológicas sostenibles para emprender el escalonamiento a un mayor número de fincas en el municipio. Así mismo, cuentan con el liderazgo y las competencias para incidir en políticas públicas locales para la mejora del sistema alimentario. Existen pruebas fehacientes de la superioridad del modelo agroecológico de fincas diversificadas, frente a fincas convencionales, en cuanto a la suficiencia productiva.

5. Se encontró que la coherencia entre las políticas nacionales y las locales, los mecanismos de coordinación y la intersectorialidad aún son insuficientes. Tanto la “Ley 693” de Seguridad Alimentaria como la “Ley 765” están paralizadas y no presentan aplicación en el ámbito municipal. Por otro lado, en los mecanismos de coordinación local, como el “Gabinete de Producción, Medio Ambiente y Agua”, no participan delegaciones del gobierno central, como el MINED y el MINSA,

ambos claves es una estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La articulación del Sector Público Agropecuario mediante el Sistema de Producción, Consumo y Comercio con la participación del Gobierno Municipal es un paso importante, pero debe contar con la participación de otros actores claves, como los antes mencionados.

6. La investigación mostró debilidad en la gestión de la información y del conocimiento del sistema alimentario y, por ende, de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. El equipo que realizó el presente trabajo precisó unir piezas dispersas para comprender la realidad sobre la temática. Es necesario generar un sistema de indicadores acerca del sistema alimentario, con sus estrategias de monitoreo y seguimiento, que permita generar conocimientos para la toma de decisiones en esta materia.

Referencias

AMUPNOR. *Diagnóstico Municipal de San Ramón*. Asociación de Municipios Productivos del Norte. Matagalpa, Nicaragua, 2010.

ALIANZA POR LA AGROECOLOGÍA Y SIMAS. *De la práctica agroecológica en la finca a la incidencia política*. Seis experiencias en San Ramón, Nicaragua. Primera edición, Managua, Nicaragua. 2016.

AYALA, José. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. (Primera reimpresión.)

BONILLA, Harvi; GUTIÉRREZ, Martha; RAMÍREZ, Javier; ROJAS, Jairo. Estado de la Seguridad alimentaria y nutricional en el municipio de San Ramón, departamento de Matagalpa, durante el segundo semestre del 2009. In: ROJAS, J.; RAMÍREZ, J. *Aportes para el Desarrollo Rural en la Región Centro Norte de Nicaragua*. 1. ed. Managua: UNAN, 2012.

GARCÍA, Rolando. *Sistemas complejos: Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. 1. ed. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2006.

GONZÁLEZ, Gladis; SANTAMARÍA, Julio; ROJAS, Jairo. Escalamiento de la agricultura Agroecológica para aumentar la producción de alimentos. In: *Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional en la Comarca NGABE-BUGLE, Panamá*. Panamá: IDIAP, 2019.

FAO. *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: FAO, 2017.

HOLT, Eric. *Campesino a Campesino: voces de Latinoamérica* Movimiento Campesino para la Agricultura Sustentable. Managua, Nicaragua. SIMAS, 2008.

MCBAIN, H.; BOSIEN, W. *El derecho a la alimentación y la lucha para combatir el hambre en Nicaragua. Un año del Programa Hambre Cero*. Nicaragua: FIAN Internacional, 2008.

MALDIDIER, C.; MARCHETTI, P. *El Campesino Finquero*. Managua, Nicaragua: Universidad Centroamericana, 1996.

MARIELLE, P.; RENDÓN, T. Fuerza de trabajo y reproducción campesina. *Revista Comercio Exterior*, México, v. 28, n. 6, 1978.

RAMÍREZ, Javier; MÉNDEZ, José. *Transformaciones agrarias y estrategias de reproducción campesina en el Soconusco, Chiapas*. 1. ed. Distrito Federal, México: Colegio de Postgraduados – México, 2007.

RIVAS, Edgard. *San Ramón Indígena y Fértil*. 1. ed. Matagalpa, Nicaragua: Editorial Apante, 2008.

ROJAS, Jairo; BLANDINO, Luís. *Dinámica de la renovación y fomento cafetalero en el municipio de San Ramón, Matagalpa, periodo 1990-1995*. 1996. Tesis (Ingeniero Agrónomo) – Universidad Nacional Agraria, Nicaragua, 1996.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-222.

Evolución y cambios de la política pública en seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia-Colombia

José Anibal Quintero Hernández

Introducción

La investigación que aquí se presenta sobre la evolución y cambios de las políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia-Colombia se desarrolla bajo el marco del grupo de investigación Planeación, Desarrollo y Educación (Plan D+E) de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, en el cual se abordan los temas de territorios agroalimentarios en el departamento de Antioquia.

En Colombia, existe una fuerte preocupación por la seguridad alimentaria. La Constitución Colombiana de 1991, en el capítulo II, se refiere a que la alimentación equilibrada es un derecho fundamental de los niños y establece los deberes del Estado, desde el ámbito de la producción y el fortalecimiento de la investigación, hasta las materias primas y las tecnologías para la producción. Sin embargo, un informe suministrado por el Procurador General de la República, de reciente inclusión en la página Web del banco de alimentos de Colombia¹, reportó que cinco millones de personas padecen hambre en el país y un 54,2% de los hogares sufren desnutrición crónica, con lo cual existe una fuerte preocupación en esta materia.

El departamento de Antioquia conformado por 125 municipios y con un área de 63.612 Km² (5,5% de Colombia) cuenta con una población de 6.407.102 habitantes, de los cuales 4.972.941 (77,61%) pertenecen a la zona urbana y

¹ <http://www.bancodealimentos.org.co/procurador-llama-a-unirse-al-pacto-contra-el-hambre/>, Consultada en octubre de 2018.

1.434.161 (22,38%) a los centros poblados, rural y disperso de acuerdo con datos preliminares del CENSO de 2018. Está ubicado sobre la cordillera central, con una diversidad de ecosistema que permite tener una producción agropecuaria para la exportación y el consumo.

En el tema de Seguridad Alimentaria el departamento ha sido líder en Colombia con el Programa de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA), desde el año 2001, incluido en el Plan de desarrollo departamental y reconocido en el 2003 como política pública a nivel departamental (Gobernación de Antioquia, 2011). Son importantes esfuerzos los que se han hecho desde esta política y, de manera especial, al abordar la literatura se evidencia que existen algunos trabajos importantes desde los ejes de las evaluaciones de las políticas públicas (Mazo e Imasato, 2018; Mazo, 2015; Oviedo, 2015; Quintero, 2011; Arboleda, García, Agudelo, Orrego, 2008); desde la nutrición (Alvarez, et al., 2006) y desde la participación (Zuliani, 2010); pero sin lograr hasta el momento identificar aspectos relacionados con el territorio, que es lo que se pretende en esta investigación.

Se identifica que se han conformado subregiones desde la seguridad alimentaria y nutricional para producir alimentos, al tiempo que surge la necesidad de integrarse en todas las escalas a nivel local y nacional procurando una seguridad alimentaria y nutricional (SAN). De este modo, el presente texto está dividido en cinco partes, además de esta introducción, de la siguiente manera. La primera parte desarrolla el enfoque teórico que considera el abordaje relacional. En la segunda se describe la metodología utilizada; la tercera se enfoca en la trayectoria de la política pública desde su creación, en la cual se desatacan cinco periodos gubernamentales del departamento de Antioquia, con cuatro años cada uno, así lo que permite identificar las estrategias en la política MANA. La cuarta parte analiza las experiencias emergentes en el territorio en su relación con las compras públicas para la alimentación escolar, en la que han avanzado organizaciones sociales rurales en tres municipios del departamento: Cáceres, Granada y el Carmen de Viboral. La quinta parte corresponde a las consideraciones finales.

La política pública desde una perspectiva relacional

El abordaje teórico de esta investigación surge a partir de la contribución reciente de Tirelli (2020), el cual tiene en cuenta dos campos de estudio, los estudios territoriales y los análisis sobre la implementación de las políticas públicas como una aproximación teórica entre estos, desde un abordaje relacional del territorio. De acuerdo con Reis (2005; 2015) y Favareto et al. (2015), el territorio representa una contribución importante para las reflexiones en torno de las políticas públicas y, de manera particular, de cómo estas son implementadas en los diferentes

espacios. De esta manera, el territorio no es percibido como mero receptáculo de las políticas públicas. Es posible encontrar diferentes resultados que dependen de las diversas relaciones establecidas entre los actores del territorio, de las posiciones que ocupan desde el campo relacional y de los recursos que disponen para alterar o fortalecer la política (Tirelli, 2020). Se trata de contribuir a un diálogo que permita la comprensión sobre como el territorio actúa sobre la agencia de los implementadores en el nivel local, con lo que los resultados de las políticas públicas sean contingentes y en algunas ocasiones se apartan de los objetivos propuestos.

De un lado se puede señalar que el territorio no ha sido incorporado como una categoría analítica en los estudios sobre la implementación de políticas públicas, con excepción de aquellos casos en que el foco de estudio se orienta a las políticas referentes al ordenamiento y desarrollo territorial (Favareto et al., 2015). De acuerdo con Tirelli (2020), el concepto de territorio está siendo usado en el análisis de las políticas públicas y en su diseño como un recorte espacial sobre el cual la política busca incidir para responder a un determinado problema. En el caso de las políticas de base territorial, la literatura considera que ciertas políticas reducen el concepto de territorio al de un receptor de inversiones de los recursos del gobierno para promover su desarrollo (Lotta y Favareto, 2016). Desde la concepción de políticas públicas territoriales, muchas veces el territorio se torna un espacio homogéneo para la implementación de las políticas. De esta manera, y de acuerdo con el enfoque relacional, consiste en la emergencia de realidades sociales movidas por sujetos tanto individuales como colectivos que están en relación con ellos en un determinado sentido (Donati, 1993).

En este trabajo, el concepto de territorio es definido como lo que emerge de una combinación de discursos, tecnologías, alianzas y modos originales, no preexistentes, un plano de ensamblaje de elementos heterogéneos que se vinculan mutuamente, constituyendo una trama contingente de recorridos, usos, conflictos y efectos (Deleuze y Guattari, 1994; De Landa, 2006).

En esta misma perspectiva, Reis (2015) considera que a los territorios se les puede conferir una naturaleza incierta, contingente e inesperada. Se trata de pasar de una visión organicista a una noción que reconozca su polimorfismo (Reis, 2005).

En lo que se refiere a la noción de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en términos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, la agroecología, la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación adecuada, reafirmaron un compromiso por abordar la SAN desde perspectivas multidimensionales. De acuerdo con algunos autores, tanto la soberanía alimentaria como el derecho humano a la alimentación adecuada y la promoción del desarrollo, son referenciales inseparables de la SAN (Burlandy, Magalhães y Maluf, 2006).

De esta manera, y teniendo en cuenta estos abordajes sobre las políticas públicas, el territorio en relación con la seguridad alimentaria y nutricional ha permitido abordar algunas preguntas: ¿cómo se ha dado el proceso de emergencia y cuáles son los mecanismos que han provocado las transformaciones en las políticas públicas desde los aspectos sociales, políticos o ambientales u otros? ¿Cómo se producen en los territorios las relaciones de las instituciones a través de las cuales los actores construyen sus propias visiones del mundo resignificando la relación con las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento de Antioquia? ¿Es posible resolver los problemas de asimetrías entre las comunidades y los centros de poder en relación con la seguridad alimentaria y Nutricional?

Con estas preguntas, el objetivo de la investigación ha sido abordar la evolución y el cambio de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento de Antioquia desde su surgimiento hasta la actualidad e identificar las relaciones de los actores en sus territorios que permitan comprender la construcción y las emergencias de sus propias visiones en torno de la política pública.

Metodología

El objeto de investigación es la política pública de MANA en el Departamento de Antioquia, con lo que ha sido central la discusión de la política en relación con el territorio. La investigación es de tipo cualitativo con lo que se han levantado informaciones primarias y secundarias durante el periodo de la política pública, desde el año 2000 hasta el 2020. Para los datos primarios se realizaron entrevistas abiertas que permitieran hacer contrapreguntas y ampliar la información sobre la base del desarrollo de estas entrevistas a participantes que han estado en la implementación de la política pública tanto a nivel regional como municipal. Entre estos actores se encuentran las organizaciones públicas de diferentes niveles del gobierno municipal, y departamental, con lo que se hicieron un total de 16 entrevistas en igual número de municipios distribuidos en las nueve subregiones del departamento, tratando de dar cuenta de diferentes condiciones regionales sociales económicas y ambientales, históricas y culturales, tanto en las zonas urbanas como rurales. También se entrevistaron personas que han participado de los diferentes proyectos acompañando los procesos de las organizaciones sociales y ONG en diferentes subregiones del departamento.

Trayectoria de la política pública para el mejoramiento alimentario y nutricional de Antioquia

La trayectoria de la política pública desde su creación se desatacan cinco periodos gubernamentales del departamento de Antioquia, con cuatro años cada uno, permitiendo así identificar las estrategias en la política MANA. De 2000 a 2003, el surgimiento; del 2004 al 2007, la continuidad y el fortalecimiento de la estrategia; en el tercer periodo, de 2008 a 2011, sostenimiento y rupturas de algunas estrategias; el cuarto periodo, entre 2012 y 2014, donde se aborda la reintegración y creación de nuevas estrategias. El quinto periodo, el más reciente, del 2015 al 2019, es el periodo más vigente que presenta nuevamente rupturas y sostenimiento de las estrategias y un nuevo proceso de planeación (Cuadro 1). También se da cuenta de esta etapa del 2020, que se cruza con la pandemia que se está dando en los momentos actuales y que se inicia con un nuevo plan de desarrollo 2020-2023. Estos aspectos han estado relacionados con la política nacional y otros acontecimientos que pueden resultar importantes en relación con la política abordada.

Existe un amplio repertorio en la literatura sobre las políticas públicas en Colombia relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. Actualmente sigue vigente la política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), formulada en el documento de Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) N.º 113 de 2008, articulada a las experiencias de la política del departamento de Antioquia como referente para la formulación y posterior ejecución (Gobierno de Colombia Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010).

Para el departamento de Antioquia, el MANA, aborda los problemas alimentarios en la región, pero de manera especial con los menores de 14 años, que pasan a ocupar un lugar importante en la agenda del gobierno, logrando importancia en el nivel local, regional y nacional (Nussio y Pernet, 2013; Quintero, 2011).

El primer periodo, de 2000 a 2003, en su plan de desarrollo “Por una Antioquia Nueva”, surge el MANA con la construcción del perfil epidemiológico del departamento de Antioquia, posibilitando la comprensión del problema desde la tasa de mortalidad en cada 1000 nacimientos, que para el 2000 es de 32,9 (Garrett, 2011). Para el año 2000 en Antioquia se registraron los promedios de desnutrición global de 7,6%; crónica de 3,6%, en relación con el promedio nacional que fueron 6,7% y 2,8% respectivamente (Encuesta Demográfica de Salud, 2000). De ese modo, el Gobierno de este entonces consideró una línea en el mejoramiento alimentario del departamento para la elaboración de un programa de SAN al que integró varias secretarías liderada por la Dirección seccional de salud de Antioquia.

El surgimiento del MANA tiene en cuenta seis ejes de la siguiente manera: alternativas comunitarias para la complementación alimentaria, inducción a los servicios de salud, nutrición con buen trato, sistema de vigilancia alimentaria y nutricional de Antioquia (SISVAN), desarrollo de proyectos productivos y, finalmente, proyectos pedagógicos (Gobernación de Antioquia, 2007). Estos ejes buscan ser integrales y complementarios desde la seguridad alimentaria y nutricional al considerar elementos organizativos, económicos, sociales, de salud, de promoción y prevención y capacitación. Con estos ejes, fue creada una Gerencia de seguridad alimentaria y Nutricional para Antioquia (GSAN) que inició un proceso de gestión para la financiación, permitiendo involucrar otros actores públicos, privados, académicos y organizaciones sin ánimo de lucro.

En el periodo de 2004 a 2007, “Antioquia Nueva, un hogar para la vida”, del partido político del gobierno anterior, no presentó cambios en la política MANA. Se prestó mayor atención a la línea de inducción a los servicios de salud, detección precoz, protección específica y atención en salud infantil, sexual y reproductiva principalmente a menores de seis años y sus familias; también a las madres gestantes y lactantes y sus familias. Otro aspecto relevante fue el fortalecimiento del SISVANA frente a la ausencia de adecuadas informaciones oficiales para monitorear con fuentes oficiales la desnutrición en el departamento, logrando un diagnóstico para el departamento (Zuliani, 2010). Con la evaluación del plan piloto iniciado en el periodo anterior en los 30 municipios se identifica la persistencia de la desnutrición crónica, aunque los niños no morían de hambre gracias a la política. Entonces, se creó el programa de “atención a los niños con problemas de desnutrición grave” creando convenios con hospitales e iniciando protocolos para la recuperación nutricional (ICBF, 2009). Esta estrategia emprendida en los 125 municipios del departamento era realizada en algunos casos por funcionarios del municipio y en otros casos por los profesores de las escuelas públicas, generando información con equipos inadecuados (Mazo e Imasato, 2018). Aunque se realizó un convenio con los 125 Municipios para la participación en la política, solo se logró este objetivo con 95 de ellos (Gobernación de Antioquia, 2007). En el contexto nacional el Plan de desarrollo 2006-2010 “estado comunitario: desarrollo para todos” identificó la necesidad de disponer de una política de seguridad alimentaria correspondiente a la realidad nacional (CONPES, 113 de 2008).

En el periodo 2008 a 2011, desde el plan de desarrollo “Antioquia para todos, manos a la obra”, que corresponde al partido político diferente del periodo anterior, se presentaron cambios y rupturas con respecto a la política. Este periodo presta mayor atención a indígenas y desplazadas por el conflicto armado en los inicios de la década del 2000 (Gobernación de Antioquia, 2011). La mayoría de las líneas propuestas en la política Pública MANA recibieron otros nombres,

en tanto que los proyectos productivos y el SISVANA fueron parcialmente abandonados. Para ese momento, en el ámbito nacional se concertó y formuló el Consejo nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que sintoniza también con ejercicios producidos en el contexto internacional.

El periodo de 2012 a 2015, con su plan de desarrollo “Antioquia la más educada” establece, el gobierno realiza un acuerdo con el alcalde de Medellín (Gobernador 2004-2007) que permite retomar las iniciativas de la política MANA abordadas de 2001 a 2007, pero también generar nuevas estrategias al contemplar la educación como transformadora desde los primeros años de vida. En relación con las seis líneas temáticas de la política pública desde el 2003, se agruparon en tres ejes (Gobernación de Antioquia, 2013). El primero es la Atención y prevención para disminuir el riesgo de la inseguridad alimentaria en familias vulnerables (coincide con el eje de complementación alimentaria, inducción a servicios de salud, proyectos productivos agropecuarios y educación nutricional para hábitos alimentarios saludables). El segundo eje es el de Gestión de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional (integra líneas de nutrición con buen trato y proyectos pedagógicos) y el tercero es el Sistema de vigilancia alimentario y nutricional (corresponden a la línea 4 del SISVAN) (Plan de desarrollo Departamental de Antioquia, 2012-2015). En el plano nacional, en el año 2015 es aplicada la encuesta nacional de situación Alimentaria de Colombia (ENSIN) donde la inseguridad alimentaria se hace manifiesta para el 54,2% de los hogares colombianos, especialmente aquellos de composición indígena o encabezados por mujeres (Ministerio de salud, 2017). Se constatan falencias en el acceso, la disposición y el aprovechamiento de los alimentos, con lo que la política pública creada en 2008 demuestra que no es suficiente para la problemática en el territorio Nacional. De esta manera, se observa que la política nacional ha estado encaminada a la disponibilidad y la calidad, con lo que el acceso, el consumo y el aprovechamiento no han sido importantes en su formulación.

En el periodo quinto, el más reciente de 2016 a 2019, el plan de desarrollo “Antioquia Piensa en Grande” se ha enfocado principalmente en actualizar la política departamental mediante la ordenanza 046 de 2016, formulando el plan decenal de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia. También fortalece el sistema de información en seguridad alimentaria y nutricional (SISAN) mediante la ordenanza 038 de 2018; además, se crea la ordenanza antienviejecimiento u ordenanza 17 de 2019, política para el mejoramiento de la calidad y expectativa de vida de los habitantes del territorio Antioqueño. En el eje de educación de la SAN se creó la “catedra SAN” en las nueve subregiones del departamento a partir de la integración de la seguridad alimentaria y nutricional con las áreas básicas y las áreas obligatorias que conforman los planes de estudio.

Cuadro 1. Trayectoria de la política pública de seguridad alimentaria y Nutricional (MANA) en cada uno de sus ejes y estrategias propuestas en diferentes periodos de Gobierno (años).

2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	Plan Decenal (2019)	2020-2023
Inducción a los servicios de salud	Inducción a los servicios de salud	Parcialmente Abandonado	Atención y prevención para disminuir el riesgo alimentaria en familias vulnerables	Parcialmente Abandonado	Protección Social para la garantía del Derecho Humano a la alimentación saludable	5: protección social para la garantía del derecho humano a la alimentación saludable
Nutrición con buen trato	Nutrición con buen trato	Parcialmente Abandonado	Gestión de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional	Parcialmente Abandonado	Distribución sostenible y sustentable de alimentos	3: gobernanza como estrategia territorial para la seguridad alimentaria y nutricional
Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional de Antioquia (SISVAN)	Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional de Antioquia (SISVAN)	Parcialmente Abandonado	Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional de Antioquia (SISVAN)	Parcialmente Abandonado	Ambientes alimentarios saludables y sustentables	6: Ciencia, tecnología e innovación para el sistema alimentario y nutricional Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ODSAN)
Desarrollo de proyectos productivos	Desarrollo de proyectos productivos	Parcialmente Abandonado	Atención y prevención para disminuir el riesgo alimentaria en familias vulnerables	Desarrollo de proyectos productivos	Producción sostenible y sustentable de alimentos	2: producción y distribución sostenible y sustentable de alimentos
Proyectos pedagógicos	Proyectos pedagógicos		Gestión de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional	Catedra SAN	Ciencia, Tecnología e Innovación para el Sistema Alimentario y Nutricional	1: Gestión territorial de la seguridad alimentaria y nutricional
Complementación alimentaria	Complementación alimentaria	Complementación alimentaria	Atención y prevención para disminuir el riesgo de la inseguridad alimentaria en familias vulnerables	Parcialmente Abandonado	Cápitulo Ético Autonomía alimentaria y Soberanía territorial para los grupos étnicos de Antioquia	4: Ambientes alimentarios saludables y sustentables.

Fuente: Elaboración del autor.

Por ser el periodo más reciente de la política, es importante desatacar el plan decenal cuyo objetivo central era identificar y priorizar los elementos que han incidido en el sistema alimentario y caracterizar los diferentes actores involucrados en el proceso, de tal manera que se avanzara en la construcción de un diseño estratégico prospectivo que apuntara de manera asertiva a la solución de dichas problemáticas, mediante la definición de seis líneas estratégicas (Gobernación de Antioquia, 2019a).

La primera estrategia comprende la gobernanza como estrategia territorial para la seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia: gobierno y sociedad en red. Pretende el fortalecimiento, la innovación y el desarrollo institucional por medio de la gobernanza democrática y en red como iniciativa territorial, para promover trabajos colaborativos entre actores sociales, públicos y privados. La segunda estrategia trata sobre la producción sostenible y sustentable de alimentos que busca generar condiciones para alcanzar una oferta alimentaria sostenible, sustentable, diversa y de calidad. Esta estrategia pretende mejorar las condiciones y capacidades de la agricultura campesina familiar y comunitaria, con énfasis en la producción agroecológica, la comercialización y los procesos agroindustriales.

La tercera estrategia, distribución sostenible y sustentable de alimentos, pretende transitar hacia sistemas de abastecimiento y distribución que posibiliten la adquisición de alimentos saludables con consumidores institucionales, domésticos y mayoristas, al igual que el fortalecimiento de las organizaciones de la ACFC. En esta estrategia, las compras públicas se fortalecen al igual que los mercados campesinos. La cuarta estrategia considera los ambientes alimentarios saludables y sustentables, buscando su seguridad, que sean culturalmente aceptables y justos, permitiendo las practicas alimentarias con dietas frente a la malnutrición de manera consciente y responsable. Esta estrategia incluye los ambientes alimentarios informativos, la lactancia materna y los ambientes escolares. La quinta estrategia sobre la protección social para la garantía del derecho humano a la alimentación saludable está orientada a las personas con acceso limitado o que no tienen acceso a los alimentos suficientes y de calidad, en este caso está relacionada con la Alimentación Escolar PAE y la atención a los adultos mayores, entre otros. La sexta estrategia, que trata de la ciencia, tecnología e innovación para el sistema alimentario y nutricional, permite la generación de proyectos que movilicen el sistema alimentario y nutricional mediante la gestión del conocimiento, adaptando necesidades propias de los territorios, tiene en cuenta la elaboración del perfil alimentario y nutricional, el observatorio de seguridad alimentaria y nutricional, la iniciativas de investigación, las tecnologías de agroecología, productiva y de infraestructura, además de la innovación y apropiación comunitaria, para la asociatividad y mercados locales.

Finalmente, se ha creado un capítulo étnico –Autonomía alimentaria y soberanía territorial para los grupos étnicos de Antioquia–, que procura respetar las identidades, prácticas y cultura de los grupos étnicos. Con esto se busca recuperar, fortalecer y preservar las prácticas tradicionales de producción, fortaleciendo las habilidades y competencias y capacidades para la planificación de su autodesarrollo y el buen vivir. Estas estrategias, tal como se evidencia, intentan fortalecer los ejes propuestos en los periodos anteriores.

Aunque el plan decenal aportó elementos claves en la reestructuración de la política, actualmente con el plan de desarrollo 2020-2023 “Unidos por la vida” no se sigue de manera detallada el plan decenal propuesto por el gobierno anterior, con lo cual se han tomado algunos aspectos. Este plan parte de considerar que para el 2019, en Antioquia, el 27,9% de los hogares se encontraban en condiciones de inseguridad alimentaria entre moderada y severa con las regiones del Urabá y bajo Cauca, que puede llegar a ser más del 50% (DANE, 2019). Estas cifras son más contundentes si se señala que más de la mitad de los hogares (60,9%) se encuentran en inseguridad alimentaria (Antioquia, Encuesta de calidad de vida, 2019). Con este panorama, el plan de desarrollo en el tema de seguridad alimentaria tiene en cuenta 6 programas que se describen a continuación.

- Programa 1: gestión territorial de la seguridad alimentaria y nutricional que tiene en cuenta la disponibilidad de alimentos acompañado principalmente por la secretaria de agricultura del departamento, incluye los proyectos pedagógicos productivos.
- Programa 2: producción y distribución sostenible y sustentable de alimentos, consolidando el sistema de abastecimiento y distribución.
- Programa 3: que trata sobre la gobernanza como estrategia territorial para la seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia, con la búsqueda de soluciones de manera conjunta desde la participación además de la innovación y desarrollo institucional.
- Programa 4: ambientes alimentarios saludables y sustentables, permitiendo la recuperación de la identidad cultural alimentaria en la transformación de ambientes saludables.
- Programa 5: protección social para la garantía del derecho humano a la alimentación saludable, atención del programa PAE.
- Programa 6: Ciencia, tecnología e innovación para el sistema alimentario y nutricional que pretende implementar el Observatorio de seguridad alimentaria y Nutricional (ODSAN) desde la investigación y el monitoreo.

Es importante señalar que cada uno de estos programas tiene en cuenta el escenario de pandemia y de pospandemia.

Integración institucional y la participación para la seguridad alimentaria y nutricional

En este aparte es central señalar el proceso metodológico en la etapa de planificación de la misma política que pudo ser muy efectiva en su constitución. Con el origen mismo de la política, se iniciaron los encuentros entre las secretarías de agricultura, de gobierno, de hacienda, planeación, política social, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Estos abrieron el camino para una cultura de la seguridad alimentaria y nutricional y de la promoción en salud para enfrentar los problemas del hambre. En este sentido, Zuliani (2010) señala que con la formulación de la política pública MANA desde el gobernador, las secretarías, el sector académico y la comunidad afectada por el problema del hambre y la muerte de los niños, a lo que se suma el conflicto armado que se intensificaba en esta época, más que un grupo consolidado, era una forma de representar un punto de sensibilización para el gobierno.

Entre los actores que surgen en las diferentes regiones podemos mencionar las organizaciones comunitarias, organizaciones étnico-territoriales, fundaciones que trabajan por los niños, Juntas de Acción Comunal, grupos de madres comunitarias, movimientos sociales y grupos de diferentes etnias (Arboleda et al., 2008).

Los actores académicos, conformados por un gran grupo de universidades del departamento de Antioquia, se constituyen en un eje articulador entre la sociedad y el gobierno para contribuir con el desarrollo y fortalecimiento de la calidad de vida de la población, logrando desarrollar instrumentos para la vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAM). Desde lo político-institucional está el gobernador, y la asamblea departamental, que fue fundamental para construir una política pública que no solo estuviera vinculada al programa de gobierno, sin que fuera indefinida y estuviera supeditada a los resultados, pero que al mismo tiempo estuviera apoyada por el gobierno nacional.

En el plano nacional, la participación de instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar familiar, el instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Departamento de Estadística (DANE) entre otros, se articula de manera importante. De igual forma actúan los medios de comunicación, como la televisión local y la prensa. Todos estos actores e instituciones representan un apoyo al nivel nacional, departamental y local como punto de partida en el origen de la política pública. En lo relacionado

con los actores internacionales, las Naciones Unidas y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Salud y otros organismos de cooperación internacional, como hogares familiares de Francia, fueron centrales.

Dentro de los actores privados se integraron cajas de compensación, plazas de mercado, cooperativas de alimentos, de productores, de transportadores; organizaciones religiosas, empresas productoras de alimentos y clínicas. La articulación de estos actores permitió avanzar de manera importante en la elaboración del diagnóstico en los primeros años (Oviedo, 2015) logrando conformar comités locales subregionales y municipales de SAN. Esta integración continúa representando el eje articulador de la política hasta el momento actual, que le da vida a MANA buscando vincular a la sociedad en los procesos de formulación y la generación de diferentes espacios de participación. El comité tomó tanta fuerza que fue llamado a formar parte de la versión 40 del comité Mundial de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), para dar a conocer a nivel internacional la experiencia obtenida.

En lo relacionado con la participación comunitaria, a lo largo de la trayectoria de la política se pierde progresivamente y han sido las instituciones las que han liderado el proceso. Actualmente, las organizaciones sociales en el departamento continúan demandando otros problemas estructurales, como la tierra, el avance de megaproyectos mineros y energéticos y el ataque a los líderes sociales. De igual manera, durante el proceso de la formulación del plan decenal realizado durante el 2018 y 2019 no es evidente la participación de las organizaciones sociales en el departamento; está atravesado más por las instituciones y actores locales invitados. La participación en la política ha logrado avances importantes, pero requiere de un proceso que permita fortalecer las comunidades, que integre las experiencias con el contexto político en relación con las problemáticas de sus propios territorios.

La emergencia de las compras públicas para la alimentación escolar

En el departamento de Antioquia se han presentado tres experiencias de compras públicas para la alimentación escolar; en la región del Bajo Cauca, en el municipio de Cáceres y en el oriente de Antioquia, con los municipios de Granada y Carmen de Viboral. Las más referenciada en la literatura corresponde a Granada, con autores como Valderrama (2019); Valderrama et al. (2018) y Giraldo (2018). Estas experiencias tienen en común estar lideradas por organizaciones sociales y es el apoyo de la institucionalidad el que ha permitido su fortalecimiento. De las tres experiencias es la del Municipio de Granada la que se ha vuelto a iniciar durante el año 2020.

En Colombia existe una larga trayectoria con las compras públicas que ha sido documentada en la literatura, que da cuenta de 83 años de cronología del PAE hasta la actualidad (Gobernación de Antioquia, 2019). Su inicio se registra en el año de 1934, en el que ha tenido en su manejo algunas dependencias del gobierno; en la actualidad es el Ministerio de Educación Nacional quien está encargado del manejo y la transferencia de los recursos económicos a entidades territoriales certificadas y, a su vez, a los municipios, quienes destinan recursos para la operatividad del programa (Arboleda, et al. 2016; FAO, 2013; Vargas, 2013).

En estas condiciones de institucionalidad, en el oriente de Antioquia está el municipio de Granada, con las organizaciones sociales Asociación de Pequeños Productores de Granada (ADEPAG) y Asociación de Productores de Tafetanes; y el municipio de Carmen de Viboral, con la Asociación de Fruticultores del Carmen de Viboral (ASOFRUCAR) y la Asociación Agropecuaria del Carmen de Viboral (AGROPOCAR); en la subregión del Bajo Cauca, las organizaciones Asociación de Agricultores Vereda el Deseo (AAVED), la Asociación para el Progreso del Campo (APROCAMPO) y Asociación de Caucheros del Municipio de Cáceres y Caucasia (ASOCAUCE).

En el caso del municipio de Granada, las compras públicas se inician en los años 2004 y 2005 por iniciativa de la alcaldía y la Juntas de Acción Comunal, representadas en la Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOCOMUNAL). Este proceso enfrentó dificultades con la veeduría de estas compras públicas orientado por la Universidad de Antioquia y la Gerencia de MANA, que solicitaba registros sanitarios de los alimentos. Esta situación era incompatible con las compras que se realizaban directamente en la zona rural, es decir que los productos para el restaurante escolar eran comprados a los propios padres de familias localizados en el entorno escolar. Otros productos que no se producían en el municipio eran comprados en las tiendas comunitarias y en las zonas urbanas. Lamentablemente, a esta situación anterior se sumó que ASOCOMUNAL no pudo continuar, porque dentro de sus estatutos no estaba permitida tal actividad, con lo que paso a ser orientado por operadores particulares.

Para el año 2011, las compras públicas pasaron a ocupar un espacio en la agenda política de las organizaciones de Granada con el fin de abastecer los restaurantes escolares con alimentos producidos localmente. Lamentablemente, no se logró avanzar y debió continuar con un operador privado, comprando los alimentos fuera del municipio. Fue solo en el año 2015 que la administración municipal y ADEPAG iniciaron nuevamente las compras directamente a los campesinos productores. Las compras públicas integraban, además de los agricultores, otras organizaciones como un grupo de panadería y una organización

de mujeres víctimas del conflicto armado, quienes suministraban algunos alimentos procesados de panadería. Esta labor también estaba siendo apoyada por las cooperativas del municipio, que cuentan con gran solidez y tradición en el municipio (Valderrama et al., 2017).

Efectivamente, el apoyo por parte de la institucionalidad puede resultar importante en las iniciativas de las organizaciones sociales en asociación con la administración pública. Lamentablemente, para los años 2016 a 2019, periodo en el que entró una nueva administración, el programa cerró las puertas con la organización ADEPAG y fue adjudicado a una organización que, una vez más, inició la compra de los alimentos fuera del Municipio, dejando en los recuerdos de la gente la alimentación de los niños con sus propios productos y el mejoramiento económico del campesinado.

Frente a esta situación, algunas de las personas que lideraron este proceso de compras públicas en el Municipio de Granada han creado otros mecanismos tratando de fortalecer los procesos que habían iniciado. Algunos de los líderes de las organizaciones y muchos otros actores se han integrado con la corporación Tejipaz, junto con un grupo de profesionales, en un proceso de comercialización de sus productos con un enfoque de precios justos, recibiendo el apoyo internacional. Para inicios del 2020, los habitantes del municipio reeligen el alcalde que años atrás iniciara las compras públicas, con lo que este año, nuevamente a través de Tejipaz, iniciaron las compras públicas en el Municipio, pero lamentablemente para inicios del 2021 fue nuevamente entregado a un operador externo al municipio, con lo que las compras a las propias organizaciones del municipio llegó a su fin.

El liderazgo recobra relevancia a través de los mecanismos utilizados, con la persistencia de responder a los nuevos desafíos, con lo que todos los obstáculos que se van construyendo en el camino, no desisten fácilmente e insisten en su propio propósito, como ocurre con la Secretaria de Gobierno del municipio de Granada, que en la actualidad aglutina muchos de los actores. Las compras públicas se convierten en un reto al pretender mejorar la renta de los campesinos y la alimentación de los niños del municipio. Esta situación evidencia la forma como el territorio se convierte en acciones e interacción que los actores pueden establecer, que se concretan en las redes a lo largo del tiempo en los diferentes espacios, con lo que sus resultados no están predeterminados.

En el caso de Carmen de Viboral, las organizaciones ASOFRUCAR Y AGROPOCAR se inician durante el año 2008 con proyectos de la gobernación de Antioquia y fueron fortalecidas con el segundo Laboratorio de paz durante el 2011 a 2012. Las organizaciones debieron enfrentar una situación compleja con el operador del programa de las compras públicas, con lo que no se presentaron

acuerdos con este, al igual que con la institucionalidad de este momento. En el momento actual, las organizaciones están dedicadas más a actividades individuales y, en algunos casos, se integran para comercializar sus productos.

En el caso del Municipio de Cáceres, las tres organizaciones, AAVED, APROCAMPO y ASOCAUCE, se inician en los años 2011 a 2013 con el proyecto de familias Guardabosques promovido por las Naciones Unidas en el programa contra la droga y el delito con el proyecto de arroz. En el caso del Municipio de Cáceres, lamentablemente el conflicto armado ha deteriorado el proceso de las compras públicas, que no ha podido continuar.

Un aspecto particular es que en el año 2015 y 2016 las dos subregiones, los tres municipios y las siete organizaciones, se integran en el proyecto de la FAO-PMA y la Embajada de Brasil “Abriendo mercados para la agricultura familiar en Colombia”, como un proyecto piloto en Colombia donde también se integraron otras organizaciones en el departamento de Nariño. Estos territorios fueron escogidos como experiencias para conocer, implementar y desarrollar un modelo de compras públicas, no solo en la alimentación escolar, pues el proyecto incluía el suministro de alimentos para los programas del ICBF, en hospitales y cárceles (Giraldo, 2018). Este proyecto, ejecutado entre 2015 y 2016, consideró identificar e intervenir la posible debilidad que podían enfrentar las organizaciones de la agricultura familiar (OAF) para llegar a acceder a los mercados institucionales (FAO y PMA, 2016). La sistematización describe la manera como las organizaciones de agricultura familiar lograron alcanzar el mercado institucional y proveer alimentos en los municipios de Cáceres, Carmen de Viboral y Granada, en el departamento de Antioquia (Giraldo, 2018).

En este caso, tal como señalan Reis (2015) y Favareto et al. (2015), el territorio ofrece una contribución importante en relación con las políticas públicas, en la forma como ellas son implementadas en los diferentes espacios. Las políticas públicas adquieren características y efectos propios cuando son implementadas en territorios diferentes. De esta manera el territorio no es percibido solamente como receptáculo de las políticas públicas, como territorio pasivo

Conclusiones

La política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia (MANA), permite identificar que, aunque la política pretende atender a la población con mayores dificultades, especialmente a los niños menores de 14 años como fue concebida desde el inicio, esta no ha logrado resolver la problemática definitiva en relación con el hambre. Esta situación posiblemente se debe en parte a que los diferentes gobiernos trataron de dar respuesta a la política, creada desde el año

2003, realizando grandes cambios sin que se le preste la atención adecuada que requiere la política.

La política pública MANA logra integrar de manera importante grandes sectores –académicos, políticos, económicos– en torno de la problemática de la seguridad alimentaria, posibilitando que los niños del departamento resuelvan en parte el problema de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, la participación de organizaciones sociales sigue siendo un panorama que es necesario fortalecer en este proceso.

El análisis de las políticas públicas dese un abordaje del territorio representa una reflexión importante en su comprensión de cómo las políticas públicas adquieren efectos propios cuando son implementadas en los diferentes territorios, como ocurre con las compras públicas para la alimentación escolar en el caso de Granada, el Carmen de Viboral y Cáceres, con cada una de sus organizaciones sociales. De esta manera, el territorio no es un receptor solamente, un ente pasivo para la implementación de la política pública MANA con la que incluso llega a tener alguna dificultad, especialmente en la compra de los alimentos a las organizaciones.

Referencias

ÁLVAREZ, M. C.; ESTRADA, A.; MONTOYA, E. C.; MELGAR-QUIÑÓNEZ, H. Validación de escala de la seguridad alimentaria doméstica en Antioquia, Colombia. *Salud Publica de México*, n. 48, p. 474-481, 2006.

ARBOLEDA, L. et al. *Percepciones del programa de alimentación escolar por parte de los actores en el corregimiento de San Cristóbal y de a comunas 13, 15 y 16 del Municipio de Medellín*. 2016. TCC (Especialización en Alimentación y Nutrición) – Corporación Universitaria Lasallista, Caldas, Antioquia, 2016.

ARBOLEDA, J.; MARÍA GARCÍA, L.; AGUDELO, Y.; ORREGO, C. *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Medellín: Facultad Ciencias Sociales y Humanas; Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia, 2008. 40p.

BURLANDY, L; MAGALHÃES, R; MALUF, R. S. *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional no Brasil: aspectos produtivos, de consumo e de políticas públicas*. [relatório de pesquisa]. Rio de Janeiro, 2006.

CONPES, 113 de 2008. *Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) (2008)*. Ministerio de Salud y Protección Social.

DE LANDA, M. *A new philosophy of society, Assemblage theory y social complexity*. Londres; Nueva York: Continuum, 2006.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil Mesetas. Introducción*. 4. ed. *Capitalismo y Esquizofrenia*. Valencia, España: Ed. PRE-TEXTOS, 2004.

DONATI, P. Pensamiento sociológico y cambio social hacia una teoría relacional. *Revista Española de Investigaciones sociológicas (REIS)*, n. 63, p. 29-52, 1993.

- FAO. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar, estudio nacional de Colombia*. Bogotá: Proyecto GCP, 2013.
- FAO; PMA. *Sistematización articulación de la agricultura familiar con las cadenas de abastecimiento de alimentos a los programas institucionales en Colombia*. Bogotá: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2016.
- FAVARETTO, A. et al. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidades*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.
- GARRETT, J. MANA: Improving Food y nutrition Security in Antioquia, Colombia. In: GARRETT, J; NATALICCHIO, M. (Ed.). *Working multisectorally in nutrition*. Washington: IFPRI, 2011. p. 100-149.
- GIRALDO, P. *Alimentación escolar y compras públicas en perspectiva comparada: un análisis Colombia Brasil*. 2018. Disertación (Maestría) – Universidad Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Informe de gestión pública MANA (2004-2007), 2007.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Ordenanza n. 17 de 24 de noviembre de 2003*: Por medio de la cual se adopta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el departamento de Antioquia. Medellín, Colombia, 2007.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA ¿Dónde nace Mejoramiento Alimentario Nutricional de Antioquia-MANA? Consultado en: http://www.antioquia.gov.co/antioquia_v1/programas/mana/dondenace.html. 2011.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Informe de gestión pública MANA (2007-2011), 2011.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Plan de desarrollo Departamental de Antioquia, (2012-2015)*. “Antioquia la más educada”. Medellín, 2012.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Programa Antioquia con Seguridad alimentaria y Nutricional –MANA: Lineamientos técnicos MANA, 2013.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Manual para la supervisión integral del PAE en el territorio*, 2019.
- GOBIERNO DE COLOMBIA. *Plan nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos* Departamento Nacional de Planeación (2007). 2007.
- GOBIERNO DE COLOMBIA. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) (2012-2019)*. 2012.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF). *Lineamientos técnicos administrativos de las unidades de atención integral y recuperación nutricional para la primera infancia*. Ministerio de Protección Social, Dirección Técnica, República de Colombia. Bogotá, DC: ICBF, 2009.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 56, p. 109-125, 2016.
- MINISTERIO DE SALUD. *Gobierno presenta Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015*. Colombia: ENSIN, 2017.

MAZO, L.; IMASATO, T. Uma análise Organizacional da política pública de segurança alimentar e nutricional do departamento de Antioquia, Colombia (2001-2014). *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, v. 5, n. 2, 2018.

MAZO, L. *Processo de formação de estratégias na política pública de segurança alimentar e nutricional do departamento de Antioquia, Colombia*. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2015.

NUSSIO, E.; PERNET, C. The securitization of food security in Colombia, 1970-2010. *Journal of Latin American Studies*, v. 45, n. 4, p. 641-668, 2013.

QUINTERO, J.; ZULUAGA, C. Territorios agroalimentarios en el Oriente de Antioquia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL AGRIURB, 3., 2018, Rio Grande do Sul. *Ponencia...* Porto Alegre: AgUrb, 2018.

QUINTERO, A. Modelos de políticas públicas de Colombia, en beneficio de las familias. *Katal*, v. 14, n. 1, p. 116-125, 2011.

REIS, J. Uma epistemologia do território. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 13, p. 51-74, 2005.

REIS, J. Territórios e políticas do território a interpretação e a ação. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, n.100, p. 107-122, 2015.

TIRRELI, C. As contribuições da sociologia relacional para as análises das organizacionais sociais do campo da assistência: o caso da rede parceira social/RS. *Redes – Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 19, p. 25-43, 2014.

TIRRELI, C. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, L. L.; SCHABBACH, L. (Org.). *Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2020.

ZULIANI, L. *El proceso de participación de los actores en la construcción del caso MANA Antioquia, Colombia (2001-2003)*. 2010. Maestría (Salud Colectiva) – Facultad de Enfermería, Universidad de Antioquia, Medellín, 2010.

PARTE V

**Los desafíos en políticas
alimentarias específicas**

A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis

Catia Grisa, Mário Lúcio de Ávila, Rafael Cabral

Introdução

O abastecimento alimentar, a alimentação saudável e a construção de sistemas alimentares sustentáveis tornaram-se problemas centrais no século XXI (Fouilleux e Michel, 2020; Ipes Food, 2020; Brand et al., 2019; HLPE, 2014). Importantes desafios alimentares globais já estavam em debate em virtude de escândalos, ameaças e crises alimentares e econômicas recorrentes, e foram visibilizados e potencializados em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus. O crescimento da urbanização, o abastecimento a grandes distâncias, as ameaças do aquecimento global, a concentração da indústria alimentar, o agravamento da obesidade e das doenças associadas, e a permanência/intensificação da fome e da insegurança alimentar e nutricional tornaram-se temas centrais nos últimos anos e, em particular, em 2020. Com efeito, o atual modelo de produção e consumo pauta-se, em grande medida, no uso intensivo da natureza (desmatamento, expansão das áreas agrícolas e uso exaustivo dos solos); na forte utilização de insumos químicos e agrotóxicos; na redução da biodiversidade; na circulação a grandes distâncias de produtos e de alimentos; no ultraprocessamento e conservação artificial dos alimentos; na concentração dos meios de produção e de distribuição dos alimentos; e no acirramento de desigualdades sociais (Fouilleux e Michel, 2020; FaO, 2019; Schneider e Gazolla, 2017). Esses elementos colocam a alimentação e suas formas produtivas e de consumo no centro dos debates públicos e políticos, e cobram mudanças na organização e na dinâmica do sistema alimentar dominante.

Ainda que a politização da alimentação não seja um fato recente, a mesma tem se intensificado nas últimas duas décadas justamente a partir das críticas ao sistema alimentar dominante (Fouilleux e Michel, 2020; Portilho, 2020). Compreendemos por politização da alimentação:

[...] a construção da alimentação como um problema público a partir da ação de diferentes atores que se empenham em tirá-la dos seus espaços habituais – esfera privada do consumo, esfera técnica da produção e transformação agrícola, esfera econômica das relações comerciais entre diferentes atores das cadeias produtivas – para colocá-la nos espaços público e político, ou, ao contrário, para mantê-la em espaços despolitizados, considerando-a um problema privado, técnico, social ou econômico (Fouilleux e Michel, 2020, p. 12).

Em outras palavras, a politização da alimentação implica em torná-la objeto político, sendo problematizada e disputada por diferentes interpretações e práticas no que concerne a suas formas de produção, distribuição, comercialização, preparação, consumo e gestão dos resíduos (Fouilleux e Michel, 2020; Portilho, 2020; Portilho, Castañeda e Castro, 2011). Mais do que uma necessidade biológica ou algo técnico, o ato de alimentar-se e as dinâmicas que perpassam a alimentação tornam-se expressão de posicionamentos políticos e sociais (Barbosa, 2009).

A politização da alimentação tem se expressado de diferentes modos e em diferentes esferas. Poderíamos mencionar as ações individuais manifestas no consumo político e na adoção de diferentes dietas e estilos alimentares, como o vegetarianismo, veganismo e climatarianismo (Niederle e Schubert, 2020; Portilho e Micheletti, 2018). Também poderíamos destacar as ações de movimentos sociais e da sociedade civil em pautar novas formas de produzir, trocar/comercializar e consumir, como o movimento *Slow Food*, as feiras de produtos agroecológicos, os grupos de consumo, as Comunidades que Sustentam a Agricultura, o locavotismo (Feldmann e Hamm, 2015) e outras formas de circuitos curtos (Ribeiro, 2019; Preiss, 2017). Ainda, poderíamos citar as iniciativas da esfera privada e da economia solidária, por meio da atuação de *chefs*, restaurantes e outros estabelecimentos comerciais privados que procuram dialogar e incorporar os alimentos da agricultura familiar, sociobiodiversidade e territórios (Dorigon, 2019; Zanetti, 2017). Não raro, várias dessas manifestações procuram problematizar, construir e visibilizar problemas públicos visando uma agenda governamental e uma construção de políticas públicas.

Confluente com a politização orientada para a agenda governamental, este trabalho aborda a politização das compras públicas de alimentos. Estas são atividades já presentes e muito recorrentes na ação governamental, contudo, não raro,

tratadas como procedimentos técnicos e administrativos que mediam o acesso a alimentos para determinados grupos populacionais. Em diálogo com um amplo conjunto de trabalhos dedicados à temática, o artigo procura explorar a ação de atores na retirada das compras públicas de alimentos do seu espaço habitual – ou seja, tratada como um instrumento rotineiro, operacional e imparcial da administração pública, guiado basicamente pelo preço –, para colocá-las no âmbito político, explorando suas repercussões e omissões em termos das dinâmicas dos sistemas alimentares (Grisa, Schneider e Vasconcellos, 2020; Sonnino, 2019; Soldi, 2018; Goggins, 2018; Goggins e Rau, 2016). Como afirma Goggins (2018), as compras públicas de alimentos oferecem às organizações governamentais a oportunidade para influenciar diretamente nos sistemas alimentares ao direcionarem suas compras para a promoção de objetivos sociais, econômicos e ambientais.

No Brasil, a politização das compras públicas de alimentos já produziu algumas mudanças ou inovações importantes. Em 2003, por meio da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), diversos atores sociais e políticos conseguiram visibilizar o papel das compras públicas no fortalecimento da agricultura familiar, promoção da segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento dos territórios. A partir dessa experiência, o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) também foi alterado, incorporando a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos da alimentação escolar na aquisição de produtos da agricultura familiar e outras orientações para a promoção da agroecologia e sociobiodiversidade, controle da obesidade e educação alimentar (Teo e Triches, 2016). Outrossim, em 2015, o Decreto nº 8.473/2015 definiu que, do total de recursos destinados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a aquisição de gêneros alimentícios, pelo menos 30% devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar e suas organizações.¹

Para além dessas ações, também observamos a mobilização de diversos atores sociais e políticos na construção de ações similares nos governos subnacionais (estados e municípios). Com efeito, desde 2007 diversas experiências estaduais de compras públicas de alimentos da agricultura familiar vêm sendo institucionalizadas, procurando incorporar preocupações de inclusão socioeconômica, ambientais e nutricionais nesses instrumentos que não são neutros em relação às dinâmicas dos sistemas alimentares.

Este artigo procura explorar justamente a emergência dessas diversas experiências estaduais de compras públicas de alimentos no Brasil. De modo mais

1 Antes mesmo da obrigatoriedade das compras da agricultura familiar, é importante ressaltar que no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do arcabouço legal a ele associado, o artigo 17 da Lei nº 12.512/2011 já autorizava os entes federativos a adquirir produtos da agricultura familiar por dispensa de licitação.

específico, o artigo analisa o modo como a politização da alimentação foi incorporada nas políticas estaduais de compras públicas de alimentos; os atores e as coalizões envolvidos na construção dessas iniciativas; as problemáticas visibilizadas por eles; e os referenciais de política pública estabelecidos (Fouilleux, 2011, 2003).

Esta ênfase nas ações dos governos estaduais se justifica por duas razões principais. Em primeiro lugar, observamos uma lacuna nos estudos rurais e alimentares brasileiros no tratamento dessas experiências.² O reconhecimento e a emergência de diversas políticas para a agricultura familiar por parte do governo federal e o fortalecimento da centralização das políticas públicas nessa escala nos anos 2000 são elementos que podem ter contribuído para o ofuscamento de políticas alimentares construídas em outros níveis de governança (estadual e municipal). Em segundo lugar, vários estudos apontam o retorno (Daviron et al., 2017) e o crescente protagonismo das cidades e dos governos locais e regionais na construção e implementação de políticas alimentares (Fouilleux e Michel, 2020; Brand et al., 2019; Raja et al., 2018; Ipes Food, 2017). Essa valorização das cidades e governos locais e regionais nas políticas alimentares decorre da intensificação da urbanização e do imbricamento das questões alimentares, ambientais e sociais que, por sua vez, desafiam e demandam respostas dos atores políticos nos espaços locais (Fages e Bricas, 2017; Ipes Food, 2017); da permanência do local como espaço de inovação, esforços colaborativos e esfera primordial de influência e atuação para ações de apoio à justiça social (Reece, 2018); e das possibilidades que o local e o regional oferecem para articulação de atores e setores, e construção de ações sistêmicas substitutas, complementares ou concorrentes com outras escalas (Guéneau et al., neste livro), articuladas e ajustadas às especificidades territoriais.

Assim delimitado e visando dar conta dos objetivos apresentados, o capítulo foi organizado em mais quatro seções. A próxima seção contextualiza a politização das compras públicas em âmbito nacional (considerando que essas impulsionaram a criação de ações similares nos governos estaduais), mapeia as iniciativas que foram implementadas nos governos estaduais e apresentam o percurso metodológico. A terceira seção aborda a politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais, analisando a temporalidade das ações, os atores e as dinâmicas envolvidos na construção da agenda governamental. A quarta seção discute as problemáticas que orientaram os referenciais de política pública delineados. A quinta seção sistematiza algumas reflexões aqui realizadas.

2 Ao analisar as Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil, Sabourin et al. (2019, p. 18) chegam a mesma conclusão: “Embora a trajetória de institucionalização da agroecologia no nível federal já tenha sido objeto de várias análises (...), poucos estudos examinaram os processos de elaboração das políticas estaduais de agroecologia e de produção orgânica.”

A politização das compras públicas de alimentos em âmbito nacional, as ações dos governos estaduais e as opções metodológicas da pesquisa

As compras públicas de alimentos ganharam novo impulso com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pelo governo federal em 2003. Problematizando os limites de normativos vinculados à economicidade e à isonomia – até então, em grande medida, considerados neutros e impessoais –, o Programa visibilizou o potencial das compras públicas na transformação dos sistemas alimentares em direção a práticas mais inclusivas, nutricionais e sustentáveis. De maneira inovadora, o PAA possibilita a aquisição de alimentos (e sementes) da agricultura familiar, destinando-os para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, atendimento das demandas alimentares de órgãos governamentais, regulação de preço e agregação de valor pelas organizações sociais. Construído a partir das reivindicações de atores políticos e partidários, como as organizações vinculadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, e as organizações do campo agroecológico, o Programa foi estruturado em seis modalidades apresentadas no quadro 1 (cuja configuração inspirou ações nos governos subnacionais).

Quadro 1: Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em maio de 2020.

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea	Compra alimentos diversos e faz a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, e aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.
Formação de Estoques	Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público.
Compra Direta	Promove a compra de produtos visando sustentar e regular preços.
PAA Leite	Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores.
Compra Institucional	Realiza a compra da agricultura familiar para o atendimento de demandas de consumo do governo federal.
Aquisição de Sementes	Promove a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.

Fonte: Elaboração dos autores a partir da legislação consolidada.

A dinâmica de funcionamento das modalidades, associada a outros normativos do PAA, produziu e incitou mudanças importantes na organização do sistema alimentar contemporâneo. Diversos estudos relatam as contribuições do PAA na

diversificação produtiva, promoção da agroecologia e valorização da sociobiodiversidade; na visibilidade de identidades sociais, da diversidade socioeconômica e cultural da agricultura familiar e no reconhecimento das mulheres rurais; no fortalecimento do cooperativismo e associativismo; na promoção da alimentação saudável, inserção de frutas e legumes nas dietas, geração de boas práticas e ações de educação alimentar; e na promoção dos circuitos curtos e o desenvolvimento local (Procedi, 2019; Siliprandi e Cintrão, 2014; Avila, Caldas e Avila, 2013). Ainda que marginais, dadas as configurações do sistema alimentar dominante e as fragilidades financeira e política do Programa (Porto, 2014; Mielitz, 2014), os resultados do PAA se somaram a um conjunto de iniciativas que tencionam por mudanças visando a construção de sistemas alimentares sustentáveis (Bricas, 2019).

A partir da experiência e dos aprendizados do PAA, atores governamentais e/ou vinculados à SAN e à agricultura familiar começaram a problematizar e tencionar por mudanças nas aquisições de alimentos para a alimentação escolar. Fruto da atuação desses atores, o PNAE passou a reforçar a qualidade alimentar, por meio de orientações para o respeito aos hábitos alimentares locais, consumo de alimentos frescos, e controle na oferta de alimentos ultraprocessados, com sódios, açúcares e gordura; conferiu tratamento diferenciado para alimentação de escolas de comunidades tradicionais; assegurou a participação da agricultura familiar na oferta de alimentos, com prioridade para agricultores locais, assentados da Reforma Agrária, comunidades indígenas e quilombolas, produtores agroecológicos, e organizados em cooperativas e associações; estimulou a aquisição de alimentos da sociobiodiversidade; fortaleceu os circuitos curtos e aproximou produtores e consumidores (Teo e Triches, 2016). Diversas críticas ao sistema alimentar dominante foram sendo incorporadas na dinâmica de funcionamento do PNAE, colocando-o como um catalisador para a construção de sistemas alimentares sustentáveis, considerando seus efeitos na formação de hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis, no tratamento das desigualdades sociais, e na promoção do desenvolvimento rural e local (Triches, 2015).

Avançando nessa direção, em 2015, o Decreto Federal no 8.473 deu impulso à modalidade de compra institucional do PAA, estabelecendo que do total de recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autarquia e fundacional, pelo menos, 30% devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar. Desconstruindo a suposta neutralidade, mais uma vez, procurou-se colocar o “prato público” (Morgan e Sonnino, 2010, 2008) a serviço da construção de sistemas alimentares mais inclusivos e valorizadores dos agricultores e produtos locais.

Considerando as contribuições e os resultados dessas ações, alguns governos estaduais começaram a estabelecer programas similares. O Quadro 02, apresenta um panorama dos 26 Estados da Federação e Distrito Federal, situando a existência de programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar e sua dinâmica de funcionamento em maio de 2020 (inexistente, paralisado ou em funcionamento)³. Como podemos visualizar, em apenas cinco estados não foram identificadas proposições ou ações de aquisições de alimentos da agricultura familiar com recursos normativos/orientações próprios; em cinco estados havia Projetos de Lei (PL) em tramitação nas assembleias legislativas; seis estados estabeleceram legislações próprias, contudo as mesmas não foram ou não estavam em funcionamento; e doze estados dispunham de programas estruturados de aquisição de alimentos da agricultura familiar ou criaram ações de emergências em função da pandemia.

A partir desse mapeamento, a pesquisa procurou aprofundar a análise e atender aos objetivos propostos focalizando nos 12 estados com ações em andamento. Para esse exercício, foram realizadas análise documental das legislações estabelecidas e 19 entrevistas semiestruturadas com atores (governamentais e/ou não governamentais) envolvidos na construção e implementação das ações governamentais. As entrevistas procuraram abordar as justificativas para a criação das ações, os objetivos e os arranjos institucionais que estruturam os programas, e os principais atores envolvidos.

3 Este mapeamento foi realizado até o final de maio de 2020. Foram incluídos aqui apenas os programas ou ações de aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos, normativos e orientações próprios dos governos estaduais. É importante ressaltar que não incluímos no mapeamento: i) complementações ou programas específicos de alimentação escolar dos governos estaduais que conferem tratamento à agricultura familiar, nem redirecionamento de recursos do PNAE para a agricultura familiar durante a pandemia; ii) as execuções do PAA pelos governos estaduais via Termo de Adesão com o Governo Federal; iii) programas de aquisição e distribuição de leite que conferem tratamento diferenciado para a agricultura familiar.

Quadro 2. Panorama dos programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Regiões	Unidade da Federação	Ano da Lei ⁽¹⁾ , nome do Programa ou existência de Projeto de Lei – PL	Regulamentação ⁽²⁾	Outro documento ⁽³⁾	Dinâmica em maio de 2020
Norte	Acre (AC)	2008 – Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar	2009		Paralisado
	Amazonas (AM)	–	–		Inexistente
	Amapá (AP)	–	–		Inexistente
	Pará (PA)	PL apresentado	–		Inexistente
	Rondônia (RO)	2017 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA Rondônia	2018		em funcionamento
	Roraima (RR)	2013 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima – PAA Roraima	2020		Paralisado
	Tocantins (TO)	–	–		Inexistente
Nordeste	Alagoas (AL)	2017 – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Alagoas – PAA/AL	2017		Paralisado
	Bahia (BA)	PL apresentado	–		Inexistente
	Ceará (CE)	2015 – Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará	2017		em funcionamento
	Maranhão (MA)	2015 – Programa de Compras da Agricultura Familiar – Procaf	2016		em funcionamento
	Paraíba (PB)	2020 – Compra Emergencial e PL apresentado	–	2020	em funcionamento
	Pernambuco (PE)	2020 – Programa Compra Local e Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PEAAF	2020	2020	em funcionamento
	Piauí (PI)	PL apresentado	–		Inexistente
	Rio Grande do Norte (RN)	2019 – Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES)	2019		em funcionamento
	Sergipe (SE)	–	–		Inexistente

Regiões	Unidade da Federação	Ano da Lei ⁽¹⁾ , nome do Programa ou existência de Projeto de Lei – PL	Regulamentação ⁽²⁾	Outro documento ⁽³⁾	Dinâmica em maio de 2020
Sudeste	Espírito Santo (ES)	2007 – Compra Direta de Alimentos	2007		em funcionamento
	Minas Gerais (MG)	2013 – Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar	2015		em funcionamento
	Rio de Janeiro (RJ)	2018 – Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar	–		Paralisada
	São Paulo (SP)	2011 – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS	2012		em funcionamento
Sul	Paraná (PR)	2020 – Compra Direta Paraná	–	2020	em funcionamento
	Rio Grande do Sul (RS)	2012 – Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS	2013		Paralisada
	Santa Catarina (SC)	2020 – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e PL apresentado	–	2020	em funcionamento
Centro-Oeste	Distrito Federal (DF)	2012 – Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF	2012		em funcionamento
	Goiás (GO)	2017 – Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar	–		Paralisada
	Mato Grosso do Sul (MS)	–	–		Inexistente
	Mato Grosso (MT)	2017 – Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais – Compra Coletiva/MT	2017		Paralisada

Fonte: Elaboração dos autores.

¹Refere-se ao ano de publicação da Lei de criação de programa estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

²Refere-se ao ano de publicação do normativo de regulamentação do programa.

³Refere-se a Resoluções de Conselho, Manuais, Chamadas Públicas ou Termos de Referência.

A politização das compras públicas de alimentos: os atores e as dinâmicas na agenda pública

Como podemos visualizar no Quadro 2, a criação dos programas estaduais de compra de alimentos da agricultura familiar seguiu temporalidades distintas, sendo que três momentos nos parecem importantes. O período de 2007 a 2013 marca a emergência de algumas iniciativas (04 casos) nos governos estaduais, acompanhando a efervescência dos programas em âmbito federal. Diversos entrevistados relataram a influência do desenho, dos resultados e das oportunidades sinalizadas pelo PAA e pela mudança no PNAE como elementos que impulsionaram a criação de iniciativas estaduais. No período de 2014 a 2019 (04 casos), além da influência da experiência nacional e das ações já em andamento em alguns estados, a diminuição da execução do PAA nacional a partir de 2013 e o desmantelamento das políticas nacionais para a agricultura familiar a partir de 2016 também estimularam a criação de programas estaduais (Sabourin et al., 2020; Grisa, 2018). As mudanças políticas na esfera nacional e as “janelas de oportunidades” (Kingdon, 2006) nos governos estaduais serviram como catalisadores para orientar a politização das compras públicas nessas escalas. Em 2020, a pandemia decorrente do novo coronavírus veio a somar-se nesse cenário, em alguns casos fortalecendo iniciativas em curso por meio da disponibilização de mais recursos (inclusive fontes internacionais, como no caso do RN e o Banco Mundial), ajustes em Chamadas Públicas e pressões para criação de novas modalidades; em outros, impulsionando a criação de ações complementares ou emergenciais (04 casos).⁴

Ao analisar o modo como o tema entrou na agenda pública governamental, também três processos diferentes (ainda que com sobreposições importantes entre eles) se destacam (Quadro 03). Um deles decorre da atuação e do ativismo alimentar dos movimentos sociais em politizar o tema, construir espaços institucionais favoráveis à temática e/ou dialogar com gestores para a criação de políticas públicas. Seguindo Portilho (2020) e Preiss (2017), compreendemos por ativismo alimentar as ações e os discursos de atores e grupos sociais visando mudar o sistema alimentar na perspectiva de torná-lo mais democrático, sustentável, saudável, ético (sobretudo em relação aos animais não humanos), enraizado nos territórios e voltado para outros temas correlatos, sendo que, aqui, tal ativismo adentra a esfera do Estado e das políticas públicas. Os casos do PAA-Familiar em

4 Também nos chama a atenção que, em alguns estados, passaram-se cerca de 2 anos entre a institucionalização da lei e sua regulamentação por decreto, ou que legislações estabelecidas não foram executadas ou iniciaram e foram paralisadas. Dificuldades de definições orçamentárias, de implementação dos normativos estabelecidos, e de mudanças políticas (novas eleições) contribuíram para esses cenários.

Minas Gerais, do Procaf no Maranhão, do PEAAF e do Programa Compra Local em Pernambuco e da ação emergencial em Santa Catarina são ilustrativos nesse sentido.

No caso de Minas Gerais, ainda que representasse a continuidade política da gestão anterior, a eleição de Antônio Anastasia (PSDB) abriu a oportunidade para mudanças institucionais, a exemplo da criação da Subsecretaria da Agricultura Familiar em 2011. Como observado nas entrevistas e igualmente citado por Schmitt e Barbosa (2019, p. 84), a nova subsecretaria “foi influenciada por atores ligados às organizações da agricultura familiar, ao campo da SAN e às redes de agroecologia”. Diversos desses atores atuavam no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF) e no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e tencionaram (principalmente na figura do presidente do CONSEA) para a criação de institucionalidades específicas para a agricultura familiar. Criada a institucionalidade, ganhou importância o trânsito institucional (Silva e Oliveira, 2011) de atores vinculados aos movimentos sociais para os espaços governamentais. Com efeito, “o gestor que se tornou responsável por esta secretaria possuía uma longa trajetória de atuação, tanto no movimento agroecológico (desde os anos 1980), como no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN), tendo sido conselheiro do CONSEA Nacional” (Schmitt e Barbosa, 2019, p. 84).

A partir da subsecretaria, esses atores vinculados à agricultura familiar, agroecologia e SAN, pautaram a construção de marcos legais (como a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica e a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) e de políticas públicas, como o PAA-Familiar, estabelecido em 2013. O programa foi regulamentado em 2015, já em um novo governo, que aprofundou o trânsito institucional: “uma série de outros profissionais e quadro políticos, historicamente vinculados às dinâmicas de organizações da sociedade civil, também passaram a ocupar cargos comissionados no governo estadual” (Schmitt e Barbosa, 2019, p. 84).

No caso do Maranhão, a alteração política em 2014 abriu oportunidade para mudanças institucionais e para criação de novas políticas públicas. Iniciado o mandato,

[...] o governador [Flávio Dino – PC do B] instituiu a Secretaria Estadual de Agricultura Familiar (SAF), atendendo a uma demanda dos movimentos sociais do campo. “Com esta medida, as pautas e as reivindicações dos trabalhadores rurais, extrativistas, quilombolas e indígenas, que até então eram encaminhadas pela Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRIMA), são, na maioria das vezes, diluídas ou subsumidas pelas pautas e reivindicações da agricultura patronal e de grande porte, passam a ter lugar próprio na SAF” (Guéneau, Neto e Braga, 2019, p. 203).

Dentre essas pautas, estava a comercialização da agricultura familiar, entendida como uma alavanca para a produção. A partir do diálogo da SAF com representações do sindicalismo dos trabalhadores rurais, movimentos quilombola, dos trabalhadores rurais sem terra e das quebradeiras de coco babaçu, organizações do campo agroecológicas, e conselhos com participação social, o Procaf foi estabelecido.

Os governos de Santa Catarina e de Pernambuco criaram ações emergenciais em função da pandemia – e no caso do último também foi institucionalizado, em junho de 2020, o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF) –, respondendo às demandas de organizações e movimentos sociais da agricultura familiar. No caso de Santa Catarina, os produtores de leite reivindicaram ações ao governo em decorrência da estiagem (seca) e das dificuldades de comercialização derivadas da pandemia. Recebida a reivindicação, o governo (governador Carlos Moisés – PSL) estruturou uma proposta em diálogo com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) que, dada sua experiência nos demais mercados institucionais (PAA e PNAE), propôs a aquisição de alimentos da agricultura pelos municípios, contemplando o uso de 50% dos recursos para leite e derivados e 50% para produtos com base no Guia Alimentar para a População Brasileira.

No caso de Pernambuco, organizações e movimentos sociais articulados no “Comitê do Campo Ampliado” reivindicaram ações de enfrentamento às dificuldades decorrentes da pandemia ao governo do Estado (governador Paulo Câmara – PSB). A partir dessas reivindicações, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco estabeleceu o Programa Compra Local - articulando as demandas da agricultura familiar com a distribuição de alimentos para população em situação de vulnerabilidade social - e o Instituto Agrônomico de Pernambuco, em diálogo com movimentos sociais e mandatos de parlamentares, estruturou a proposta do PEAAF e, em pouco mais de um mês, a ideia foi institucionalizada em lei.

Quadro 3. Diferentes processos de construção da agenda pública referente às aquisições de alimentos da agricultura familiar nos governos estaduais.

Tipo de processo	Casos
Ativismo alimentar dos movimentos sociais da agricultura familiar em politizar o tema, construir espaços institucionais e/ou dialogar com gestores para a criação de políticas públicas.	MG, MA, PR, SC, CE e PE
Trânsito de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar para os espaços políticos institucionais.	RN, RO
Ativismo institucional da burocracia de médio escalão e da burocracia de nível de rua.	SP, DF, ES e PB

Fonte: Elaboração dos autores.

A politização das compras públicas de alimentos também entrou na agenda governamental por meio do trânsito institucional de representantes dos movimentos sociais para os espaços governamentais, notadamente para o Legislativo. Conforme Silva e Oliveira (2011, p. 98):

[...] o trânsito institucional se caracteriza pelo deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento. Assim, vitórias e derrotas eleitorais tendem a produzir um trânsito significativo de militantes da sociedade civil para o governo e vice-versa, gerando mudanças rápidas e intensas nas oportunidades de acesso institucional (tanto em termos de grau quanto em termos de forma).

Diferentemente da dicotomia entre Estado e sociedade ou de caracterizações como cooptação dos movimentos sociais ou aparelhamento do Estado, esta noção procura enfatizar a permeabilidade entre movimentos sociais e Estados. Em nossa análise, particularmente nos casos de Rondônia e Rio Grande do Norte, esse trânsito institucional e a permeabilidade foram fundamentais para politizar as compras públicas e culminar na criação de programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A criação do Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA Rondônia, em 2017, decorreu da atuação expressiva da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Rondônia (FETAGRO) e da sua permeabilidade e trânsito no interior do Estado. Como sinalizado por um ator entrevistado, o tema dos circuitos curtos e da venda direta aos consumidores historicamente esteve presente na entidade sindical e nas suas reivindicações de políticas públicas, sendo impulsionado pela criação do PAA em 2003 e da execução pelo governo do Estado via Termo de Adesão a partir de 2011. Com a mudança política a partir de 2010 (governo Confúcio Moura – PMDB), representantes da Fetagro passaram a ocupar cargos na Secretaria de Estado da Agricultura e outros espaços eletivos, como Deputados Estaduais. A experiência do PAA e esse trânsito institucional oportunizaram que um deputado vinculado à Fetagro (na época presidente da Comissão de Agricultura na Assembleia Legislativa) propusesse um Projeto de Lei, institucionalizado no PAA-Rondônia em 2017.

No caso do Rio Grande do Norte, a construção do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), em 2019, também foi fruto da confluência das reivindicações dos movimentos sociais da economia solidária e da agricultura familiar e do trânsito de atores para

o espaço parlamentar. As eleições de 2018 oportunizaram mudanças no governo do Estado (eleição de Fátima Bezerra – PT para governadora) e, igualmente, a eleição de deputados vinculados aos movimentos sociais. Como em outros estados, diversos movimentos e organizações sociais do Rio Grande do Norte (vários deles com atuação na Região Nordeste ou mesmo no país) já vinham pautando a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar e economia solidária há alguns anos, sendo que a eleição de uma deputada, próxima ao movimento dos trabalhadores sem-terra e atuante na Marcha Mundial de Mulheres e na Rede Xique Xique de comercialização solidária, ofereceu a oportunidade de institucionalizar essa reivindicação. Iniciado o mandato em janeiro de 2019, em fevereiro a ideia foi proposta em formato de Projeto de Lei e em junho a lei foi estabelecida.

Por fim, mapeamos que a politização das compras públicas entrou na agenda por meio do ativismo institucional de burocratas de médio escalão⁵ (Lotta, Pires e Oliveira, 2015) e da burocracia de nível de rua⁶ (Lipsky, 2019). Seguindo Abers (2015) e Cayres (2015), compreendemos por ativismo institucional a atuação militante de integrantes da burocracia governamental. Vinculados ou não anteriormente aos movimentos sociais, esses burocratas empenham-se em determinadas causas e passam a “promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015, p. 148). No caso em análise, trata-se de projetos relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar, a sua inclusão socioeconômica e à promoção da SAN, mediados aqui pelas compras públicas, sendo ilustrativos dessas situações os casos do Distrito Federal e São Paulo.

No caso do Distrito Federal, a construção do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (PAPA – 2012) foi gestada no âmbito institucional, por meio da atuação de burocratas de médio escalão, que haviam atuado na gestão do

5 De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 25), a burocracia de médio escalão corresponde à “burocracia intermediária, que gerencia os burocratas de nível de rua e que faz o elo entre esses implementadores e os formuladores (...). Dessa burocracia de médio escalão fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula”.

6 De acordo com Lipsky (2019, p. 36 e 37), burocratas de nível de rua são todos “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho (...). Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juizes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. (...) Eles estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem uma maior efetividade e reação, e as demandas de cidadãos que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos”.

PAA em âmbito nacional e, com a eleição de Agnelo Queiroz (PT) para governador (2011), passaram a atuar nessa escala em cargos de Direção (Diretoria de SAN da Central de Abastecimento – CEASA e Diretoria da Emater). Trazendo a bagagem dos mercados institucionais em âmbito nacional e procurando avançar em ações relativas à SAN e à agricultura familiar, esses atores, em diálogo com o restante da burocracia e com o Consea, avançaram na construção do PAPA.

No caso do Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS, em São Paulo, o mesmo foi construído (em 2011) a partir da atuação da burocracia da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), seja ela de médio escalão ou burocracia de nível de rua (extensionistas rurais vinculados ao órgão). A partir dos resultados dos mercados institucionais (PAA e PNAE) nos assentamentos de Reforma Agrária e visando ampliar as possibilidades de mercado para a agricultura familiar, a burocracia do ITESP inovou na formulação de um normativo que contemplava a participação da categoria social nas compras de alimentos de órgãos governamentais, sendo tal proposta bem aceita pelo governador na época (Geraldo Alckmim – PSDB).

Ao analisarmos esses processos, três elementos nos chamam a atenção. Um deles diz respeito à importância das eleições como catalisador de mudanças políticas e oportunidades para a institucionalização de novas ideias. Exceto as ações que emergiram a partir da pandemia, a maioria dos casos foi impulsionado pela entrada de novas coalizões políticas e/ou eleições de deputados. Com efeito, diversos autores tratam as eleições como um momento que pode oportunizar mudanças e “janelas de oportunidades” para as políticas públicas (Kingdon, 2006; Sabatier e Jenk-Smith, 1999). Outro elemento é que a criação das políticas, programas e ações ocorreu em governos com diferentes posicionamentos político-partidários. A politização da alimentação e sua manifestação nas compras públicas de alimentos não estão restritas a determinados posicionamentos políticos e ideológicos. No entanto, ainda que as eleições sejam oportunidades para mudanças e que diferentes partidos possam pautar mudanças nas compras públicas, a criação das iniciativas não é um processo automático, sendo fundamental o ativismo alimentar dos movimentos sociais ou ativismo institucional da burocracia em colocar o tema na agenda, sustentar sua importância e construir desenhos institucionais e instrumentos possíveis diante das condições econômicas e políticas no momento. O terceiro elemento diz respeito à centralidade dos atores e dos movimentos sociais vinculados à agricultura familiar na politização das compras públicas, seja por meio do ativismo alimentar ou por meio do trânsito institucional de integrantes aos espaços governamentais. Mesmo nos casos em que a criação dos programas partiu do ativismo institucional, geralmente os burocratas de médio escalão ou de nível de rua tinham fortes relações com os

movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar. Notamos a ausência de atores e de organizações com atuação mais centrada no espaço urbano ou em outras temáticas associadas à alimentação e ao consumo. Essa centralidade da categoria social, por sua vez, tem repercussões nos referenciais de políticas públicas delineados, como será discutido a seguir.

Problemáticas e referenciais na alimentação pública dos governos estaduais

Esta seção procura discutir as diferentes problemáticas, desenhos institucionais e objetivos que orientaram a construção dos programas e ações de compras públicas de alimentos da agricultura familiar pelos governos estaduais. Para essa análise, dialogamos com a noção de referencial de política pública que, segundo Fouilleux e Michel (2020) e Fouilleux (2003), diz respeito às ideias e às interpretações sobre os problemas alimentares públicos, as quais são institucionalizadas nas políticas públicas. Tais ideias e interpretações são construídas, disputadas e negociadas em comunidades de atores e arenas específicas, visando à construção ou mudanças nas políticas públicas. O referencial é uma fotografia da política pública em certo momento, expressando a sua organização, objetivos e imagem decorrentes das disputas e negociações em jogo, estando sempre sujeita aos tensionamentos presentes nas arenas públicas (Fouilleux, 2003).

Como pode ser observado no Quadro 4, os desenhos institucionais do PAA influenciaram na construção dos programas estaduais de aquisição de alimentos para o atendimento das demandas públicas. De modo geral, dois desenhos são prevaletentes, ainda que alguns governos estaduais tenham anunciado, em suas leis, a criação do conjunto das modalidades presente no Programa Nacional (Quadro 1). Na análise, observamos que sete governos estaduais estabelecerem ações similares à modalidade compra com doação simultânea, por meio da qual o governo do Estado (partir do direcionamento de recursos específicos para esse fim) adquire alimentos ou produtos da agricultura familiar e distribui para organizações socioassistenciais, escolas ou populações em situação de vulnerabilidade social. Outrossim, cinco governos estaduais estabeleceram regimentos que confluem com a compra institucional (Decreto no 8.473/2015), que assegura a participação da agricultura familiar nas demandas públicas de alimentos já existentes e que já contam com recursos financeiros assegurados. Dadas às dificuldades financeiras vivenciadas por certos governos estaduais, em alguns casos os movimentos sociais da agricultura familiar e/ou a burocracia envolvida avaliaram que, estrategicamente, seria mais provável e menos conflitivo provocar mudanças em ações já

em curso (e com orçamento assegurado) do que reivindicar a criação de uma nova política pública e disputar fontes de recursos financeiros escassos.

Diversos objetivos e problemas orientaram a politização das compras públicas de alimentos e a construção dos desenhos institucionais para a agricultura familiar. A análise dos objetivos presentes nas legislações aponta que, de modo geral, as ações estabelecidas articulam o fortalecimento da agricultura familiar; a inclusão socioeconômica de grupos sociais específicos, como assentados da Reforma Agrária, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, mulheres e jovens; a garantia de preço e geração de renda para a agricultura familiar; o abastecimento alimentar dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição; e a promoção da segurança alimentar e nutricional da população em situação de vulnerabilidade social. Além desses elementos, também encontramos nos documentos legais objetivos relativos à promoção do cooperativismo, agroecologia, sociobiodiversidade e dinâmicas locais de desenvolvimento. Chama atenção a predominância das problemáticas relativas à agricultura familiar na construção das ações de compras públicas nos governos estaduais em detrimento de outras questões concernentes aos sistemas alimentares.

Complementarmente a esta análise documental, solicitamos aos entrevistados a sinalização dos principais objetivos que guiaram a construção dos programas, conferindo ordem de prioridade às seguintes alternativas: promover a agroecologia, promover a sociobiodiversidade, abastecer as demandas públicas de alimentos, reduzir a fome, melhorar a qualidade da alimentação, reduzir a obesidade, promover os circuitos curtos de comercialização, promover o desenvolvimento local, promover a comercialização da agricultura familiar, e promover o cooperativismo e o associativismo. Os cinco objetivos mais frequentes citados pelos entrevistados foram, nessa ordem, promover a comercialização da agricultura familiar, melhorar a qualidade da alimentação, promover o desenvolvimento local, promover os circuitos curtos de comercialização e abastecer as demandas públicas de alimentos. Promover o cooperativismo e o associativismo, reduzir a fome, promover a agroecologia e promover a sociobiodiversidade foram citados com menor frequência dentre os cinco primeiros objetivos.

Chama a atenção que, em nenhuma das entrevistas, reduzir a obesidade apareceu dentre os cinco primeiros objetivos. Também é notável que, ainda que façam referência à promoção da alimentação saudável, nenhuma lei ou decreto analisado incorpora explicitamente a preocupação com o sobrepeso e com a obesidade que, como mencionado na introdução, é uma das principais problemáticas contemporânea, já reconhecida como uma pandemia (Swinburn et al., 2019). A preocupação com a obesidade, o diálogo com o Guia Alimentar para a População Brasileira, e normativos relativos à qualidade alimentar para os consumidores

foram discutidos e observados com maior intensidade em três estados (Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina), onde nota-se a atuação e envolvimento de nutricionistas na construção e execução dos programas.

A partir da análise dos objetivos e dos problemas que orientaram a politização e a criação dos programas, duas considerações cabem ser mencionadas: A primeira consideração diz respeito à importância conferida à promoção da agricultura familiar por meio da garantia de mercado, preço e renda; à inclusão socioeconômica da diversidade da categoria social; e ao fortalecimento dos mercados e do desenvolvimento local. Tais orientações devem-se à atuação proeminente da categoria social em pautar as mudanças nas compras públicas de alimentos. Como vimos na seção anterior, na grande maioria dos casos, o protagonismo, o ativismo alimentar e o trânsito institucional de atores vinculados às organizações da agricultura familiar foram fundamentais para o estabelecimento dos programas estaduais. Em diversos casos, a construção dos programas contou com diálogos e apoios de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional e de organizações do campo agroecológico e da economia solidária, contudo nota-se a ausência de atuação, interação e diálogos com outros atores e organizações importantes para os temas da alimentação e de compras públicas de alimentos (organizações de consumidores urbanos, organizações e profissionais de outras áreas). A segunda consideração – e muito decorrente da primeira – refere-se ao referencial de política pública, promovido pelos referidos programas estaduais. A partir das ideias que sustentaram a criação das ações, podemos observar que se trata de um referencial que procura valorizar a agricultura familiar na produção de alimentos, garantir o abastecimento alimentar a partir da organização dos territórios e das comunidades rurais, e promover a alimentação saudável a partir dos alimentos locais e vinculados à categoria social. Seguindo a experiência e os resultados nacionais, busca-se construir um tratamento diferenciado para a agricultura familiar; incitar transformações produtivas, econômicas, sociais e alimentares e na (re)conexão entre produção e consumo; e provocar tensionamentos no sistema alimentar e nas políticas alimentares. Como mencionado, nota-se uma prevalência das problemáticas da agricultura familiar e do rural no referencial das compras públicas de alimentos.

Embora saibamos da importância dessas ações e de seu referencial, salientamos que as compras públicas de alimentos poderiam avançar na construção de políticas alimentares integradas. Como mencionam Sonnino et al. (2020, s.p.), cada vez mais precisamos de

[...] políticas alimentares integradas que construam interdependências entre questões ambientais, socioeconômicas e de saúde, focadas no conjunto da população, desde consumidores, em geral, até

populações vulneráveis (...). Essas políticas requerem engajamentos de múltiplos atores, coordenação vertical e coordenação horizontal em sua implementação.

Diante dos desafios alimentares e das dinâmicas do sistema alimentar hegemônico apresentados na introdução, seria importante as experiências em curso ampliarem o diálogo com problemáticas, como o sobrepeso e a obesidade, a redução da biodiversidade, a depredação ou a poluição da natureza e o aquecimento global. As compras públicas de alimentos

[...] tornam-se, cada vez mais, reconhecidas como uma importante ferramenta para enfrentar alguns dos principais desafios da insustentabilidade do sistema alimentar (...). Há um reconhecimento crescente do poder das compras públicas para promover um sistema alimentar saudável e que integra questões de saúde pública, desenvolvimento econômico, democracia e meio ambiente (Sonnino, 2019, p. 12).

Para isso, também ganha importância a ampliação dos diálogos da agricultura familiar e da burocracia com outros atores, organizações e categorias profissionais ou áreas da gestão pública, como organizações de consumidores, organizações sociais e ambientais e profissionais/burocratas vinculados à saúde, nutrição, assistência social, meio ambiente e planejamento urbano. Conforme Fouilleux e Michel (2020, p. 14), a politização da alimentação produz transformações nas arenas das políticas agrícolas e alimentares que “devem se abrir a novos atores, não oriundos do mundo agrícola e industrial, que trazem novas ideias, novas reivindicações, e que conferem um novo sentido político à alimentação”. O ativismo alimentar dos movimentos sociais da agricultura familiar e o ativismo institucional da burocracia poderiam potencializar sua capacidade de planejamento e de transformação do sistema alimentar na medida em que se somam a reivindicações similares e confluentes de outros atores, grupos e ações, alguns deles apontados anteriormente e na introdução desse trabalho.

Quadro 4. Objetivos, desenho institucional e outras informações dos Programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar pelos Governos Estaduais.

Estado	Programa	Desenho institucional	Outras informações:
Rondônia	PAA Rondônia	Compra com doação de alimentos, executada de maneira descentralizada nos municípios. O governo do estado abre a Chamada Pública, e as cooperativas e agricultores familiares apresentam propostas de execução em seus municípios, acompanhados pela prefeitura e pelo Emater.	Sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica. Prioridade para propostas de comercialização de cooperativas de mulheres, e de assentados do crédito fundiário e Reforma Agrária; produção agroecológica; e municípios com maior vulnerabilidade social.
Maranhão	Procaf	O Programa adquire produtos da agricultura familiar e os destina para o abastecimento da rede socioassistencial, programas de segurança alimentar e nutricional e escolas com pedagogia da alternância.	Chamada Pública para agricultores familiares em geral e uma específica para comunidades indígenas visando atender suas especificidades; sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica; prioridade para propostas de comercialização de cooperativas de mulheres, quilombolas e comunidades tradicionais, com maior diversidade alimentar e experiência de comercialização em outros mercados institucionais ou da economia solidária.
Ceará	Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Ceará	Modalidades de Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Formação de Estoques e Compra Institucional, sendo que apenas esta última havia sido regulamentada até maio de 2020, definindo aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar (no mínimo, 30% dos recursos) ou contratação de serviços de fornecimento de alimentação.	Sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica. Prioridade para propostas de comercialização de mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.
Rio Grande do Norte	PECAFES	Compra Direta, visando doação simultânea a instituições educativas e socioassistenciais ou para composição de alimentação a ser preparada pelas instituições de ensino da rede pública estadual (a participação da agricultura familiar deverá atingir, no mínimo, 50% dos recursos em 2022); e Compra Indireta, nos casos em que os recursos do governo do estado são usados para a aquisição de alimentação preparada, sendo assegurada a participação de, no mínimo 30%, da agricultura familiar na composição dos cardápios por meio de Chamada Pública Paralela.	O Programa confere prioridade para projetos oriundos de cooperativas ou associações, organizações com maior percentual de mulheres, jovens, produção agroecológica, comunidades quilombolas e indígenas.

Estado	Programa	Desenho institucional	Outras informações:
Paralba	Compra Emergencial	Compra emergencial de alimentos da agricultura (dez tipos de frutas, tubérculos e raízes exclusivamente da categorial social, e ainda peixe e frango) para atendimento dos CRAS e associações que priorizam populações em situação de vulnerabilidade social.	
Pernambuco	Compra Local** e PEAAF (jun. 2020)	Chamada pública para aquisição de 20 mil <i>kits</i> com 13 produtos diferenciados para serem distribuídos para população em situação de vulnerabilidade social, sendo assegurada a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos na AF.	
Espírito Santo	CDA	Operado de forma descentralizada nos municípios, o Projeto adquire alimentos da AF e repassa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, estruturas públicas que disponibilizam refeições, redes de justiça e segurança, rede pública de saúde e estabelecimento de saúde de direito privado que possuam Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).	Os agricultores familiares atendidos são aqueles inseridos no CadÚnico, sendo que os projetos propostos pelas prefeituras devem contemplar em 40% do público beneficiário do Programa Bolsa Família, assentados, quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais; 40% mulheres; e 5% produtores orgânicos/agroecológicos. O Projeto estabelece aquisição praticamente exclusiva de alimentos <i>in natura</i> e até 15% processados; e orienta sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica.
Minas Gerais	PAA Familiar	O Programa assegura o direcionamento de, no mínimo, 30% dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios e sementes para a aquisição de produtos da agricultura familiar. O Programa assegura, na aquisição de alimentos e refeições preparadas, igualmente o respeito ao percentual mínimo de 30% dos recursos para a agricultura familiar.	O Programa confere prioridade para projetos de comercialização de agricultores familiares do município onde ocorrerá o consumo dos alimentos, de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, assentamentos de Reforma Agrária, grupos de mulheres e produção agroecológica ou orgânica. Orienta sobrepreço para a produção orgânica ou agroecológica.
Distrito Federal	PAPA	O Programa assegura a aquisição de produtos agropecuários e extrativistas e de artesanato da agricultura familiar (no mínimo, 30% dos recursos) pelos órgãos do estado.	Orienta sobrepreço para a produção orgânica ou agroecológica.

Estado	Programa	Desenho institucional	Outras informações:
São Paulo	PPAIS	O Programa assegura a aquisição de alimentos da agricultura familiar (no mínimo, 30% dos recursos) por parte dos órgãos do estado.	
Paraná	Compra Direta Parana**	O Programa compra alimentos da agricultura familiar para atendimento aos Centros de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Situação de Rua, abrigos, casas-lares, casas de passagem, hospitais públicos e filantrópicos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.	O Programa estabelece prioridade aos projetos de comercialização (separados por regiões administrativas agregadas) que contemplem: produção agroecológica, povos e comunidades tradicionais, assentados, jovens e mulheres. Os projetos de venda devem indicar grupos de alimentos a serem comercializados, sendo priorizados os alimentos de acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira.
Santa Catarina	Programa de Aquisição de alimentos/ Descentralização de recursos do FDR de SC**	Os municípios que apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,7, Conselhos (COMSEA e CMDR) e economia baseada no “setor Agro” podem encaminhar propostas que articulam <i>kits</i> de alimentos da agricultura familiar com doações para famílias em situação de insegurança alimentar, preferencialmente inscritas no Cadastro Único.	Os <i>kits</i> são compostos por 50% do valor para leite e derivados, e 50% para outros alimentos, baseados no Guia Alimentar para a População Brasileira. A ação estabelece prioridade para agricultores locais, comunidades indígenas, quilombolas, organizações, produção agroecológica; e orienta sobrepreço para a produção orgânica ou agroecológica.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos documentos legais e das entrevistas realizadas.

*Três primeiros objetivos citados na legislação vigente.

Geralmente, mais de três objetivos orientam a execução das referidas políticas públicas.

**Programas temporários criados em virtude da pandemia do novo coronavírus.

Considerações finais

Ao retomarmos a construção dos 12 programas estaduais de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, notamos que as temporalidades, os contextos e os processos que colocaram o tema na agenda pública governamental foram distintos. As inovações e os resultados do PAA e do PNAE em âmbito nacional, a crise financeira e política do PAA (2013 em diante), o desmantelamento das políticas públicas para agricultura familiar e de SAN, as mudanças políticas nacionais e estaduais, e a pandemia do novo coronavírus constituíram elementos que contribuíram para pautar a agenda pública e politizar as compras públicas de alimentos. É fundamental reconhecer que a fome está novamente na agenda pública e o governo federal tem feito pouco para enfrentar essa situação. A esses elementos somaram-se as mobilizações, o protagonismo e a atuação de diversos atores sociais, seja por meio do ativismo alimentar dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, seja a partir do trânsito institucional de representantes deles para os espaços governamentais, ou ainda do ativismo institucional da burocracia de médio escalão ou de nível de rua. Assim, confluindo com Fouilleux e Michel (2020), observamos que a politização da alimentação e a sua manifestação nas compras públicas se produz a partir de processos e atores variados que, em comum, procuram problematizar e transformar o sistema alimentar.

Dentre os atores envolvidos na construção dos programas estaduais, nota-se a predominância das organizações da agricultura familiar, as quais pressionam, transitam e se relacionam com a burocracia e os atores governamentais. Em nossa análise, não observamos a atuação dos consumidores, de organizações do consumo, e de outras categorias profissionais ou áreas da gestão pública na alteração das ordens alimentares vigentes no âmbito dos estados brasileiros. Essa centralidade das organizações da agricultura familiar se reflete nos referenciais das políticas públicas que problematizam e atuam principalmente nas questões que permeiam a categoria social (geração de renda, garantia de mercados, inclusão socioeconômica de grupos sociais específicos, desenvolvimento local, promoção do cooperativismo...) e o abastecimento dos equipamentos e demandas públicas com alimentação de melhor qualidade. Ainda que esses elementos sejam fundamentais para promover mudanças no sistema alimentar dominante, a urgência em construir sistemas alimentares sustentáveis demanda que outras ideias, problemáticas e atores sejam incorporados nos referenciais no sentido de construir políticas alimentares integradas. Neste sentido, importa reconhecer e potencializar as redes de políticas que favorecem os arranjos e diluem as centralidades. As organizações da agricultura familiar poderiam fortalecer seus ativismos e suas pautas quando imbricadas com as outras problemáticas intersetoriais (ambientais, sociais, nutricionais, econômicas, políticas, educacionais).

Referências

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: ENAP, 2015. p. 143-175.
- AVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; AVILA, S. R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília-DF: MDS, 2013. p. 96-113.
- BARBOSA, L. Tendências da alimentação contemporânea. In: PINTO, M. de L.; PACHECO, J. K. (Org.). *Juventude, consumo & educação*. Porto Alegre: ESPM, 2009. p. 15-65.
- BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Cham: Springer, 2019.
- BRICAS, N. et al. Urbanization issues affecting food system sustainability. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Cham: Springer, 2019. p.1-25.
- CAYRES, D. C. *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2015.
- DAVIRON, B. et al. F. History of Urban Food Policy in Europe, from the Ancient City to the Industrial City. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Cham: Springer, 2019. p. 27-33.
- DORIGON, C. B. *Da roça ao restaurante: um estudo sobre redes alimentares de qualidade diferenciada na Serra Gaúcha*. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS), Porto Alegre, 2019.
- FAGES, R.; BRICAS, N. *L'Alimentation des villes: quels rôles des collectivités du Sud?* Paris: AFD, 2017.
- FAO. *The state of the world's biodiversity for food y agriculture*. Rome: FAO, 2019.
- FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, abr., 2011.
- FOUILLEUX, E. *La PAC et ses réformes*. Paris: L'Harmattan, 2003.
- FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2020.
- GOGGINS, G. Developing a sustainable food strategy for large organizations: the importance of context in shaping procurement y consumption practices. *Business Strategy y the Environment*, v. 27, 2018.
- GOGGINS, G.; RAU, H. Beyond calorie countig: assessing the sustainability of food provided for public consumption. *Journal of Cleaner Production*, v. 112, 2016.
- GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 38, n. 1, p. 36-50, 2018.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELOS, F. F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COE-

- LHO-DE-SOUZA, G. *A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 69-92.
- GUÉNEAU, S.; NETO, E. J. L.; BRAGA, C. L. O processo de construção da Política de Agroecologia e Produção Orgânica do Estado do Maranhão (PEAPOMA). In: SABOURIN, E.; GUÉNEAU, S.; COLONNA, J.; SILVA, L. R. T. *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil*: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba-PR: Editora CRV, 2019. p. 197-218.
- HLPE. *Food losses y waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security y Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome, 2014.
- IPES Food. Covid-19 y crisis in food systems: symptoms, causes y potential solutions. *Comuniqué by IPES-Food*, abril, 2020.
- IPES FOOD. *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. [S. l.: s. n.], 2017.
- KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-247.
- LOTTA, G.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015.
- LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua*: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.
- MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014. p. 58-73.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: ASSADOURIAN, E. *Estado do mundo*: estado do consumo e o consumo sustentável. Salvador, BA: Uma Ed., 2010. p. 72-78.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. *The school food revolution*: public food y the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008.
- NIEDERLE, P.; SCHUBERT, M. N. How does veganism contribute to shape sustainable food systems? Practices, meanings y identities of vegan restaurants in Porto Alegre, Brazil. *Journal of Rural Studies*, v. 78, p. 304-313, 2020.
- PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. *Redes*, v. 25, n. 2, p. 12-33, 2020.
- PORTILHO, F.; CASTANEDA, M.; CASTRO, I. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 99-106, 2011.
- PORTILHO, F.; MICHELETTI, M. Politicizing Consumption in Latin America. In: BOSTRÖM, M.; MICHELETTI, M.; OSTERVEER, P. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Consumerism*. 1. ed. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018. p. 539-557.
- PORTO, S. I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*: Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecologia), Baeza (Espanha), 2014.
- PREISS, P. V. *As alianças alimentares colaborativas em uma perspectiva internacional*: afetos, conhecimento incorporado e ativismo político. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Pós

Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PROCEDI, A. *A trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Rio Grande do Sul: entre a descontinuidade da política pública e a capacidade de ação dos atores sociais*. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre (RS), 2019.

RAJA, S. et al. Reflexive y inclusive: reimagining local government engagement in food systems. *Journal of Agriculture, Food Systems y Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.

REECE, J. Seeking food justice y a just city through local action in food systems: opportunities, challenges y transformation. *Journal of Agriculture, Food Systems y Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.

RIBEIRO, M. J. A. *Um alimento político e uma política que alimenta: o ativismo do “slow food” no Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, PPGDS-Unimontes, Montes Claros, 2019.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. [S. l.]: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABOURIN, E. et al. The dismantling os family farming policies in Brazil y Argentina. *International Review of Puclic Policy*, v. 2, n. 1, 2020.

SABOURIN, E. et al. Marco teórico e metodológico: a ação pública para a agroecologia. In: Sabourin, E. et al. *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba-PR: Editora CRV, 2019. p. 17-26.

SCHMITT, C. J.; BARBOSA, Y. R. S. A construção da política estadual de agroecologia e produção orgânica em Minas Gerais: interações Estado-sociedade na institucionalização da agroecologia. In: SABOURIN, E.; GUÉNEAU, S.; COLONNA, J.; SILVA, L. R. T. *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba-PR: Editora CRV, 2019. p. 75-98.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M., Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2017. p. 9-24.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014. p. 114-151.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 86-124, 2011.

SOLDI, R. *Sustainable public procurement of food*. European Union, 2018.

SONNINO, R. et al. Policy Brief 3: research y innovation supporting the farm to fork strategy of the European Commission. *FIT4Food2030*, 2020.

SOLDI, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. *Redes*, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019.

SWINBURN, B. A. et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, y climate change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10.173, p. 791-846, 2019.

TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. *Alimentação escolar*: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó-SC: Argos, 2016.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 181-200.

ZANETI, T. B. *Cozinha de raiz*: as relações entre *chefs*, produtores e consumidores a partir do uso de produtos agroalimentares singulares na gastronomia contemporânea. 2017. Doutorado (Tese de Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Rio Grande do Sul, 2017.

Los alimentos de la agricultura familiar y su relación con el Estado: la cristalización de normas diferenciadas en la agenda de políticas públicas de Argentina

Clara Craviotti

Introducción

La cuestión alimentaria puede ser vista como un complejo entramado que involucra las formas de producir, intercambiar y consumir los alimentos, y las consecuencias que éstas generan sobre el medio ambiente, la salud de las personas y los procesos de desarrollo. No solo la cuestión es amplia, sino también lo es la variedad de actores interesados, especialmente en los países que son productores y exportadores de materias primas agropecuarias y se caracterizan por profundas desigualdades en materia de producción y acceso a la comida.

Frente a ello, en los últimos años y desde diversas instancias se ha jerarquizado el rol de la agricultura familiar (AF) para dar respuesta a los desafíos en materia de seguridad y soberanía alimentaria y de conservación de los recursos naturales. Pero también se indica que el alargamiento de las cadenas alimentarias ha conducido al “arrinconamiento” de estos productores a la actividad agropecuaria, mientras otras etapas pasaron a estar controladas por otros actores, existiendo un marcado distanciamiento entre productores y consumidores (Jacoby et al., 2014). En los casos en que la producción familiar mantiene cierto protagonismo no solo en la producción sino también en la elaboración de alimentos, existen obstáculos para acceder a los mercados, no solo logísticos, sino también para hacer frente a las exigencias sanitarias planteadas.¹ Estas últimas se han ido incrementando en

¹ Vale la pena precisar que en Argentina y según el Censo Nacional Agropecuario de 2018, solo un 10% de las explotaciones agropecuarias declaran actividad comercial a partir de su producción.

las últimas décadas, como producto de la creciente preocupación por las alergias e intolerancias alimentarias y también debido a la emergencia de episodios críticos, de los cuales la pandemia del coronavirus es un ejemplo reciente. Al mismo tiempo, la creciente convergencia de sistemas regulatorios de calidad a nivel mundial ha sido vista como un factor fundamental para consolidar los mercados funcionales a los alimentos producidos a gran escala (De Haro, 2014).

En este contexto, el capítulo toma como eje central el análisis del proceso de sanción de normativa relativa a la elaboración de alimentos de la agricultura familiar en Argentina, iniciado hacia fines de los 2000 a partir de la jerarquización de este sujeto como destinatario de políticas públicas. Su desarrollo enfrentó luego un contexto político distinto, debido a la redefinición y vaciamiento de las acciones orientadas a la AF (Bertoni y Soverna, 2018; Nogueira et al., 2017). Sin embargo, la incorporación de un artículo específico en el Código Alimentario Argentino (CAA) –la principal norma del país que regula la producción y comercialización de alimentos– y otra normativa vinculada supuso un avance en cuanto a la visibilización del sector, e indirectamente colaboró a la legitimación de una forma específica de producir.

Partiendo de la premisa de que las normas no solo son objetos técnicos, sino también políticos, el capítulo analiza los factores que posibilitaron la formulación e incorporación de estas normas en el CAA, los actores que las promovieron, sus propósitos o fundamentos, las principales controversias y los acuerdos logrados. Asimismo, avanza en la interpretación de en qué medida los cambios en el contexto político incidieron sobre el contenido y alcance de la normativa.

Más precisamente, se argumenta que estas innovaciones institucionales fueron producto de un conjunto de factores: a) la apertura de una “ventana de oportunidad” a partir de la vigencia de la ley de Reparación Histórica de la AF sancionada en diciembre de 2014; b) la continuidad de esquemas de gobernanza donde participan organizaciones de la AF y referentes de organismos públicos interesados en su promoción, que en ciertos momentos lograron conformar coaliciones en favor de ciertas políticas; y c) la continuidad de algunas instancias a nivel internacional que apoyaron estas acciones, como es el caso de la REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar) del Mercosur.

Sin embargo, primero, se considera que el contexto político influyó en el timing del proceso de gestación de las normas. Segundo, también incidió en la traducción del contenido inicial de algunas de ellas, permitiendo una ampliación de su alcance “hacia arriba” para abarcar al estrato de los empresarios pequeños, y al mismo tiempo, su restricción en cuanto al tipo de alimentos considerados. Tercero, la visión que orientó el desarrollo de las normas dio cuenta de cierta transición respecto al propósito inicialmente buscado, que pasó de la inclusión

de la AF en sentido amplio al logro de competitividad por parte del sector. En consecuencia, si bien la AF siguió siendo una categoría objetivo de políticas públicas, su lugar resultó marginal respecto a la política predominante orientada a apoyar la agricultura orientada a la exportación.

El desarrollo del capítulo es el siguiente: a continuación se presenta sintéticamente el marco teórico y la metodología adoptada en el trabajo. Luego se analiza la evolución general de las políticas hacia la AF en los períodos considerados, identificándose sus principales hitos. En los siguientes apartados se presentan las características centrales del entramado regulatorio argentino orientado a garantizar la inocuidad de los alimentos; el proceso de incorporación de normas específicas orientadas a la AF, los factores posibilitadores, los actores que promovieron su incorporación y sus propósitos centrales. También se aborda el contenido de la normativa, las principales controversias y compromisos logrados. Por último, en la sección final del capítulo se consideran algunas implicancias del análisis en cuanto a la conexión de las políticas estudiadas con los diferentes referenciales en pugna, y la eventual redefinición del sistema alimentario.

Notas teórico-metodológicas

El enfoque adoptado combina contribuciones del institucionalismo centrado en las redes de actores, con aportes provenientes de la sociología de la traducción y su complementaria, la teoría del actor-red. La primera perspectiva ha sido privilegiada para el abordaje de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, que se caracterizan por su complejidad y la participación de diferentes actores públicos y privados (Zurbriggen, 2006). De acuerdo con este enfoque, los actores de una red desarrollan interacciones más o menos estables a través de las cuales intercambian ideas y recursos, y negocian posibles soluciones a los problemas identificados. La perspectiva resulta útil ya que considera sus estrategias y acciones en la red dentro del marco más amplio en que esta se inserta, que plantea tanto posibilidades como restricciones.

Ligado a este enfoque, el concepto de *advocacy coalitions* hace referencia a personas que desde una variedad de posiciones comparten un sistema de creencias y muestran cierto grado de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Cairney, 2015). En relación a las políticas públicas el sistema de creencias puede ser definido como un referencial (Muller, 2005) que implica la construcción de una representación colectiva de la realidad sobre la que se busca actuar.

Se entiende que la formulación de una política nunca es un proceso meramente técnico, sino que supone la elaboración de compromisos y la construcción de significados, de modo tal que existen disputas en relación a la definición de los problemas, las categorías empleadas para describirlos, los criterios de clasificación

y evaluación, y los ideales que guían las acciones (Lendvai y Stubbs, 2012). De allí la conexión que se puede establecer entre estas perspectivas y la sociología de la traducción, en tanto enfatiza la naturaleza fluida de los procesos políticos y la constante (re)construcción de las cuestiones, de las interpretaciones y de las propias redes de actores. El proceso de traducción sería, en términos de Callon (1986), la operación misma del poder: traducir es desplazar, pero también expresar en el lenguaje propio lo que dicen los otros; si el proceso es exitoso, solo se escucha una única voz como expresión de la red.

En el análisis de este recorrido, es importante identificar las etapas (que este autor caracteriza como problematización, interesamiento, enrolamiento y movilización) y los “actores clave”; generalmente aquellos que disponen de legitimidad para convocar y/o ser traductores de las distintas visiones. También es importante reconocer la existencia de relaciones previas entre los actores, así como sus capacidades y complementariedades (Ghezán et al., 2013). Dado que los compromisos logrados se transforman en soportes de las redes conformadas, alcanzar consenso implica que los márgenes de maniobra de los actores estarán delimitados (Callon, 1986). Una vez que los consensos están “fijados” en una política pública, influyen en la asignación de recursos. Sin embargo, es importante destacar que las redes presentan grados diferentes de irreversibilidad. Como se verá más adelante, este es un punto muy importante en el caso de las políticas tratadas en este capítulo.

La incorporación de la sociología de la traducción y su complementaria, la teoría del actor-red (Latour, 2008), supone enriquecer la teoría de las redes de gobierno con la inclusión de actores no humanos, como las normas previamente sancionadas o traídas de otros contextos. No obstante, en nuestro caso nos apartamos del principio de simetría propugnado por esta teoría, que implicaría asumir que las diferentes categorías de actores son importantes por igual.

Desde el punto de vista metodológico, la opción teórica privilegiada implica seguir a los actores y analizar su lenguaje como datos etnográficos (Lundvai y Stubbs, 2012). De allí la importancia del empleo de técnicas cualitativas de investigación para analizar sus discursos y las características de los contextos particulares donde estos se sitúan.

En nuestro caso, el recorrido seguido partió del análisis oportunamente efectuado sobre la sanción de normativa de pequeños establecimientos elaboradores en un ámbito provincial (Craviotti, 2017), para luego centrarse en el ámbito nacional, con énfasis en el período 2014-19. Para ello, se relevaron y analizaron actas de reuniones de la Comisión Nacional de Alimentos (32 en total, de las cuales 17 trataron cuestiones relacionadas con la AF), material complementario de las actas, documentos de ámbitos estatales y notas periodísticas. Asimismo, se

efectuaron entrevistas a un número acotado de informantes clave de diferentes áreas de gobierno, en distintos momentos institucionales.

El contexto político de sanción de las normas orientadas a los alimentos de la agricultura familiar

Periodo de institucionalización de las políticas hacia la AF (2006-2015)

Para comprender el marco más general en el cual se dio la sanción de las normas es importante tener en cuenta que la categoría AF, como destinataria de políticas públicas específicas, se construye y difunde a partir de principios de los años 2000 en América Latina. Un conjunto de factores posibilitó este proceso, tanto en el plano internacional como local.² En el caso argentino, fue decisiva la asunción de un nuevo gobierno en 2003 con una orientación política diferente a la imperante durante la década de 1990, promoviendo una intervención más activa del estado en la economía y una distribución más equitativa del ingreso. Así, se crea en 2006 el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), integrado por representantes de programas estatales y de organizaciones de productores, y en 2007, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). Otros ámbitos institucionales, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Agroalimentaria (SENASA), establecieron áreas específicas relacionadas con el sector (CIPAF en 2005 y SENAF, en 2009).

En todo este proceso, la coyuntura política de enfrentamiento con el sector exportador de *commodities*, producida en 2008 a partir de la intención estatal de avanzar con el aumento de los impuestos al sector y el cambio en su forma de definición (plasmada en la Resolución 125, luego derogada) supuso un puntapié importante para la decisión de jerarquizar a la AF a través de nuevos ámbitos institucionales. Ese mismo año se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, luego devenida Secretaría. Asimismo, se ponen en marcha acciones para facilitar el acceso de los agricultores familiares a prestaciones sociales y su inserción en la economía formal a través de un instrumento específico, el Monotributo Social Agropecuario.

2 La política adoptada por Brasil fue determinante para la instalación de la agricultura familiar en otros países del Mercosur. En este ámbito fue aceptada su propuesta de crear un órgano específico a nivel regional -la REAF-, integrado por los Estados y organizaciones representativas de la sociedad civil para acordar criterios de políticas comunes. Previo a ello, Argentina había encarado acciones orientadas a lo que por entonces se denominaba “pequeña producción” o “minifundio”, que se focalizaban en los segmentos más descapitalizados del sector. Para mayor detalle, véase Craviotti (2015)

Analizado globalmente, el período más intenso de gestación de instrumentos y áreas institucionales específicas se dio entre 2005 y 2010. Un paso posterior y significativo se dio hacia fines de 2014, con la sanción de la Ley 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”, que la contempla como un actor central para el desarrollo de los territorios. Estas acciones crearon un marco propicio para iniciativas que serían retomadas en un contexto político diferente. Como en el caso de Brasil, la institucionalidad abrió oportunidades para la expresión de nuevos actores, ideas e intereses en los espacios públicos, sirviendo de punto de apoyo a aquellos que procuraban defender el mantenimiento de ciertas políticas –aún en un contexto distinto (Flexor y Grisa, 2016).

Sin embargo, cabe señalar que en el caso argentino, la reglamentación de una ley es un paso fundamental para que esta sea efectiva y cuente con presupuesto específico. La ley de AF no llegó a esta instancia antes de que se produjera el traspaso de mando a otra coalición de gobierno, y ello impactó en las acciones posteriores.

Período de reversión y marginalidad de las políticas orientadas a la AF

El gobierno de Cambiemos encabezado por Mauricio Macri, que asumió en diciembre de 2015, se caracterizó en lo económico por la promoción de reformas promercado (de Anchorena, 2018). Entre sus iniciativas se destacaron, además de la fuerte devaluación del tipo de cambio, las políticas de desregulación de la entrada y salida de los flujos de capital, el alto endeudamiento externo y la apertura comercial.

En el ámbito agropecuario se redujeron los aranceles a la exportación de *commodities* clave (principalmente la soja), aunque se enfatizó la necesidad de lograr una mayor inserción del país en el mercado internacional a partir de la exportación de alimentos preferentemente procesados (Padín y Lucero, 2019). En lo relativo a la agricultura familiar, el nuevo gobierno introdujo cambios relevantes: poco tiempo después de asumir fusionó la Secretaría de Agricultura Familiar con la de Coordinación y Desarrollo Territorial y luego la transformó en una Subsecretaría de menor rango. Inicialmente mantuvo otros componentes del marco institucional (como un consejo asesor compuesto por funcionarios gubernamentales y representantes de las organizaciones), sin embargo, con el paso del tiempo las reuniones disminuyeron y finalmente dejaron de hacerse, siendo reemplazadas por contactos descentralizados con grupos seleccionados (Vigil, 2019). El nuevo gobierno disminuyó de manera drástica el número de técnicos que asistían a los

agricultores familiares y el presupuesto de varios de los programas orientados al sector (Sabourin et al., 2020).

Otros indicadores son ilustrativos del cambio cualitativo en la mirada sobre el sector. En 2017 se anunció la necesidad de una actualización de los beneficiarios del registro de productores familiares, el RENAF. Las organizaciones denunciaron que fueron excluidas como entidades de registración y que se establecieron nuevos parámetros, llevando a la reducción en el número de productores registrados (Montón, 2018; Vigil, 2019). Un año después se estableció la necesidad de actualizar la inclusión en el Monotributo Social Agropecuario; una vez más, la consecuencia fue una reducción abrupta del número de afiliados en el sistema. Asimismo, el instrumento fue transferido al Ministerio de Desarrollo Social, mientras que el Ministerio de Agroindustria cesó de contribuir con la cobertura del seguro sanitario de los beneficiarios.

Tanto los discursos oficiales como los nuevos programas orientados a los agricultores familiares y los que permanecieron de años anteriores mostraron una tendencia a reorientarse hacia los segmentos más capitalizados (Bertoni y Soverna, 2018; Vigil, 2019). El apoyo a las organizaciones de productores familiares disminuyó o se cortó (Vigil, 2019). Una visión empresarial, centrada en cuestiones productivas y comerciales, desplazó el énfasis en la organización y el acceso a derechos que predominó durante el período 2012-2015 (Bertoni y Soverna, 2018; Nogueira et al., 2017).

Sin embargo, de manera ambivalente, o quizás para evitar la emergencia de conflictos, a lo largo de todo este período se mantuvo parte de la institucionalidad vinculada a la AF, como la Ley de Reparación Histórica; hubo intentos de reglamentación que no llegaron a concretarse. En el nivel nacional, un aspecto novedoso fue la sanción de algunos instrumentos que habían comenzado a promoverse durante el segundo mandato de Cristina Kirchner y no habían llegado a cristalizarse. Uno de ellos fue la reglamentación del sello de agricultura familiar, en el cual se partió de un borrador presentado por Brasil en la REAF. Otros instrumentos que se abrieron camino durante este período fueron las propuestas de artículos relacionados con el sector, a ser incorporados en el Código Alimentario Argentino.

Estos nuevos artículos merecen un análisis específico debido al proceso no lineal seguido para su aprobación, los cambios producidos en su contenido desde su gestación, y la complejidad del entramado regulatorio involucrado, del que daremos cuenta en la siguiente sección.

Las características del proceso de incorporación de nuevas normas al Código Alimentario Argentino

El CAA es la norma fundamental del sistema de control de alimentos en Argentina. Regula las condiciones higiénico-sanitarias y de identificación comercial de los alimentos para el consumo humano, y se aplica también a los alimentos importados y exportados. Es considerado pionero a nivel latinoamericano (Ariosti y Carrión, 2014); fue establecido por la Ley 18.284 en 1969 y puesto en vigencia en 1971. Según Balbi et al. (2011), el Código incorpora estándares acordados dentro del Mercosur, que a su vez están influenciados por el Codex Alimentarius, los estándares de la Unión Europea y los de la Administración de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos (FDA).

El Sistema Nacional de Control de Alimentos tiene como propósito asegurar el cumplimiento del CAA y contempla las agencias gubernamentales a cargo. Dentro del Ministerio de Agricultura, el SENASA maneja los productos alimenticios especificados en los anexos I y II del Decreto 815. Dentro del Ministerio de Salud, la Administración Nacional de Drogas y Tecnología Médica (ANMAT) a través del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) regula los productos restantes, que no son especificados en dicho decreto. Su rol puede ser visto como más relevante a medida que se complejizan las cadenas agroalimentarias: abarca los productos procesados listos para el consumo, los envases y suplementos dietarios y las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, con excepción del vino.³

Esta multiplicidad de agencias tiene implicancias a nivel de los territorios. En el caso del Ministerio de Salud, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) delega el control en las autoridades bromatológicas de las provincias y municipios, es decir que no tiene presencia territorial. En cambio, en el caso del Ministerio de Agricultura, el SENASA es un organismo descentralizado que cuenta con representantes territoriales. Se advierte entonces el rol fundamental de este organismo en la formulación e implementación de las políticas sanitarias, porque es el encargado de registrar las unidades de producción primaria, interviene en el control de los establecimientos de acopio de alimentos a granel y de elaboración de alimentos de origen animal, posibilitando su circulación a nivel nacional. De allí la importancia de la creación de un área específica relacionada con la agricultura familiar dentro de su ámbito, con el fin de realizar capacitaciones y proponer adecuaciones normativas de acuerdo a las características específicas de estos establecimientos. Se destaca que ello formó parte de un cambio de visión, promoviendo un sistema que contemplara el acom-

3 En el caso de los establecimientos lácteos, las competencias son conjuntas entre ambas áreas de gobierno. Sin embargo, existen variantes según el destino de los productos.

pañamiento de técnicos y productores y trascendiera la función tradicional de inspección. También en el caso de la ANMAT se hizo referencia a este enfoque.

El CAA se actualiza permanentemente mediante resoluciones conjuntas firmadas por el ministro de Agroindustria y el de Salud. Previo a ello, existe todo un proceso en el seno de la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), donde participan representantes de estos ministerios, la Secretaría de Comercio Interior, el SENASA, la ANMAT y las provincias.

Cualquier persona, empresa u organismo puede presentar propuestas a la CONAL para modificar o efectuar agregados al CAA. La Comisión establece grupos de trabajo en diversos temas, donde se elaboran las normas y orientaciones que luego son debatidas en conjunto. Una vez aprobadas, estas son analizadas por una comisión asesora, la CONASE, donde participan representantes del sector privado (empresarios y trabajadores del sector; consumidores⁴). Seguidamente, las propuestas pasan a consulta pública durante un mes, donde se pueden hacer llegar comentarios o sugerencias. Es importante aclarar que en estos dos casos las opiniones no son vinculantes. Por último, la propuesta definitiva pasa a los dos ministros (de Agricultura y Salud) para su firma.

Este recorrido (esquemático en la Figura 1) implica cierta complejidad y lentitud en la incorporación de nuevas normas, aunque en los últimos años el proceso se ha agilizado gracias al uso de tecnologías digitales; también se incrementó el número de reuniones anuales de la CONAL. Por otra parte, el sistema tiende a favorecer a los actores con más recursos (materiales y simbólicos): “si vos tenés alguien que te presenta los proyectos, que te los sabe armar, pasan la Comisión” (Entrevista a inf. clave, 2020).

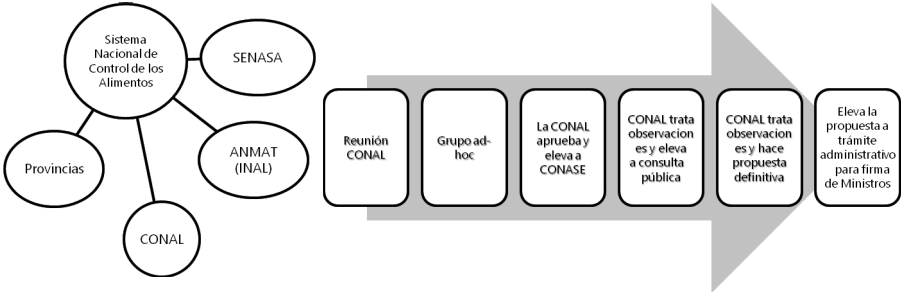


Figura 1. Argentina. Sistema Nacional de Control de Alimentos y pasos para incorporar normas al CAA

Fuente: Elaboración propia

4 Según el Decreto 815/88, la CONASE está integrada por cuatro representantes del sector empresario, de los cuales uno debe pertenecer a las pyme, dos de organizaciones de consumidores y uno de los trabajadores. En su composición actual se constata el peso que adquieren representantes de los supermercados y la gran industria.

Análisis del proceso de incorporación de normas relativas a la Agricultura Familiar en el CAA

Factores posibilitadores y características del proceso

En ese apartado identificamos un conjunto de aspectos relevantes que incidieron sobre la dinámica de gestación e incorporación de estas normas al CAA. Por una parte, en el plano internacional, la instancia de intercambio posibilitada por la REAF Mercosur y apoyada por organismos internacionales como la FAO y el IICA, fue importante para enmarcar y validar las iniciativas de normas sanitarias relativas a la AF en Argentina, ya que estas forman parte de las acciones iniciadas por los países latinoamericanos para optimizar la coordinación y armonización de pautas. Este intercambio se inició con la participación del SENASA en el grupo técnico de facilitación del comercio de la REAF en 2014, continuó en un seminario sobre cuestiones sanitarias efectuado en 2016, y cristalizó luego en una red regional y en la realización de una jornada sobre quesería artesanal, donde participaron expertos internacionales de Brasil y España. El tema continuó con una conferencia sobre sanidad efectuada en 2019, en el marco de la REAF.

Por su parte, los antecedentes normativos de la Unión Europea –considerada como una referencia de peso en materia sanitaria– fueron considerados por actores clave a nivel local con el fin de legitimar ciertos conceptos, como el de “flexibilidad” en la interpretación de los requisitos generales de las normas. También se destaca una medida sancionada en Brasil, la RDC N°49 de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA). Esta resolución señala la relevancia de regularizar la producción de alimentos en pequeña escala con la necesaria seguridad sanitaria y con foco en la inclusión productiva, preservando y valorizando los hábitos alimentarios tradicionales (Thomé da Cruz, 2020). Tiene como directrices la “razonabilidad” de las exigencias y la simplificación de los procedimientos en los productos considerados de bajo riesgo. Este aspecto fue recuperado en las controversias que tuvieron lugar en el caso argentino.⁵

En el plano local, antecedentes normativos importantes están representados por el régimen de producción y comercialización de productos artesanales de Santa Fe (1997), una ley de Misiones y una resolución de Entre Ríos, ambas de 2010.

No obstante, un factor relevante para la continuidad de estas iniciativas, aún en momentos políticos diferentes, fueron los esquemas de gobernanza que integran organizaciones representativas del sector productor: en el plano interna-

5 Otras referencias internacionales que se mencionaron en las entrevistas realizadas fueron el trabajo de FAO sobre excepciones para el sector de la AF y una norma de la FDA de Estados Unidos, que regula la elaboración en granja.

cional la COPROFAM participa de la REAF; a nivel nacional, la creación del área del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), relacionada con la AF, fue resultado de una demanda canalizada por organizaciones, y en ella participan algunos representantes del sector.

Como se observa en el Cuadro 1, la sanción de normativa nacional sobre establecimientos de la AF se inicia en 2012 con normas sobre los establecimientos faenadores de carnes. Dos años más tarde, la máxima autoridad del SENASA plantea abordar la temática de la agricultura familiar en la CONAL, y promueve reuniones en diferentes regiones del país para propiciar ámbitos de articulación.⁶

A partir de esta iniciativa, la CONAL decide la creación de un subgrupo de trabajo específico en 2015 con el mandato de tratar la propuesta presentada por el SENASA para incorporar al CAA artículos sobre los establecimientos elaboradores de pequeña escala y agricultura familiar.⁷ Luego de pasar por las diferentes instancias requeridas para su aprobación, la propuesta llega a la consulta pública. En ese contexto se destacó la recepción de unas 300 cartas de apoyo a la iniciativa. El proyecto luego pasa a trámite administrativo, sin llegar a plasmarse en una resolución firmada por los ministros.

Ya con un nuevo gobierno nacional en 2016, la CONAL solicita al grupo de trabajo de AF que presente directrices orientadoras para unirlos al proyecto (Acta 110). Si bien estas son presentadas, el Ministerio de Agroindustria plantea la necesidad de una “nueva redacción” del artículo, que en 2017 es presentada por su Subsecretaría de Alimentos, en consenso con la Subsecretaría de Lechería y la de Agricultura Familiar (Acta 118). En una reunión posterior, el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) presenta la propuesta de resolución. Se acuerda dejar de lado las salas de elaboración comunitaria para trabajarlo en una instancia posterior. El Ministerio de Agroindustria expresó su desacuerdo con parte del contenido de la propuesta, que dejaba a criterio de cada autoridad sanitaria la autorización de los alimentos que no estaban especificados por la norma. Eliminada esta posibilidad, el proyecto pasa a las instancias siguientes, incluyendo la consulta pública. Allí, esta segunda propuesta de artículo recibe 42 notas de adhesión, sancionándose en octubre de 2018 la resolución 13 que incorpora el artículo 154 quater al CAA.

6 Previo a ello tuvieron lugar otros cambios internos en dicho organismo, por medio de los cuales se estableció una coordinación de agricultura familiar que depende directamente de la presidencia así como referentes a nivel territorial. También se modificó la integración de la Comisión de Agricultura Familiar, incorporando explícitamente a organizaciones de la AF (Resoluciones 186 y 187).

7 En el subgrupo participaron representantes del Ministerio de Agricultura, INAL, SENASA, INTA, IPAF, INTI, Programa Prohuerta y 14 provincias.

Cuadro 1. Hitos y normativas en materia de elaboración de alimentos de la AF

Año	Hitos nacionales	Hitos internacionales	Iniciativas de regulación de establecimientos vinculados a la AF	
			Nacionales	Provinciales
2005	CIPAF (INTA)			
2006	FONAF			
2007	RENAF			
2008	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar			
2010	Monotributo Social Agropecuario			
2009	SESAF (SENASA)			
2010				Misiones. Registro provincial de salas de elaboración y registro de alimentos artesanales (Ley XVII N.º 17)
2010				Entre Ríos. Condiciones higiénico-sanitarias y buenas prácticas de manufactura para la elaboración de alimentos en el marco de microemprendimientos (Resol 26 del ICAB)
2012			SENASA: Regulación sala de faena móvil en punto fijo para abastecimiento local	
2014	Ley 27118 de Agricultura Familiar (diciembre)	Participación del SENASA en el GT de la REAF de facilitación del comercio	Creación de Coord. de AF en SENASA. Plantea abordar temática de AF en CONAL (agosto)	

Año	Hitos nacionales	Hitos internacionales	Iniciativas de regulación de establecimientos vinculados a la AF	
			Nacionales	Provinciales
2015			Conformación de subgrupo de trabajo en AF en la CONAL (abril). Presentación del SENASA sobre el tema (noviembre)	
2015			Propuesta inicial de incorporar artículo al CAA sobre establecimiento de pequeña escala y de la AF pasa a trámite administrativo, pero no culmina en resolución	
2015			Incorporación del capítulo XXIII sobre productos de la AF al reglamento de inspección de productos de origen animal, del SENASA (luego complementada con requisitos para establecimientos de faena y salas de elaboración de chacinados)	
2016		Seminario regional "Sanidad e inocuidad de las producciones y alimentos de la AF"		
2017		II Seminario regional "inocuidad de los alimentos en la agricultura campesina e indígena"		
2018			Incorporación al CAA del artículo 154 quater, sobre establecimientos que elaboren y/o comercialicen alimentos a partir de la actividad agropecuaria familiar	
2018		Jornada internacional de inocuidad en quesos artesanales		

Año	Hitos nacionales	Hitos internacionales	Iniciativas de regulación de establecimientos vinculados a la AF	
			Nacionales	Provinciales
2019		Conferencia sobre sanidad e inocuidad agroalimentaria realizada en el marco de la XXX Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)		
2019			Aprobación de la CONAL de la incorporación del art. 60 bis al CAA sobre establecimientos lácteos artesanales	

Fuente: Elaboración propia

La novedad que supone esta norma es la inclusión de una nueva categoría dentro de las fábricas y comercios de alimentos: los que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar, que deben cumplir condiciones edilicias menos exigentes que el resto de los establecimientos.⁸ Se especifican también los productos contemplados; implícitamente hay varios alimentos excluidos (las carnes y la mayoría de los lácteos). Es decir que el artículo 154 quater avanzó en posibilitar la habilitación de algunos tipos de establecimientos, pero no de todos.

Se observa cómo en este segundo proceso, ya definitorio, se atenúa el rol del actor iniciador de la propuesta (la coordinación de Agricultura Familiar del SENASA) y de quienes lo acompañaron desde el subgrupo de agricultura familiar, así como el de las organizaciones externas a la Comisión. En contrapartida, el Ministerio de Agroindustria, en particular su área vinculada con los Alimentos, pasó a adquirir un lugar más destacado, al igual que las secretarías técnicas de ambos ministerios, que son las que en definitiva redactan la letra fina de la norma. En este caso, el contexto institucional más amplio fue decisivo para explicar el rol de los diferentes actores estatales:

En la primera parte participó activamente (la Subsecretaría) de Agricultura Familiar (...). Lo lideró bastante e hizo que se moviera dentro del Ministerio de Agroindustria, con bastante reticencia de la parte de Alimentos. En la segunda instancia, la parte de Alimentos se involucró más, con voluntad de que saliera, y Agricultura Familiar estaba pasando por un proceso institucional bastante fuerte de despidos de gente, se desarmaron muchos equipos, casi no participó (Entrevista, 2020).

Sin embargo, también se puede identificar que el propio mecanismo burocrático de gestión del expediente, que siguió su curso a pesar del cambio de las orientaciones de los gobiernos, también tuvo su relevancia (y hasta podría ser visto como un actor no humano, en términos de la teoría del actor-red). “Había quedado pendiente la discusión de las directrices de ese artículo. Cuando se presentan las directrices, se dice, las directrices no van a avanzar porque hay que revisar el articulado, entonces ahí se decide retomar” (Entrevista, 2020).

Luego de la sanción de esta norma, el subgrupo de la CONAL encargado de agricultura familiar continuó su tarea, avanzando en orientaciones específicas

8 Se los exceptúa de ciertas obligaciones en materia de instalaciones (guardarropas, baños separados para ambos sexos; capacidad de 15 metros cúbicos por operario y cerco perimetral). Los espacios para la elaboración de alimentos pueden ser el propio domicilio del productor, pero deben contar con entrada independiente y ser un ambiente exclusivo para la elaboración (es decir, no se acepta que sean las cocinas de sus hogares).

por productos para promover la implementación del art. 154 quater en todo el territorio, y en la determinación de pautas para los establecimientos comunitarios de la AF. Por su parte, en septiembre de 2018 el Director de Lechería presenta una propuesta a la CONAL para incorporar al CAA un artículo sobre establecimientos lácteos artesanales (acta 124). Se acuerda crear otro subgrupo de trabajo para trabajar en ello. La propuesta presentada a la CONAL y la CONASE pasa a consulta pública donde se reciben 7 notas de adhesión con comentarios. El proyecto definitivo pasa a trámite administrativo, como art. 60 bis a incorporar al CAA (acta 131). No obstante, hasta mediados de 2020 no había sido sancionada la resolución respectiva.

Haciendo un balance de los logros que implicó la nueva normativa, una informante clave de la coalición pro-AF reflexionaba que las excepciones en cuanto a requisitos edilicios no son tan relevantes, sino que

[...] realmente había que trabajar en la flexibilización de varios conceptos. Y no solamente en esos, que de hecho son excepciones medio ridículas, ¿no? Pero bueno, son las que terminaron saliendo. Y las que habilitaron, por lo menos, poner el tema en discusión. Yo hoy le reconozco eso al articulado. (...) Es como una bandera, y las organizaciones lo entendieron así y lo festejaron mucho en ese sentido también, como decir ¡por fin! Aunque sea con ese artículo que no soluciona mucho, empezó a permitir otro diálogo, esto de los establecimientos lácteos artesanales; ahora se está empezando a pensar también, a avanzar en la figura de tambo-fábrica, la sala comunitaria. Empezaron a poder tener otras discusiones. (...) El valor más importante es haber habilitado una conversación, una discusión y que esa mesa, que es bastante conservadora, empiece a mirar a un sector que no entra en los cánones de una empresa exportadora, y que no cumple con el acero inoxidable de techo a piso, que produce de otras maneras, en otros lugares, y que claramente incomoda a un sistema de control que está sobrepasado en su capacidad. (...) Ha habido ahí como una recuperación de un entender que tiene que ver con lo cultural, lo tradicional y que la tecnologización de los procesos, esos avances, no necesariamente tienen que atentar y desconocer aquello otro que se viene haciendo hace tantos años.

Sin embargo, la técnica consultada también advierte que la norma no contempla una cantidad de productos, y sigue habiendo problemas con las áreas de control de alimentos a nivel local (Entrevista 2020). De hecho, y en cuanto al impacto práctico de la incorporación del art.154 quater al CAA, se difundió el caso de la Red Cañera, que agrupa a varias organizaciones de productores familiares

de la provincia de Misiones, como el primer emprendimiento habilitado para el tránsito federal en base a estos criterios, en febrero de 2019.

Otro informante clave consultado coincidió respecto a que la importancia de la incorporación de un artículo sobre la AF al CAA radica en que “[...] reconocer que hay un determinado grupo de alimentos que se producen de otra manera, simbólicamente tiene mucho valor. (...) Si el Código Alimentario dice que hay determinados alimentos que hay diferencia, daría la pauta legal para armar políticas públicas específicas” (Entrevista, 2017).

Análisis de acuerdos y controversias: sujeto destinatario y lenguajes de valoración empleados; alcance de las normas y flexibilidades contempladas

El seguimiento de todo el proceso de incorporación de nuevas normas permitió entrever la existencia de diferentes coaliciones de actores, enmarcadas en un proceso institucional de mayor alcance. Pero también es interesante profundizar en los ajustes que se fueron introduciendo en el contenido de los instrumentos para que fueran abriéndose camino. En el caso del artículo 154 quater, los diferentes testimonios permiten entrever que se priorizó que la norma fuera sancionada – “porque si no, no salía más” –, para poder luego abordar los temas no resueltos, una vez fijados ciertos compromisos por la propia existencia de la norma.

El análisis de las transcripciones periodísticas, resoluciones, documentos y actas relativas a las múltiples instancias en las que participaron diferentes actores involucrados en la sanción de estas normas permite captar las diferentes visiones que tenían que ser compatibilizadas (o traducidas, en términos del marco teórico adoptado) a fin de cristalizar en nuevas normas.

Así, podríamos identificar en todo este proceso de sanción de nuevas normas orientadas a la AF dos constelaciones de ideas-fuerza: una que enfatiza la necesidad de impulsar procesos inclusivos (en sentido amplio) teniendo en cuenta el rol de la agricultura familiar en el abastecimiento del mercado interno, que propone un cambio de paradigma en cuanto al tipo de productor a apoyar, apuntando a la construcción de un campo que pueda garantizar la soberanía alimentaria. En ese marco se argumenta que hay que dar garantías a los consumidores en materia de inocuidad, pero que estas deben ser construidas en conjunto, de abajo hacia arriba. Se subraya también la importancia de brindar apoyo técnico y financiero a las organizaciones de productores para lograr la habilitación de sus salas de elaboración. La flexibilización de las normas es vista como una cuestión central, que permite reducir las inversiones necesarias para adecuar las instalaciones o crear nuevas.

En otra constelación de ideas ubicamos la insistencia respecto a que debe cumplirse con un estándar de inocuidad único; que las políticas diferenciadas no vienen de la flexibilización de las normas, sino del acompañamiento a las organizaciones para que eleven sus estándares; que la aplicación de buenas prácticas favorece la competitividad y la llegada a los mercados interno y externo por parte de la AF, acorde con la idea de que la Argentina se transforme en el supermercado del mundo. La inclusión de la AF es vista, en un sentido más restringido, como inclusión en el comercio formal y la regularización de sus actividades.

Si bien no parece adecuado ver ambas miradas como absolutamente opuestas y correspondientes a diferentes etapas políticas, en nuestra interpretación esta segunda visión sobre la AF fue predominando a medida que se avanzaba en la implementación de una estrategia de política económica “promercado” en el plano nacional. Ello se advierte en ciertas redefiniciones de las propuestas iniciales, a veces producidas de manera sutil.

En este sentido, un punto particular refiere a los sujetos y productos contemplados, y sus implicancias en términos del alcance de las normas. En relación a los sujetos, en la primera versión del artículo a incorporar al CAA (el 154 tris) se hablaba de los “establecimientos de pequeña escala y de la agricultura familiar” y los “alimentos y procesos de bajo riesgo”, producidos tanto en forma familiar como comunitaria. Se indicaba que para cada caso se contemplarían “los requisitos higiénico-sanitarios y las buenas prácticas clave” en el proceso de elaboración. Además, en las presentaciones se insistía en que los ingredientes debían ser de producción propia o provenientes de la AF; los procesos de elaboración, predominantemente manuales, y los productores debían estar inscriptos en el RENAF.

En cambio, en la versión definitiva incorporada al CAA (el artículo 154 quater), aunque se fundamenta su necesidad en la existencia de la Ley de Agricultura Familiar y en la importancia de este sujeto para la “seguridad y soberanía alimentaria del pueblo”, sus alcances refieren a la “actividad agroalimentaria familiar”, excluyendo la referencia al sujeto y a la escala de producción. Lo mismo ocurre con la cuestión del riesgo: se explicitan de manera taxativa los productos alcanzados por la norma, que implícitamente son los de bajo riesgo. Como explica una informante clave:

[...] en todos los casos no era el texto que considerábamos que se necesitaba... era un texto de negociación, que lograra pasar por los acuerdos. Había mucho rechazo siquiera a hacer alguna excepción (...) La cuestión del sujeto, si identificábamos al sujeto como AF o no, o si hablábamos de un establecimiento, sin decir que era para un sector en particular, eso fue toda una controversia y fue lo que

hizo caer la primera propuesta que había sido aprobada. (...) En 2015, la Comisión la aprueba, va a la firma, cambio de gestión. Y al año siguiente se decide que no, que había que revisarla, que lo que estaba aprobado no iba a continuar así, que eso no lo iban a firmar los subsecretarios, y vuelve entonces el tema a la Comisión, que lo trabajamos de nuevo con otra redacción. (...) En el texto se habla de actividad agroalimentaria familiar, para no decir agricultura familiar. (Entrevista, 2020)

Este ajuste implica que el establecimiento elaborador no necesariamente tiene que pertenecer a un agricultor familiar que se haya inscripto como tal. Por otro lado, la coalición pro-AF defendía la idea de no especificar los productos, sino estipular procesos y poner más hincapié en la cuestión de lo manual y lo artesanal. De hecho, varias de las notas de productores que hicieron llegar su opinión durante la etapa de consulta pública del artículo enfatizaron que: a) la norma representaba un avance, pero que b) era necesario incorporar todos los productos, además de los considerados de bajo riesgo (con énfasis en los quesos frescos) y que c) la inocuidad radicaba más en los procesos que en la infraestructura empleada. Este aspecto se repitió en la etapa de consulta del artículo de establecimientos lácteos artesanales, donde además se solicitó avanzar con normas específicas para los productos elaborados con leche sin pasteurizar.

En este sentido la coalición pro-Código Alimentario (integrada por la Secretaría de Alimentos, algunas provincias, y respaldada por las organizaciones que integran la CONASE) desde los inicios propuso que se hiciera un listado de productos autorizados, respetando el “espíritu” de dicho tratado. Pero, como señala una informante,

[...] el Código empezó su redacción en el año 69, y sigue mirando varias cosas desde ese espacio y tiempo. No mira tanto procesos, sino que te dice a esto sí y a aquello no, y es muy taxativo y hace como listas positivas. Bueno, hagamos una lista positiva. Lo que pasa es que esa lista positiva se termina convirtiendo en una cárcel. (...) Hubo varias presentaciones del INTA, nos pedían que se ampliara –cuando fue a consulta pública– a quesos de pasta blanda, para incluir toda la producción de los cabriteros del norte. Cuando ese planteo se trató, se dijo que el artículo saliera así porque si no, no salía más. Y eso lo trabajamos aparte. (...) Los que estábamos en el grupo, cuando nos pasaron el listado, lo único que nos preocupaba es que estuvieran los principales [productos]. Al inicio no estaba la yerba, la miel, el chocolate, que son productos de bajo riesgo. (Entrevista, 2020)

En el caso particular del art. 60 bis sobre establecimientos lácteos artesanales, la iniciativa para su incorporación al CAA podría interpretarse en principio como un desprendimiento de la norma sobre establecimientos de la AF. Así, contempla las mismas flexibilizaciones en materia de instalaciones que el artículo 154 quater, a las que agrega ciertos requisitos específicos en materia de procesos, como que la leche sea higienizada y sometida a tratamiento térmico (no necesariamente pasteurizada) y que la intervención directa del elaborador sea un componente “sustancial” del proceso productivo. La leche puede ser propia o de terceros y la escala puede llegar a los 5000 litros diarios y los 1000 por operario. Para entender estos alcances, cabe reparar en los fundamentos mencionados en la norma: se habla de “la población rural y periurbana que compone el amplio universo de la producción agroalimentaria familiar”, sin hacer referencia a la Ley de Agricultura Familiar. Tampoco se asocia la elaboración artesanal con este actor, ni considera explícitamente a los pequeños tamberos que elaboran subproductos (situaciones que sí han sido tomadas en cuenta por algunas normas provinciales).

Asimismo, y en comparación con la situación existente en 2014-2015, podría interpretarse que la ley de Agricultura Familiar fue perdiendo fuerza como dispositivo para el acuerdo de actores, mientras que la letra más tradicional del CAA se reafirmó. De todos modos, esta “traducción” fue vista por la coalición pro-AF como la herramienta que posibilitó el enrolamiento de actores reticentes al sector:

Lo que tratamos de hacer, y esto creo que fue la llave que terminó de destrabar, en la primera propuesta [del artículo 154] y en la segunda también, fue hablar en los términos que habla el Código. (...) Hay como una cultura de mantener ese espíritu del Código. Es muy difícil que propuestas distintas puedan prosperar, sobre todo cuando hay algunos intereses en juego (...). Nada que ver en la propuesta original que por ahí si toma cosas de otros países y algunos organismos internacionales, pero eso no pasaba. (Entrevista, 2020)

Entonces, no puede descartarse la adopción de una mirada instrumental, que privilegió centrarse en el logro de acuerdos sobre un número reducido de pautas “técnicas” a ser plasmadas en una norma nacional –que eventualmente pudiera ser mejorada o complementada por otras–, en lugar de prolongar una discusión que corriera el riesgo de ser abandonada. Ya que sancionar una norma da legitimidad al esfuerzo colectivo, y habilita a los actores a seguir trabajando.

Asimismo, y mirado globalmente, se advierte que durante todo el proceso se produjo cierto grado de convergencia de actores clave en torno a algunos denominadores comunes, que pueden resumirse en: la necesidad de contemplar a los productores de pequeña escala porque de hecho existen, y en que no basta con la sanción de normas adecuadas a su condición, sino que estas deben

ser complementadas por otras acciones, como la capacitación y el acceso a financiamiento.

Conclusiones

En este capítulo analizamos el proceso de formulación de políticas en Argentina que implicó la incorporación de criterios diferenciales para la comercialización de alimentos provenientes de establecimientos de la agricultura familiar. La base normativa preexistente en el país tiene como referenciales fundamentales normas ya asentadas a nivel internacional, como es el caso del Codex Alimentarius y otros estándares globales que son apropiados por los actores dominantes del sistema y afianzan la existencia de mercados de alcance global. Estos rigen no solo para estos mercados sino también en el ámbito doméstico, y tienden a favorecer a los actores que alcanzan cierta escala productiva y acceden a recursos tanto materiales como simbólicos.

En todo este proceso de formulación de políticas subyacen una serie de etapas relacionadas con la capacidad de instalar la problemática de la AF dentro de la agenda de los ámbitos institucionales relacionados con la actualización de las normas sanitarias (la CONAL), tarea donde desempeñaron un rol central algunas áreas del SENASA. Estas lograron enrolar a otros actores de nivel nacional y provincial, que también se convirtieron en portavoces de otros, cuya participación no está contemplada en el seno de la Comisión. La coalición pro-AF tuvo que involucrarse en un proceso de negociación donde se resolvieron las controversias acerca del sujeto y los productos contemplados. Si bien esta negociación desembocó en un resultado (la incorporación de un artículo en el Código Alimentario Argentino), el alcance efectivo de la norma sigue siendo un objeto de disputa, que de alguna manera continua presente en la gestación de normas posteriores.

Durante todo este recorrido se efectuaron distintas operaciones de traducción de la propuesta inicial, donde ciertas referencias normativas de otros países pasaron a segundo lugar, si bien el interés internacional por la problemática a través de la REAF Mercosur jugó a favor de la continuidad en el tratamiento del tema. A través de estas operaciones de traducción, la coalición pro-AF aceptó encuadrarse dentro del lenguaje propio del Código Alimentario Argentino. Esto queda de manifiesto en la explicitación de los productos beneficiados por la flexibilización de requisitos (e implícitamente la exclusión de otros, como las carnes y otros productos considerados de alto riesgo). Esto obedeció al contexto institucional más general dado por el cambio de la orientación del gobierno nacional, con énfasis en la búsqueda de competitividad y la inserción de Argentina en mercados externos. Existió entonces a lo largo de las diferentes etapas un peso

diferencial de las dos coaliciones, donde el debilitamiento de aquella pro-AF no fue ajeno al desmantelamiento más general de las estructuras de apoyo al sector.

No obstante ello, la vigencia de la Ley de Agricultura Familiar a lo largo de todo el proceso analizado, así como de una red colaborativa no necesariamente visible, junto con el propio mecanismo burocrático de tratamiento de los temas por parte de la CONAL, dejaron abierta la posibilidad de sostener la propuesta de incorporación de esta norma al Código, produciendo una suerte de *lock-in* que clausuró algunas discusiones. Modificaciones más sustanciales probablemente requerirían un cambio del mecanismo institucional hoy existente, incorporando actores hoy ausentes dentro de la CONAL o la CONASE, así como el reforzamiento de las estrategias de acompañamiento al sector.

Si bien estas cuestiones normativas parecen relativamente abstractas (como señaló alguno de los actores entrevistados), cabe destacar que las mismas poseen implicancias en términos de las posibles transformaciones del sistema alimentario. El sector de la AF abastece a las grandes ciudades, y tiene un rol central para el abastecimiento local. Sin embargo, en todo el corpus normativo existente en Argentina no está considerada la posibilidad de diferenciar los procedimientos orientados a garantizar la inocuidad de acuerdo a la distancia geográfica de los establecimientos elaboradores de alimentos, y aún en áreas de comercialización próximas a ellos puede requerirse la adecuación de las normas nacionales más exigentes. Esto último resulta particularmente importante en coyunturas como las desatadas por la pandemia del Covid-19, donde la producción local pasó a revestir particular importancia, en paralelo a la cuestión sanitaria y los protocolos a aplicar.

En toda la discusión analizada previamente el referencial predominante fue éste –el sanitario–, aunque algunos de los actores han intentado unirlo al de la soberanía y la seguridad alimentaria, donde la agricultura familiar deje de ser vista como un “problema” para pasar a ser una posible “solución”. Otras cuestiones, como las características diferenciales de estos alimentos en virtud de sus procesos artesanales y/o la menor utilización de insumos químicos (dando lugar a alimentos más sanos, además de inocuos) respecto de los elaborados por grandes empresas quedaron pendientes; su consideración, sin dudas, daría lugar a otra discusión.

Referencias

ARIOSTI, A.; CARRIÓN, M.O. 1. Argentina. In: KIRCHSTEIGER, E.; BAUMGARTNER, T. (Ed.). *Global food Legislation: an overview*. [S.l.]: Wiley, 2014. p. 1-31.

BERTONI, L.; SOVERNA, S. *Evolución de la Asistencia Técnica y la Extensión Rural en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria de la*

- Argentina (MINAGRO)*. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA RURAL (ALASRU), 10., 2018, Montevideo. 2018.
- CAIRNEY, P.; SABATIER, P.A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change y the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: LODGE, Martin; PAGE, Edward; BALLA, Steven (Ed.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy y Administration*. [S.l.: s.n.], 2015. p. 484-497.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of scallops y the fishermen of St. Briec bay. In: LAW, J. (Ed.). *Power, action, y belief: a new sociology of knowledge*. Londres: Routledge, 1986. p. 196-223.
- CRAVIOTTI, C. Regards croisés autour de la légitimation de la catégorie « agriculture familiale » et ses défis conceptuels. *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n. 3, p. 322-337, 2015.
- CRAVIOTTI, C. Dilemas en iniciativas de desarrollo orientadas a la agricultura familiar los productores-elaboradores de quesos en Entre Ríos, Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 30, n. 41, p. 199-220, 2017.
- DE ANCHORENA, B. Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias. In: DELGADO, Daniel García; FERRIER, Cristina Ruiz de; ANCHORENA, Beatriz de (Comp.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío (2015-2018)*. Buenos Aires: FLACSO, 2018. p. 183-208.
- DE HARO, A. Regulaciones globales y mercados locales. Adaptaciones y controversias. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA RURAL, 9., (6 al 11 de octubre) 2014, México.
- FLEXOR, G.; GRISA, C. Políticas de seguridad alimentaria y agricultura familiar en Brasil: actores, ideas e instituciones. *América Latina Hoy*, n. 74, p. 39-53, 2016.
- GHEZAN, G.; MATEOS, M.; CENDÓN, M.L. Redes y controversias en torno a la valorización de alimentos en el partido de Tandil. *Revista de la Facultad de Agronomía de La Plata*, n. 112, p. 23-35, 2013.
- JACOBY, E et al. *Una mirada integral a las políticas públicas de agricultura familiar, seguridad alimentaria, nutrición, salud pública en las Américas: Acercando agendas de trabajo en las Naciones Unidas*. [S.l.]: OPS-OMS, FAO, CEPAL, IICA, 2014.
- LATOURETTE, B. *Reensamblar lo Social. Una Introducción a la Teoría del Actor-Red*. Buenos Aires: Manantial, 2008.
- LENDVAI, N.; STUBBS, P. Políticas como tradução: situando as políticas sociais transnacionais. *Práxis Educativa*, v. 7, n. 1, p. 11-31, 2012.
- MONTÓN, D. *Argentina: la Agricultura Familiar, entre el vaciamiento y la disputa campesina por la tierra*. Biodiversidad en América Latina. 2018. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Argentina_La_Agricultura_Familiar_entre_el_vaciamiento_y_la_disputa_campesina_por_la_tierra
- MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française d'Action Publique*, v. 55, p. 155-187, 2005.
- NOGUEIRA, M.E.; URCOLA, M.; LATTUADA, M. La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: Estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, v. 2, n. 4, 2017. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/273>.

PADÍN, J.M.; LUCERO, J.C. Hacia una orientación de la política comercial: la construcción del supermercado del mundo. *Realidad Económica*, n. 325, p. 91-118, 2019.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil y Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2. n. 1, p. 45-67, 2020.

SENASA. *Informe técnico sobre los productos de la agricultura familiar en Argentina*. Propuesta de trabajo de la Comisión de Agricultura Familiar del SENASA. Octubre 2014.

THOMÉ DA CRUZ, F. Agricultura familiar, processamento de alimentos e avanços e retrocessos na regulamentação de alimentos tradicionais e artesanais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 58. n.2, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.190965>.

VIGIL, C. *Agricultura familiar campesina e indígena en la Argentina, 2004-2017*. Montevideo: CLAEH, 2019.

ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n. 1, p. 67-83, 2006.

Compras públicas dos produtores familiares e pescadores uruguaios e sistemas alimentares sustentáveis

Junior Miranda Scheuer

Introdução

A República Oriental do Uruguai, denominação dada a partir da localização geográfica do território ao lado oriente do rio Uruguai, faz divisa com o Sul do Brasil (Rio Grande do Sul – divisa seca) e Leste da Argentina (Entre Ríos e Corrientes – limitados pelo rio Uruguai). Ao Sul do país se encontra o rio da Prata (estuário do rio Uruguai), que separa a capital do Uruguai, Montevideú, da capital da Argentina, Buenos Aires.

O Uruguai é um dos menores países da América do Sul, com extensão territorial de 176 mil km², 3,5 milhões de habitantes (5% rural), Índice de Desenvolvimento Humano de 0,808% (muito alto desenvolvimento humano), Produto Interno Bruto de US\$60 bilhões, renda *per capita* de US\$16,2 mil. Também é considerado um país de sociedade igualitária, com ampla estabilidade das instituições, alto grau de confiança no governo e baixos níveis de corrupção, sustentando os melhores índices de bem-estar da região (Banco Mundial, 2020; INE, 2020; PNUD, 2020).

A agropecuária uruguia, estabelecida em pouco mais de 16 milhões de hectares, é um setor dinamizador da socioeconomia nacional, e um dos fatores que a caracteriza é a alta capacidade produtiva de alimentos. Conforme estudos de Mondelli (2014) e Gómez (2019), o pequeno país produz para além da demanda interna – com destaque a produção familiar –, fornecendo gêneros alimentícios para 20 a 28 milhões de pessoas nos mais diferentes rincões do globo.

De acordo com Virginia et al. (2015) e Pereyra (2019), atualmente o país possui suficiente competência na geração de energia e proteína (produção de 3.206 kcal/habitante/dia, ante o requerimento de 2.180 kcal/habitante/dia – Tor-

res, 2010; FAO, 2020), mas nem sempre foi assim. Em uma rápida análise aos problemas alimentares, Pereyra (2019) apontou que uma das principais dificuldades enfrentadas entre os anos de 1900 a 1990 (modelos econômicos se alternavam entre o crescimento e recessão – crises e períodos autoritários [1973/1985] – Lanzaro, 2004) foi a desnutrição. Após um intervalo de melhoria dos indicadores (ressurgimento da democracia), a crise econômico-financeira de 2002 trouxe novamente o fantasma da pobreza e da desnutrição, paulatinamente minimizada a partir de 2005 (governo progressista), mas que retornam diante da recessão econômica mundial de 2008/2009 (Hristoff e Saravia, 2010). Neste abreviado repasse histórico há que sopesar as consequências da pandemia provocada pela Covid-19, mas com uma perspectiva mais voltada para o acesso aos alimentos do que propriamente na capacidade de produção.

Segundo os últimos informes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a pobreza extrema no Uruguai atinge aproximadamente 0,3% da população, a pobreza 9,4% (concentrada nas áreas urbanas periféricas e rurais), a insegurança alimentar grave alcança a 7,6% da população, a insegurança alimentar moderada a grave a 25,3% e, a prevalência de pessoas subnutridas a 2,5% (FAO et al., 2018; FAO et al., 2019).

A obesidade (maiores de 18 anos) também é um fator preocupante no Uruguai, passando de 12,9% dos habitantes nos anos de 1980, a 27,9% em 2016, sendo considerado o maior problema de saúde pública no país (consumo de alimentos altamente processados – superior a 15% da média regional de 129,6 kg *per capita* ano) (FAO et al., 2018; FAO et al., 2019). Além disso, o acesso à alimentação em quantidade e qualidade também se revela como uma séria adversidade à segurança alimentar e nutricional (Torres, 2010; Uruguai, 2014a; Pereyra, 2019).

Os resultados progressivos da redução de pobreza e da insegurança alimentar, afora as alternativas com o fim de mitigar a obesidade, são decorrentes de um conjunto de políticas públicas adotadas ao longo do tempo. Nesse sentido, se destacam (Calanchini et al., 2017; Pereyra, 2019):

- 1920: Programa de Alimentação Escolar, destinado a complementação e auxílio de alimentos aos estudantes do meio rural e escolas ao ar livre (um copo de leite), posteriormente estendido ao meio urbano (1930).
- 1942: Instituto Nacional de Alimentação (INDA – denominação vigente) com o rol de proteção social de pessoas mais vulneráveis e temas relacionados à nutrição.

- 1987: Programa de Atenção ao Risco Nutricional, que fomentava a saúde e nutrição das famílias com menores de 18 anos.
- 2005: Criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES) com o objetivo de promover a equidade social e a distribuição da riqueza (incorporou o INDA – atuação sobre a vulnerabilidade alimentar e nutricional).
- 2005: Guia alimentar para a população uruguaia, reeditado em 2016 e 2019, no qual visa a instrução de uma alimentação saudável, compartilhada e prazerosa, atuando na redução das doenças relacionadas ao déficit nutricional.
- 2006: Cartão Uruguaí Social (tradução para *Tarjeta Uruguay Social*) destinado às pessoas com dificuldades em garantir um consumo básico de alimentos, além de viabilizar a segurança alimentar e nutricional dos beneficiados.
- 2008: Observatório de Segurança Alimentar e Nutricional (ObsAN), ferramenta criada com o pressuposto de dispor informações sobre a segurança alimentar e nutricional.
- 2014: Lei no 19.292, de 16 de dezembro de 2014, que estabelece um mecanismo de reserva de mercado de bens e serviços alimentícios agropecuários oriundos da produção familiar e da pesca artesanal.

No Uruguaí as compras públicas estatais estão normatizadas no Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira (TOCAF) do Ministério de Economia e Finanças (MEF) e seguem um regime de preferência, ou seja, um dispositivo que prioriza diretamente alguns setores socioeconômicos ou empresas com o intuito de abastecer o Estado a partir de contratações públicas. Atualmente, são quatro os regimes: a Preferência à Indústria Nacional (bens e serviços de origem nacional), o Programa de Contratação Pública para o Desenvolvimento (fornecedores nacionais – micro, pequenas e médias empresas e pequenos produtores agropecuários), a Contratação Pública para o Desenvolvimento da Indústria Têxtil e da Vestimenta (estímulo à indústria nacional do setor têxtil e da vestimenta) e, a Agricultura Familiar e Pesca Artesanal (URUGUAI, 2020a).

Convém ressaltar que as compras públicas uruguaias não tratam designadamente de gêneros alimentícios da agricultura familiar, ou seja, é uma ferramenta destinada ao abastecimento de distintos produtos ao Estado (quais sejam, alimentícios, higiene, materiais de escritório, *softwares*, insumos etc.) e seguem os regulamentos e orçamentos previstos no TOCAF. Assim, as compras públicas investigadas se tratam única e exclusivamente das aquisições alimentícias dos produtores familiares rurais.

Entendendo que as famílias rurais são fundamentais na geração de alimentos, na contribuição da segurança alimentar e nutricional e no próprio desenvol-

vimento rural/econômico (Chiappe et al., 2015; Machado et al., 2018), e que a Lei de Compras Públicas está estruturada na comercialização da produção familiar e dos pescadores artesanais, convêm tecer três indagações: a) A estrutura da lei foi desenhada desde a perspectiva da produção sustentável de alimentos?; b) Quais políticas públicas estão articuladas ao mercado institucional com capacidade de promoção do desenvolvimento sustentável das famílias rurais?; c) Esse conjunto de políticas encaminha e/ou fomenta sistemas alimentares sustentáveis dos produtores familiares?

Assim, o objetivo da investigação foi compreender a estrutura operacional da Lei de Compras Públicas (LCP), e identificar a interação da presente lei com outras políticas governamentais que fomentem o desenvolvimento rural sustentável da produção de alimentos dos produtores familiares e pescadores artesanais uruguaios.

A investigação, que assumiu características qualitativas, foi efetivada a partir da revisão dos textos normativos da LCP e do decreto regulamentário, relacionando-a à compreensão da formação institucional da agenda, do desenho do problema em que a LCP buscou minimizar/remediar, do objetivo das compras públicas, do público-alvo no qual a ação se estabeleceu, da composição geral da estrutura da LCP, dos dados sobre a comercialização até então realizada, da determinação dos preços dos alimentos e da transparência pública governamental diante a execução da LCP.

Para a segunda parte do objetivo, buscou-se a verificação no arcabouço estatal das principais políticas públicas que, de alguma maneira, interagem com a LCP e que permeiam, na medida do possível, em sistemas alimentares sustentáveis. Os procedimentos destacados foram complementados a partir do exame do estado da arte sobre temas conexos. A articulação, interação e/ou conjunto de políticas parte da concepção do *policy mix*, ou seja, na capacidade que um conjunto de instrumentos públicos possuem para alcançar um determinado fim (Rogger e Reichardt, 2013; Milhorce et al., 2019). Neste caso, o “fim” correspondeu na apreciação da LCP, e outras políticas, como um mecanismo para a promoção sustentável de alimentos pelas famílias rurais.

O capítulo está organizado, além da introdução do tema, objetivo e metodologia de investigação, em outras três partes:

Na primeira parte, apresenta-se a estrutura operativa da LCP em agenda, problema, objetivo, público-alvo, estruturação, comercialização e determinação dos preços e, transparência pública.

Na segunda parte, se discorre sobre um mix de políticas que se articulam com a LCP, como a definição de produtor familiar e pescador artesanal, Plano Nacional de Agroecologia, segurança alimentar e nutricional, Programa de

Alimentação Escolar, inocuidade alimentar, selo de produtor familiar, Mesas de Desenvolvimento Rural e, outras políticas públicas.

Na terceira parte, discutem-se as considerações transitórias acerca da LCP e do *policy mix* levantado.

Compreensão da estrutura operacional da LCP

A agenda em torno das compras públicas

A lei de compras públicas uruguaia possui antecedentes nas políticas desenvolvidas por países vizinhos. A “mercossurização”, conceito discutido por Solanas (2009), se alude à disseminação de processos cognitivos, normativos, organizativos e estratégicos instigados por estruturas políticas e por políticas públicas de países-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) aos demais países da região.

Conforme o trabalho de Torres et al. (2018), a agenda em torno dos mercados institucionais e comercialização da produção da agricultura familiar (entre outras políticas públicas – Grisa e Niederle, 2018) foi viabilizada a partir da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) (diálogo político entre governos e organizações do MERCOSUL), e de uma linha de investigação executada pelo Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Tecnológico Agroalimentário e Agroindustrial do Cone Sul. As questões apresentadas na REAF se tornaram instrumentos normativos (propostas e recomendações) de políticas públicas diferenciadas à agricultura familiar, que podem ou não serem tomadas pelos estados-membros ou partes (Grisa e Niederle, 2018). No ano de 2010 as políticas acerca das compras estatais ganham destaque na REAF e o Brasil, pioneiro na área com o Programa de Aquisição de Alimentos (2003) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (anos de 1950, porém reformulado em 2009), exterioriza a experiência acumulada por meio de intercâmbios com gestores do governo e sociedade civil da Argentina, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai (REAF, 2014).

Localmente, as políticas para as famílias rurais se disseminam por meio da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (tradução para *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* – MGAP) e de organizações sociais, por exemplo, a Comissão Nacional de Fomento Rural e a Associação de Mulheres Rurais do Uruguai (Torres et al., 2018).

Grisa e Niederle (2018, p. 18) discutiram que a agenda uruguaia foi implementada mediante os diálogos promovidos principalmente pela REAF, e do

“[...] debate sobre compras públicas na região [...] impulsionado desde o Brasil [liderança ideológica – Ramos, 2019], a partir do

[Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar] levantado [...] na medida da necessidade de cada país e da agenda política [...].”

A agenda em questão toma forma pelo Poder Executivo uruguaio por meio de um projeto-piloto implementado entre 2009/2010 dentro do Programa Uruguaí Rural (Chiappe et al., 2015). Assim, as experiências (locais e internacionais) acumuladas orientam uma equipe interinstitucional (MIDES e MGAP – papel destacado da DGDR) do Poder Executivo na elaboração de um projeto de lei (Machado et al., 2018), migrando as discussões para o Poder Legislativo na Comissão de População e Desenvolvimento, e no ano de 2014 culmina no estabelecimento da Lei de Compras Públicas (Lei no 19.292) (Uruguaí, 2014b).

Desenho do problema da LCP

No artigo 1o da Lei no 19.292, e no Decreto Regulamentar no 86, de 27 de fevereiro de 2015, se declarou de interesse geral a produção familiar agropecuária e da pesca artesanal. Nas apresentações oficiais da LCP não se verificou uma exposição específica sobre a problemática que a referida lei busca tratar.

Para a introdução do problema (em base a outros estudos) destacam-se dois pontos: capacidade produtiva e comercialização. No primeiro ponto, 62% dos estabelecimentos agropecuários do país são constituídos por produtores familiares (25.285 estabelecimentos em 15% da área agropecuária), responsáveis por 88% da produção suína, 84% das aves, 80% das hortaliças, 78% das sementes de forragens, 73% do leite, 69% da vinicultura, 66% dos ovinos, 59% das sementes de cereais, 58% dos bovinos, 38% das frutas (Uruguaí, 2011; Leporati et al., 2014; Sganga et al., 2016), entre outros. Conforme os estudos de Torres et al. (2018), grande parte dos alimentos consumidos no Uruguaí possuem origem familiar. Dessa forma, se observa que há competência produtiva, entretanto os produtores familiares esbarram, ou se veem limitados, na comercialização/inserção da produção no mercado. O segundo ponto aborda justamente o problema estrutural da produção familiar, tendo em conta a limitada competitividade em relação aos produtores não familiares e, capacidade de negociação com os compradores, vendo como saída a comercialização entre intermediários (Machado et al., 2018). A consequência desse fato acarreta a percepção de valores comerciais abaixo do mercado (inferior a metade do preço final) e no acesso limitado a determinados pontos de venda (Mila, 2015).

Relacionando os dois pontos, poder-se-ia inferir que os *policy makers* identificaram como objeto de problema a limitação comercial dos produtores familiares e o recebimento de baixos valores sobre a produção. Logo, a LCP intervém no

sentido de viabilizar o escoamento produtivo destinando parte da produção agropecuária familiar aos mercados institucionais (circuitos curtos) protagonizados pelo Estado, diminuindo os efeitos dos oligopólios comerciais (Chiappe et al., 2015) na formação dos preços e na detenção de mercado.

Objetivo da LCP

O objetivo textual da LCP é de fortalecer os produtores familiares e pescadores artesanais através do acesso a melhores preços a sua produção (redução dos atravessadores na comercialização) e no estabelecimento de uma reserva de mercado estatal (garantia de comercialização ao Estado em circuitos curtos), medidas que permitem uma planificação do sistema produtivo (produção/comercialização) e estreitamento das relações organizativas do público-alvo (capital social) (Uruguai, 2014c).

Por mais que a LCP tenha como intuito promover os produtores familiares e pescadores artesanais, subentende-se que o principal objetivo da LCP (interpretação e exposição de argumentos no decorrer do texto) é de garantir o abastecimento de gêneros alimentícios ao Estado por meio das aquisições da produção familiar, no qual possuem determinadas prioridades para a comercialização.

Destarte, os *policy makers* não determinaram os mecanismos ou tipos de suporte específicos para o fomento da produção familiar. No artigo 3o da LCP o texto explicita a reserva de mercado ao público-alvo, mas pondera que essa reserva será mantida salvo a existência de oferta (Uruguai, 2014c). Este trecho isenta o governo do compromisso de promoção da produção familiar através de políticas públicas específicas ou de um conjunto de políticas (*policy mix*), a citar, a segurança alimentar e nutricional, a sustentabilidade da produção (orgânica ou agroecológica), assistência técnica, capacitação, crédito rural etc.

Todavia, no decreto há uma menção de que o MIDES é responsável na promoção e fornecimento de apoio aos produtores familiares e pescadores artesanais em situação de vulnerabilidade social (público específico) (Uruguai, 2015a), mas não particulariza as ações e tão pouco relaciona a outras políticas e/ou programas do governo. Esse papel (confuso) atribuído ao MIDES é desproporcional as suas capacidades, ou seja, é o MGAP/DGDR que dispõem de ferramentas (financeira e humana, principalmente) direcionadas ao desenvolvimento de sistemas agroalimentares sustentáveis dos produtores familiares.

Público-alvo da LCP

Como modo de contextualização, o Uruguai adotou a caracterização da unidade familiar como produtores familiares, diferente do Brasil e de alguns outros países da região que empregam como agricultura familiar (campesina). Frequentemente,

se observa o uso da terminologia (amplamente reconhecida por normativa institucional) de forma equivocada por órgãos governamentais e até mesmo por acadêmicos.

A fim de evitar confusões e frustrações conceituais, apresenta-se a definição de produtores familiares agropecuários e produtores familiares pesqueiros mediante o texto da resolução do MGAP no 1.013, de 11 de novembro de 2016 (versão revista da primeira resolução do ano de 2008). Por produtor familiar se entende as pessoas físicas de responsabilidade direta pela gestão do estabelecimento agropecuário e/ou atividade produtiva agrária, no qual permite a contratação de até dois assalariados (ou 500 horas de trabalho anual), com área não superior a 500 hectares, a residência familiar localizada na propriedade ou proximidades (50 km) e, a renda extra predial não pode ser superior a uma média mensal de US\$500,00 (valor conforme quatorze Bases de Prestações e Contribuições – BPC) (Uruguai, 2016).

Os produtores familiares pesqueiros são as pessoas físicas responsáveis diretamente pela atividade de pesca artesanal (embarcações inferiores a 10 toneladas – permissão de pesca vigente) ou desde terra (permissão de pesca desde a ribeira de cursos hídricos), não contar com mais de uma permissão (artesanal ou desde terra), a composição da renda familiar com origem predominante da pesca e, não contratar mais de três assalariados não familiares ou o equivalente a uma carga horária anual de 1.250 horas (Uruguai, 2016).

O público-alvo da LCP se compõe unicamente através do vínculo dos produtores rurais familiares e pescadores artesanais a alguma sociedade (regulares, fomento e agrárias), associação (agrária) ou cooperativa (de produção, sociais e agrárias), constituídas por no mínimo cinco produtores e ao menos 70% de origem familiar. A este vínculo social se dá o nome de Organização Habilitada (OH). Posteriormente, o grupo de produtores deve solicitar a DGDR a inscrição da OH no Registro Nacional de Organizações Habilitadas (RENAOH), no qual outorga o direito de comercializar parte da produção ao Estado (Uruguai, 2014c).

Os produtores familiares e/ou pescadores artesanais organizados (OH) e registrados (RENAOH) necessitam informar o tipo de produção agropecuária e o potencial previsto, sazonalidade da oferta e o cumprimento das Boas Práticas Agrícolas. Além desse processo, as organizações devem (facultativo) se anotar no Registro Único de Provedores do Estado (Uruguai, 2015a).

Ressalta-se o caráter organizativo que LCP impõe ao público-alvo (produtores familiares e pescadores artesanais), ou na interpretação de Mila (2015) como estritamente coletivo. Essa exigência induz os laços associativos e cooperativos dos grupos participantes, resultando na construção de capital social, na formação de atores sociais com “poderes” de requerer novos caminhos e/ou adaptações à

LCP (inobservância na LCP de um meio para isso, mas presente nas Mesas de Desenvolvimento Rural como uma discussão transversal – subtítulo “3.7 Mesas de Desenvolvimento Rural”) e, conforme Machado et al. (2018), na organização das famílias como uma estratégia de desenvolvimento econômico e rural.

Ainda que o público-alvo se encontrada delineado, a LCP e o decreto não determinaram critérios de priorização dos potenciais beneficiários das compras públicas. No artigo 5o da LCP (Uruguai, 2014c, p. 1, tradução nossa) os *policy makers* grafaram que no “[...] mínimo 70% devem ser produtores familiares agropecuários e/ou pescadores artesanais [das OH]”, quer dizer, existe uma margem legal na LCP para a inclusão de produtores agropecuários descaracterizados da condição “familiar”, definição dada na Resolução do MGAP no 1.013 (Uruguai, 2016).

Logo, na LCP há uma margem de 30% (dedução dos 70% familiares) de produtores afora a definição de familiar na composição da OH. No decreto regulamentário da LCP (Uruguai, 2015a) se lavrou como público-alvo os *produtores familiares* (grifo nosso) e pescadores artesanais devidamente inscritos e habilitados no Registro de Produtores Familiares e no Registro de Produtores Familiares Pesqueiros (ferramentas da DGDR para reconhecimento da condição familiar – subtítulo “3.1 Definição de produtor familiar agropecuário e pescador artesanal”). Outrossim, uma das funcionabilidades da RENAHO é de exatamente “[...] realizar los controles necesarios para que los verdaderos ‘beneficiarios’ del sistema sean mayoritariamente los productores familiares” (Mila, 2015, p. 14).

Seguindo a análise, em uma atualização da LCP no ano de 2018 (Lei no 19.685, de 17 de outubro de 2018 – Uruguai, 2018a), pode-se inferir um critério de priorização indireto do público-alvo por meio do estímulo às mulheres na participação dos mercados institucionais (vê-se em “2.5 Estrutura de ação da LCP”), desde que o público feminino desempenhe funções operativas na organização e no próprio sistema produtivo.

A indisposição na LCP de um critério de priorização explícito pode estar relacionada ao propósito da LCP de beneficiar amplamente os produtores familiares (e parte dos não familiares), indiferente da situação socioeconômica. Esta hipótese é pouco verossímil em razão do objetivo da LCP de não dar o devido destaque ao desenvolvimento rural sustentável dos produtores familiares, no qual o papel prevaiente se condiz ao abastecimento de alimentos às instituições do Estado.

Além disso, o orçamento e/ou os recursos econômicos para as compras públicas (condicionada ao mecanismo de aquisição e valores dispostos no TOCAF) não são determinados prioritariamente para o público-alvo, em outras palavras, não há um orçamento próprio na LCP direcionado para as aquisições

de alimentos dos produtores familiares, mas sim, recursos orientados para as compras estatais de forma geral.

Estrutura de ação da LCP

A LCP se estrutura basicamente de duas formas: compras centralizadas e compras descentralizadas. Na modalidade centralizada, as compras são realizadas pela Unidade Centralizada de Aquisições (UCA) do MEF, com reserva parcial de mercado de no mínimo 30% das aquisições de gêneros alimentícios dos produtores familiares e pescadores artesanais (em relação ao montante dos recursos). A UCA (mecanismo centralizador) efetua anualmente uma chamada pública para a aquisição de produtos (neste caso de alimentos) visando abastecer os órgãos do Estado que aspiram se integrar nesta modalidade (autônomos quanto à decisão) (Uruguai, 2014c).

Na modalidade descentralizada as compras são efetuadas diretamente do público-alvo (produtores familiares e pescadores artesanais). A reserva de mercado chega a 100% (sobre os recursos), independente da ferramenta empregada (licitação ou compra direta) e do valor (Uruguai, 2014c). Paralela a ambas as modalidades, a Lei no 19.685 determinou uma reserva mínima de mercado para as Organizações Habilitadas com igualdade de Género (OH+G) de 50%, tanto nas compras centralizadas, quanto nas descentralizadas (Uruguai, 2018a).

As aquisições ocorrem por meio de um dos seguintes mecanismos previstos (conforme o montante das compras): licitação pública, licitação abreviada (comum e ampliada), compra direta (comum e ampliada) e compra por exceção. As compras são geridas (procedimentos e operações próprios) pela Agência de Contratações e Compras do Estado (ACCE – autonomia técnica) ou UCA (Chiappe et al., 2015; MILA, 2015; Uruguai, 2020b).

A coordenação das compras estatais é realizada através de um esforço intrainstitucional e interinstitucional, conjunto, entre o MGAP/DGDR, responsável pelas OH e RENAHO e o suporte/informações quanto à origem dos produtos de origem agropecuário; Direção Geral do Estabelecimento – tradução nossa de *Dirección General de la Granja* – suporte/informações sobre os produtos apícolas e hortifrutícolas frescos e/ou processados; Observatório Agropecuário – tradução nossa de *Observatorio Granjero* – determinação dos preços dos gêneros alimentícios; Direção Nacional de Recursos Aquáticos – suporte/informações dos produtos de origem da pesca artesanal), MGAP e MIDES (comunicação intrainstitucional da LCP e desenvolvimento das capacidades das OH), MEF (órgão representado pela UCA) e ACCE (suporte/informações, procedimentos e processamento das aquisições), no qual cada um desempenha atividades particulares que viabiliza a operacionalidade da LCP.

A implementação das compras públicas do Estado segue o conceito *top-down* (governança vertical), em que a determinação e a execução das decisões e ações da LCP, ocorre desde a hierarquia institucional até o público-alvo (Scheuer; Vassallo, 2019). Por mais que haja um antagonismo na participação da sociedade civil (Carvalho, 2011) na LCP (regras e recursos previamente estabelecidos – TOCAF), as Mesas de Desenvolvimento Rural (subcapítulo “3.7 Mesas de Desenvolvimento Rural”) possibilitam debates que podem levar, teoricamente, a adaptações estruturais na LCP.

Estão todos obrigados a seguir as modalidades supramencionadas: o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário, os organismos com autonomia funcional, os serviços descentralizados, os entes autônomos e os governos estaduais (Uru-guai, 2014c) (Figura 1).

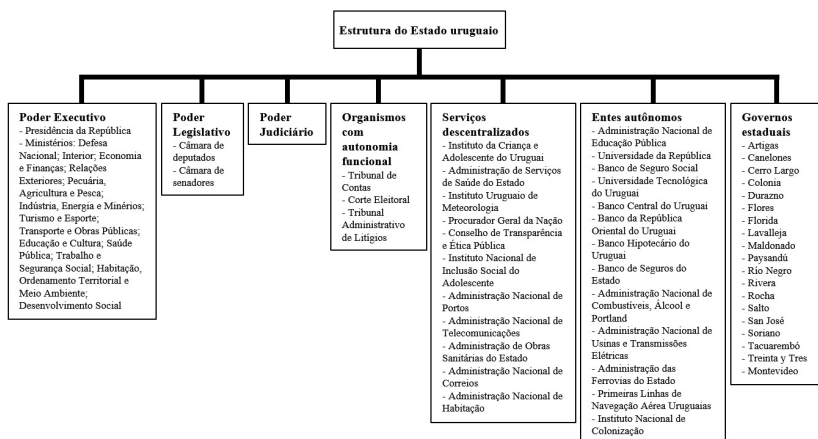


Figura 1. Estrutura do Estado uruguaio.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A estrutura do estado uruguaio que deve obedecer as diretrizes da LCP é amplo e, conforme levantamento de Chiappe et al. (2015), o maior volume de gêneros alimentícios requerido foi do Ministério de Defesa Nacional (Exército, Armada e Força Aérea), Ministério do Interior (presídios – em torno de 10.000 presidiários –, hospital policial, Quartel dos Bombeiros, Oficinas Centrais, Escola Nacional de Polícia, Guarda Republicana), Administração dos Serviços de Saúde do Estado (aproximadamente 37 hospitais), Administração Nacional de Educação Pública (em torno de 255 mil estudantes beneficiados do Programa de Alimentação Escolar), Instituto Nacional de Alimentação (refeições para mais de 10 mil pessoas, além de 49 mil crianças de até 3 anos), entre outras instituições.

Comercialização e determinação dos preços

A produção agropecuária familiar comercializável por meio da LCP está dividida em quatro grupos: 1) produtos em estado natural; 2) elaborações artesanais; 3) processados em agroindústrias; 4) produtos da pesca artesanal. Sublinha-se uma especificidade prevista na LCP quanto aos alimentos processados, tendo em vista que a origem (produto intermediário) e a elaboração (produto final) deve ter origem no mesmo estabelecimento integrante da OH (Uruguai, 2014c).

Em relação ao grupo de alimentos processados, no artigo 4o do decreto regulamentário da LCP há uma transigência ao previsto no artigo 3o da lei: “[...] ao menos a metade da oferta deverá provir de produtores familiares pertencentes da Organização Habilitada” (Uruguai, 2015a, p. 2, tradução nossa). Este trecho permite uma reinterpretação, ou seja, não deixa clara a origem dos alimentos, se integralmente dos produtores familiares (lei) ou 50% (decreto).

A inocuidade dos gêneros alimentícios ocorre através das habilitações sanitárias e bromatológicas estabelecidas pelas Boas Práticas Agrícolas, sendo uma condição fundamental para o registro das OH como fornecedoras ao Estado. No entanto, não há uma delimitação na LCP e no decreto sobre quais tipos de produtos, além dos grupos mencionados, que estão permitidos na sua comercialização. Os tipos de alimentos somente são definidos na etapa de demanda pela UCA e ACCE, antagônico ao objetivo da LCP de permitir ao produtor familiar o planejamento do sistema produtivo, mais além da inobservância dos temas atrelados aos sistemas alimentares sustentáveis.

O estabelecimento do valor dos alimentos (relativamente acima do praticado no mercado) geralmente é determinado por meio da publicação dos preços no Observatório Agropecuário. Para as frutas, hortaliças e ovos a precificação dos produtos não poderá extrapolar 40% dos valores publicados pelo Observatório e, para aqueles não inseridos, o respectivo importe se restringe ao preço médio do Índice de Preços ao Consumo do Instituto Nacional de Estatística (organismo público). Na impossibilidade de determinação dos importes por ambas as ferramentas, o MGAP (Poder Executivo) definirá o valor que melhor represente dada a circunstância. Em situações excepcionais de invasivas ascensões nos preços dos alimentos (superior a 25%), o Estado se reserva da autoridade de suspensão parcial ou integral das compras públicas (Uruguai, 2014c).

Atualmente há 15 OH e os alimentos comercializados ao Estado são de origem agropecuário (apícola, frutas, verduras, forragens, cereais, grãos, cogumelos, leguminosas e ovos), manufaturados e bebidas (carne vermelha fresca e elaborada, carne branca fresca e elaborada, cortes frios e embutidos, alimentos congelados e/ou processados, enlatados e alimentos secos, leite e produtos lácteos, bebidas não alcoólicas e bebidas alcoólicas) e pesqueiros (peixes e mariscos sem elaborar).

Territorialmente, o acesso às compras públicas pelos produtores familiares e pescadores artesanais se distribuiu nos estados de Canelones, Flores, Florida, Montevideo, Paysandú, Salto e Soriano (presente em 37% do território nacional), e em alguns municípios do país (Uruguai, 2020c).

Transparência pública

A Lei no 18.381, de 17 de outubro de 2008, aborda sobre o direito ao acesso à informação pública e no artigo 1º transpõe o objetivo de “[...] promover a transparência da função administrativa de todo organismo público, seja ou não estatal, e garantir o direito fundamental das pessoas ao acesso à informação pública” e, no artigo 2º versa que se abreviará o acesso público diante de “[...] informações reservadas ou confidenciais” (Uruguai, 2008a, tradução nossa).

A importância dessa lei se condiz com um problema de governança encontrado na LCP. Tanto na LCP, quanto no decreto, se asseverou a transparência de dados relacionados às compras, valores adquiridos dos produtores familiares e pescadores artesanais, quantidade/volume, provedores, entre outros dados.

Especificando melhor, não se encontrou uma plenitude de dados e microdados (pública) que permitam a determinação do número de produtores participantes da LCP, a distribuição territorial, os consumidores finais, valores aplicados nas aquisições dos produtores familiares e pescadores artesanais, volume de alimentos comercializados etc., o que dificulta um estudo preliminar da LCP. Além do mais, essas informações não caracterizam um conteúdo “reservado ou confidencial”.

O problema de transparência pública de dados também foi observado na investigação de Chiappe et al. (2015, p. 3), no qual os autores destacaram que em

“[...] varios organismos estatales [que realizan as aquisições] no existen documentos que puedan ser consultados para determinar los volúmenes de compra, [...] estimación de los mismos en base a algunas consideraciones y supuestos, aplicados a algunos datos parciales.”

Interação da LCP com outras políticas

O Estado, através dos *policy makers* e da proativa participação da sociedade, possui a prerrogativa de prever e estimular mecanismos que reforçam a capacidade estatal de empreender políticas públicas de forma progressiva (Kattel e Lember, 2010). Além disso, cabe também compreender as problemáticas em discussão e desenvolver e articular as políticas públicas existentes, isto é, um *policy mix* de ações que se pautam em um fim principal, particularmente no estabelecimento de políticas em torno da produção alimentar sustentável, no desenvolvimento rural

dos produtores familiares e pescadores artesanais e, nas compras sustentáveis do Estado.

Tendo como ponto de partida a descrição da estrutura operacional da LCP, se observou uma limitação em relação à promoção do desenvolvimento rural sustentável dos produtores familiares e pescadores artesanais (“fim”). As limitações da LCP se referem, principalmente, na fragilidade do objetivo, no rol proeminente do abastecimento de alimentos para o Estado, no absentismo de apoio setorial e na inter-relação com outras políticas públicas (excepcionando a caracterização de produtor familiar e pescador artesanal) e, no recurso financeiro para as compras públicas de alimentos que não se vincula, particularmente, às famílias rurais.

Nesta seção, apresenta-se as possíveis articulações da LCP com as demais políticas governamentais que promovem, direta ou indiretamente, os sistemas alimentares sustentáveis. Assim, destacam-se a definição de produtor familiar agropecuário e pescador artesanal (reconhecimento institucional das famílias rurais), o Plano Nacional de Produção com Bases Agroecológicas (sistemas alimentares sustentáveis), a segurança alimentar e nutricional (marco normativo social), o Programa de Alimentação Escolar (acesso a alimentação), a inocuidade alimentar (controles de qualidade), o selo de produtor familiar (valorização das famílias rurais), as Mesas de Desenvolvimento Rural (descentralização e participação em políticas públicas), entre outras políticas públicas (ações setoriais e transversais).

Definição de produtor familiar agropecuário e pescador artesanal

Conforme explicado no subtítulo “2.4 Público-alvo da LCP”, a LCP se integra à resolução do MGAP que definiu o produtor familiar agropecuário, ou seja, somente pode se beneficiar da LCP aqueles produtores familiares e pescadores artesanais (salvo observação discutida) que atendam as especificidades previstas na resolução ministerial.

Através da definição de produtor familiar agropecuário (excepcionalidade aos pescadores artesanais que foram abarcados na resolução do MGAP após sua inclusão na LCP – Machado et al., 2018), a resolução do MGAP também estabelece um registro, obrigatório para toda a categoria, com a função de identificar o potencial público-alvo e implementar políticas públicas diferenciadas (transversais, complementárias e específicas – Torres et al., 2018 – desde o MGAP até outras entidades) para o setor, incluindo a LCP.

Plano Nacional de Produção com Bases Agroecológicas

A pressão da sociedade e da academia forçou o governo a promulgar a Lei n. 19.717, de 21 de dezembro de 2018. A Lei de Agroecologia tem por objetivo fortalecer a soberania e segurança alimentar através da preservação do meio ambiente (produção, distribuição e consumo de gêneros alimentícios de base agroecológica – naturais ou processados), suscitando benefícios que fomentem a qualidade de vida dos uruguaios (Uruguai, 2018b).

A partir da lei se estabeleceu uma Comissão Honorária (sob a tutela do DGDR/MGAP) com o intuito de elaborar o Plano Nacional de Produção com Bases Agroecológicas, além de coordenar (implementar), monitorar (executar) a operação da ação, promover discussões e reflexões acerca da agroecologia, compor comissões temáticas e, articular com distintas instituições e governo o desenvolvimento do plano de agroecologia (Uruguai, 2018b). O documento se encontra finalizado e com orçamento governamental (2020 a 2024) estipulado.

O potencial vínculo do Plano Nacional de Produção com Bases Agroecológicas com a LCP se atrela basicamente por quatro pontos: no primeiro ponto, ambas as ferramentas governamentais se direcionam ao mesmo público-alvo, ou seja, aos produtores familiares agropecuários (previamente definidos pela resolução do MGAP – “3.1 Definição de produtor familiar agropecuário e pescador artesanal”); no segundo ponto, a elaboração do plano deve incluir o fomento e facilitação ao acesso de mercados diferenciados, locais e de cercania (circuitos curtos) e, principalmente, aqueles já existentes (por exemplo, a LCP); no terceiro ponto, tratamos dos mecanismos para o desenvolvimento sustentável da produção familiar, inobservados na LCP; e, no quarto ponto, tratamos da consolidação da soberania e da segurança alimentar por meio da oferta acessível de produtos alimentícios inócuos (vê-se em “3.5 Inocuidade alimentar”), impactando na qualidade de vida dos uruguaios.

Segurança alimentar e nutricional

O marco normativo relacionado com a segurança alimentar e nutricional ainda não venceu os processos burocráticos no Legislativo uruguaio. Em junho de 2015 inicia-se a discussão do projeto “Direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população” na Comissão Especial de População e Desenvolvimento na Câmara dos Deputados e, o último movimento data de 19 de fevereiro de 2020, com *status* de “passa a arquivo por fim de legislatura” (Uruguai, 2020d, tradução nossa).

O projeto tem por objetivo “[...] estabelecer un marco jurídico de referencia [...]”, no qual permita ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas e de estratégias permanentes de primazia nacional enquanto o direito à alimentação

e a segurança alimentar e nutricional da população, com vistas a uma vida e alimentação saudável. O texto também faz referência a um sistema produtivo sustentável, na disponibilidade e acessibilidade de alimentos à população com origem dos produtores familiares e pescadores artesanais (Uruguai, 2015b, p. 5), temas articulados tanto a agroecologia quanto a LCP.

O embate legislativo sobre o marco em questão não abrevia a ação do estado uruguaio. Implicitamente, a questão vem sendo tratada desde a década de 1920 por meio do Programa de Alimentação Escolar e, no artigo 72 da Constituição da República e subentende-se nela o direito inerente ao acesso à alimentação (Uruguai, 1967). No estudo de Calanchini et al. (2017) há uma profunda revisão normativa das responsabilidades do Estado sobre a segurança alimentar e nutricional, texto que se recomenda para aprofundar a questão.

Mais especificamente, o INDA e o ObSAN possuem a finalidade de prover ao Estado, aos *policy makers* e à sociedade (Virginia et al., 2015), informações pormenorizadas sobre o objeto e encaminhar projetos e/ou políticas com a finalidade de superar os entraves conexos à pobreza e à insegurança alimentar e nutricional. Particular ao INDA, o Instituto promove ações de apoio alimentício (cesta básica) às pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, através da aquisição de produtos alimentícios e doação (auspiciosa ferramenta para a interrelação com a LCP).

Programa de Alimentação Escolar

Na mesma corrente da segurança alimentar e nutricional e abordado na presente introdução, o programa (sob tutela do Conselho de Educação Inicial e Primária – Administração Nacional de Educação Pública) tem como competência contribuir com um apropriado estado nutricional dos estudantes da rede pública e privada, visando a otimização da aprendizagem escolar e a diminuição das situações referentes ao risco alimentício (CEIP, 2020). Ao mencionado programa se atribui a Lei no 19.140, de 11 de outubro de 2013 (Uruguai, 2013), que resguarda a saúde dos escolares (público e privado) promovendo hábitos alimentares saudáveis com uma alimentação nutritiva, atuando na prevenção do sobrepeso, obesidade, entre outras doenças associadas. Sublinha-se o consumo de alimentos naturais, minimamente processados e elaborados conforme recomendações específicas.

Conforme levantamento, existe uma interrelação entre a LCP e o Programa de Alimentação Escolar, discutido no subcapítulo “2.5 Estrutura de ação da LCP”, com a Lei no 19.140 (aquisição de alimentos dos produtores familiares – Chiappe et al., 2015), entretanto, a dificuldade de obter microdados e até mesmo a transparência pública da LCP dificulta traçar um paralelo direto com os instrumentos governamentais.

Inocuidade alimentar

No ano de 2015 foi criada a Direção Geral de Controle de Inocuidade Alimentar, no âmbito do MGAP (existiam ações preexistentes a esta direção), com o objetivo de planificar, formular, coordenar e executar políticas em três planos: barreiras sanitárias, biossegurança e inocuidade alimentar (Uruguai, 2017).

A respeito do plano de inocuidade alimentar, se prevê o estabelecimento de padrões sanitários de alimentos de consumo humano e animal, adoção de procedimentos de qualidade (Boas Práticas de Produção, Elaboração e Armazenamento), estímulo a participação dos produtores agropecuários nos procedimentos de qualidade e inocuidade, certificação da produção orgânica etc. (Uruguai, 2020e). Dentre outros preceitos da inocuidade alimentar (observada na LCP), sublinha-se o fomento à inocuidade e qualidade dos gêneros alimentícios direcionados ao consumo interno (inclusive nas compras públicas), propiciando o abastecimento à população de produtos de qualidade reconhecida (padrões nacionais e internacionais) e determinada pela guia “Boas Práticas Agrícolas” para a produção de frutas e hortaliças.

As Boas Práticas Agrícolas se referem ao conjunto de procedimentos técnicos sobre o sistema produtivo (produtor, produção, material vegetal, manejo do solo e da água, controle de doenças, manejo de pragas etc.), colheita (etapas prévias e durante a colheita), pós-colheita (tratamento, manipulação, envase, armazenamento e transporte), gestão da água, gestão dos praguicidas, equipamentos gerais, manejo dos animais, gestão dos resíduos, gestão dos trabalhadores, operações gerais e rastreabilidade (Uruguai, 2014d).

Selo de produtor familiar

A DGDR/MGAP e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (também discutido na REAF) desenvolveram estudos e atividades em torno do projeto “*Hacia la construcción del sello de la agricultura familiar en Uruguay*”. Basicamente, busca-se a valorização da produção familiar através de um selo que certifique e diferencie os alimentos de origem dos produtores familiares e pescadores artesanais (Uruguai, 2020f). Conforme Torres et al. (2018), o projeto tem como público-alvo primordialmente as famílias rurais produtoras de hortaliças, frutas e pequenos animais (aves e suínos).

A vantagem competitiva (que pode vir a obter sobre outras empresas) distinguida pelo selo, além de ser uma espécie de “marca registrada”, agrega valor à produção, disponibiliza distintas informações ao consumidor (processos de produção e rastreabilidade), o que proporciona maior acesso aos mercados formais e, também, dentro da LCP.

Mesas de Desenvolvimento Rural

As Mesas de Desenvolvimento Rural, criada no bojo da Lei no 18.126, de 15 de maio de 2007, expressam a máxima descentralização estatal das políticas públicas de desenvolvimento rural. A hierarquia normativa prevista na lei se compõe em Mesas de Desenvolvimento Rural (nível local), submetida ao Conselho Agropecuário Estadual (nível regional), sendo que este responde ao Conselho Agropecuário Nacional (nível nacional), tripé amparado pelo Conselho Agropecuário, gerido pelo MGAP (Uruguai, 2007).

O objetivo das Mesas de Desenvolvimento Rural é de fomentar o máximo envolvimento e participação dos setores sociais agropecuários na discussão de políticas públicas para o mundo rural (demandas e inquietações mais além do produtivo – Torres et al., 2018). Como um processo escalonado, as arguições se encaminham para o Conselho Agropecuário Estadual, que guarda a função de identificar e promover os anseios locais e difundir e colaborar com as ações do MGAP. O Conselho Agropecuário Nacional acolhe as recomendações regionais e, assessora o MGAP no estabelecimento de políticas agropecuárias de desenvolvimento rural com base territorial. Por fim, o Conselho Agropecuário auxilia no processo de desenvolvimento, articulação e coordenação de políticas agropecuárias com o caráter descentralizador das ações do MGAP e, envolvimento de todos os territórios e ampla participação (Uruguai, 2007).

Como observado, as Mesas propiciam o surgimento de novos atores sociais de tipo *bottom-up* (governança horizontal), que posicionam as suas demandas ao escalão maioritário do Estado, com hegemonia o MGAP (Torres et al., 2018). Embora a LCP não estabeleça uma relação direta com a descentralização prevista na Lei no 18.126, alguns produtores familiares se caracterizam como novos atores sociais, pois empreendem OH e, também, participam nas Mesas de Desenvolvimento Rural, como é o caso dos produtores familiares dos estados de Maldonado e Flórida, ou seja, a LCP oportuniza a formação de novos atores e as Mesas os mobilizam para a discussão sobre as políticas públicas (rol participativo e intersectorial – Sabourin e Arbeletche, 2018).

Outras políticas públicas

Outras políticas públicas de competência governamental (capacidade estatal) e que se vinculam com a LCP são o Programa Microcrédito Rural, Assessoramento Técnico e Extensão Rural, Somos Mulheres Rurais, Somos Daqui, a Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável e a Lei de Seguro Agrícola.

O Programa Microcrédito Rural, articulado pela DGDR e a Fundação Uruguia de Cooperação e Desenvolvimento Solidários, concede um financiamento,

a curto prazo, aos produtores familiares que não conseguem acessar, por limitações econômicas, os mecanismos disponíveis no mercado de crédito formal. O intuito do programa é de viabilizar as necessidades financeiras e fomentar a produção local, mecanismo que, de certa forma, suprime a carência desse tipo de instrumento na LCP e que corrobora com a conformação do sistema produtivo do público-alvo da LCP.

Além do crédito rural, o Assessoramento Técnico e Extensão Rural (ATER) constitui-se como uma ferramenta fundamental para a socialização de conhecimentos técnicos e tácitos, otimização e fomento de sistemas alimentares sustentáveis dos produtores familiares e pescadores artesanais (URUGUAI, 2020f).

Paralelo a LCP enquanto ao estímulo das OH+G, há o programa “Somos Mulheres Rurais”, no qual destina recursos para as mulheres rurais com a finalidade de inclusão social e desenvolvimento rural sustentável. Nesta mesma linha há o programa “Somos Daqui”, que prevê o financiamento de projetos à jovens rurais direcionados ao desenvolvimento rural e não rural.

A Lei no 18.308, de 18 de junho de 2008, trata sobre o ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável a partir de ações transversais visando a qualidade de vida dos uruguaios, integração social e o uso e aproveitamento democrático e sustentável dos recursos naturais e culturais (URUGUAI, 2008b). O dispositivo é paralelo à Lei de Agroecologia e se articula com a LCP diante da inobservância do sistema de produção agropecuário sustentável.

Por fim, a Lei de Seguro Agrícola (Lei no 19.678, de 26 de outubro de 2018) ampara os produtores agropecuários familiares e não familiares diante de eventos climáticos (catástrofe ou desastre) e sanitários adversos, propiciando a estabilidade econômica e produtiva dos beneficiários (BADO, 2019) e a perpetuação do modelo produtivo familiar.

Considerações transitórias

A LCP do Uruguai surge a partir das discussões regionais estimuladas pela REAF, e o estado uruguaio faz uma adaptação diante do contexto socioeconômico do país. Diferente do Brasil no qual os programas de aquisições estatais da agricultura familiar possuem um forte viés de desenvolvimento rural e de sistemas alimentares sustentáveis, a LCP uruguaia cede um pouco essa conotação para um rol principal de fornecimento de produtos alimentícios ao Estado, tendo como regime de preferência os produtores familiares e pescadores artesanais.

No que se refere ao problema, a LCP não determinou especificamente o que pretende tratar/remediar, porém pode-se inferir que as compras públicas possibilitam a comercialização de parte da produção dos produtores familiares e pescadores artesanais ao Estado (circuitos curtos) e a percepção de melhores

preços. Muito provavelmente esse ponto tenha corroborado para a definição de um objetivo que não visa o desenvolvimento rural sustentável dos beneficiários (como exposto), em que pese a demanda estatal ao fomento das famílias rurais.

O público-alvo se encontra estipulado (produtores familiares e pescadores artesanais), entretanto permite que produtores não familiares ingressem como beneficiários da LCP, desvirtuando o objetivo da lei de fortalecer as famílias rurais. Ademais, não se observou um critério de priorização explícito dos potenciais beneficiários, ficando de livre acesso a todos os produtores familiares (e não familiares), independente da condição socioeconômica.

A LCP apresenta outras indefinições e/ou limitações, por exemplo, a origem dos alimentos processados (integral ou parcial), e as dificuldades de planificação do sistema produtivo pelas famílias rurais. Na LCP também não há o estímulo à produção sustentável (orgânica ou agroecológica) de alimentos, tão pouco um mecanismo de diferenciação de valor para aqueles produtores familiares (OH) que trabalham de forma sustentável. Embora haja determinação da reserva de mercado para esses tipos de alimentos, não há recursos próprios para a aquisição do público-alvo, além da falta de transparência pública dos mecanismos/resultados empregados/obtidos. A LCP se encontra parcamente ramificada no país e há poucas OH diante da capacidade produtiva das famílias rurais.

Ressalva seja feita quanto ao requerimento da organização das famílias rurais em OH para poder participar das compras estatais, formando capital social e atores sociais (por mais que não discorra um mecanismo de participação direta). Destarte, a promoção da igualdade de gênero é outro componente extremamente feliz na LCP, integrando a mulher no ciclo produtivo e na organização da OH. Afora desses dois fatores, sublinha-se também a determinação dos valores dos gêneros alimentícios acima do praticado pelo mercado.

As argumentações salientadas sobre as fragilidades estruturais das compras públicas estatais na promoção do desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis podem ser remediadas através da articulação com outras políticas, ou seja, um *policy mix* que abarca um conjunto de ações e dinâmicas que otimizam o desenvolvimento sustentável dos produtores familiares e pescadores artesanais.

No estudo se exemplificaram algumas políticas: a LCP possui uma forte dependência com a definição e registro dos produtores familiares, no qual direciona o potencial público-alvo às compras públicas estatais; o Plano de Agroecologia preenche a lacuna na LCP sobre a produção de alimentos de forma sustentável; na LCP não há relação com a segurança alimentar e nutricional (tão pouco há uma definição pela governança), contudo o Estado dispõe de sólidas ferramentas (INDA e ObSAN) para trabalhar com o objeto e de vincular com a produção familiar; interação da LCP com o Programa de Alimentação Escolar

no fornecimento de alimentos das famílias rurais; a inocuidade alimentar que determina parâmetros de qualidade de produção e comercialização de alimentos; o projeto de selo de produtor familiar que outorgará competitividade à produção familiar; as Mesas de Desenvolvimento Rural permeiam discussões sobre as políticas públicas (incluindo a LCP) de desenvolvimento rural sustentável; além do Programa Microcrédito Rural (crédito produtivo), ATER (assistência técnica), Somos Mulheres Rurais (empoderamento feminino), Somos Daqui (estímulos aos jovens), Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (planejamento sustentável) e a Lei de Seguro Agrícola (perpetuação ao modelo familiar).

O *policy mix* levantado é composto por ações que vão desde o reconhecimento institucional das famílias rurais, perpassa por sistemas alimentares sustentáveis, se articula com um marco normativo social de segurança alimentar e nutricional, permeia o acesso a alimentação dos escolares, estabelece controles de qualidade da produção dos alimentos, valorização das famílias rurais a partir de um selo, descentralização e participação popular no debate de políticas públicas, ademais há outras ferramentas setoriais e transversais. Este caminho observado atende (ou atenderia) as lacunas da LCP e viabiliza o “fim” no que concerne ao desenvolvimento rural sustentável de alimentos pelos produtores familiares e pescadores artesanais.

Referências

- BADO, V. S. C. Ámbito de aplicación y eficacia de la Ley de Contratos y Seguros uruguayo. *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 34, p. 1-37, 2019.
- BANCO MUNDIAL. *Uruguay: panorama general*. Washington: Banco Mundial. 2020. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- CALANCHINI, J.; BORCHE, A.; CANCLINI, G. *El Derecho a la Alimentación en el marco normativo de Uruguay 1985-2014*. Montevideo: Observatorio del Derecho a la Alimentación, Facultad de Derecho (UDELAR), 2017.
- CARVALHO, P. *Ação coletiva transnacional e o Mercosul*. 2011. 178p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- CEIP (Consejo de Educación Inicial y Primaria). *Programa de Alimentación Escolar*. Montevideo: CEIP. 2020. Disponível em: <http://www.ceip.edu.uy/finalidad-del-pae>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- CHIAPPE, M. et al. *Informe final: desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar*. Montevideo: FAO, Facultad de Agronomía, 2015.
- FAO (FOOD y AGRICULTURE ORGANIZATION). Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Perfil nacional de seguridad alimentaria y nutricional Uruguay*. Santiago do Chile: FAO, ALADI, CEPAL. 2020. Disponível em: <https://plataformacelac.org/storage/app/uploads/public/5e7/baa/6cb/5e7baa6cb1166754132311.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

FAO (FOOD y AGRICULTURE ORGANIZATION) et al. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO, FIDA, OMS e UNICEF, 2019.

FAO (FOOD y AGRICULTURE ORGANIZATION) et al. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago do Chile: OPS, WFP e UNICEF, 2018.

GÓMEZ, A. P. Uruguay: país productor de alimentos para un sistema alimentario disfuncional. *Agrociencia Uruguay*, Montevidéo, v. 23, n. 1, p. 1-9, 2019.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, Quito, v. 5, n. 2, p. 9-30, 2018.

HRISTOFF, A.; SARAVIA, L. *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Uruguay 2009*. Montevidéo: Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Uruguay, Instituto Nacional de Alimentación, 2010.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA). *Demografía y Estadísticas Sociales*. Montevidéo: INE. 2020. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>. Acesso em: 20 abr. 2020.

KATTEL, R.; LEMBER, V. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? *Journal of Public Procurement*, v. 10, n. 1, p. 368-404, 2010.

LANZARO, J. Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevidéo, n. 14. p. 103-135, jan./dez. 2004.

LEPORATI, M. et al. La agricultura familiar en cifras. In: SALCEDO, S; GUZMÁN, L. *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*: recomendaciones de política. Santiago do Chile: FAO, 2014. p. 35-56.

MACHADO, A.; PIZZOLON, A.; VAZ, J. T. Compras institucionales: estado del arte del proceso uruguayo. In: PEREZ-CASSARINO, J. et al. (Org.). *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais*. Chapecó (Brasil), Santiago (Cabo Verde): UFFS, UNICV, 2018. p. 121-136.

MILA, F. *La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos*. Montevidéo: MGAP. 2015. Disponível em: <http://fidamercosur.org/clah/images/BIBLIOTECA/2015/Documentos/La%20Agricultura%20Familiar%20como%20proveedora%20de%20las%20Compras%20Pblicas%20de%20productos%20agricolas%20y%20alimentos%20.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020. (Documento de Trabalho).

MILHORANCE, C.; SABOURIN, E.; MENDES, P. *Implementação e coordenação das políticas de adaptação às mudanças climáticas no semiárido baiano e pernambucano*. Brasília, DF: UNB; CIRAD, 2019. (Série Working Papers n. 3).

MONDELLI, M. *Lineamientos estratégicos para el desarrollo competitivo agroexportador*. Montevidéo: 2o Foro Cooperativo Agropecuario. 2014. Disponível em: <http://www.caf.org.uy/site/wp-content/uploads/2014/09/Documento-PDF-4.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

PEREYRA, I. Políticas públicas sobre nutrición en Uruguay y la autonomía de las personas. *Revista Cubana de Salud Pública*, La Habana, v. 45, n. 1, p. 1-16, 2019.

PNUD (PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). *El PNUD en Uruguay*. Montevidéo: PNUD. 2020. Disponível em: <https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/about-us.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

RAMOS, Á. *Estado de las políticas diferenciadas para la agricultura familiar campesina e indígena en siete países de América Latina*. Montevideo: Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado, 2019.

REAF (REUNIÓN ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR). *10 años cambiando realidades*. REAF 10 años. 2014. (Mimeo).

ROGGER, K. S.; REICHARDT, K. *Towards a more comprehensive policy mix conceptualization for environmental technological change: a literature synthesis*. Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems y Innovation Research, 2013. (Working Paper Sustainability y Innovation, n. 3).

SABOURIN, E.; ARBELETTCHE, P. *Rapport final du projet "Comprendre le fonctionnement et les effets de dispositifs participatifs innovants à l'interface entre élevage et environnement. Le cas des Forums de Développement Rural en Uruguay"*. Montpellier: Cirad, Projet ECOS UDELAR, 2018.

SCHEUER, J. M.; VASSALLO, M. Análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no município gaúcho de Roque Gonzales, Brasil. *Revista Geográfica Acadêmica*, v. 13, n. 1, p. 40-61, 2019.

SGANGA, F. et al. *Producción Familiar Agropecuaria uruguaya y sus Productores Familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. Anuario Opya. Montevideo: MGAP-OPYPA, 2016.

SOLANAS, F. El impacto del impacto del Mercosur en la educación superior: un análisis desde la "Mercosurización" de las políticas públicas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 17, n. 20, p. 1-18, 2009.

TORRES, C. L. *Informe final de la consultoría realizada en el marco del proyecto fortalecimiento del observatorio de seguridad alimentaria y nutricional*. Montevideo: Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Uruguay, 2010.

TORRES, M. F.; ARBELETTCHE, P.; SABOURIN, E. Agricultura familiar en Uruguay, reconocimiento y políticas públicas. *Ratzes*, v. 38, n. 1, p. 116-128, 2018.

URUGUAI. AGENCIA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO. *Regímenes de preferencia*. Montevideo: ACCE. 2020a. Disponible em: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/politicas-y-gestion/planes/regimenes-preferencia>. Acceso em: 9 mar. 2020.

URUGUAI.(autor é só isso mesmo?) *Manual de Contratación Pública*. Montevideo: ACCE. 2020b. Disponible em: <https://www.comprasestatales.gub.uy/ManualesDeUsuarios/manual-procedimiento-compras/Compraporexpcion.html>. Acceso em: 18 mar. 2020.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. Dirección General del Desarrollo Rural. *Organizaciones autorizadas a operar*. Montevideo: MGAP. 2020c. Disponible em: <http://www.mgap.gub.uy/organizaciones/organizacionesmostrar.aspx>. Acceso em: 9 mar. 2020.

URUGUAI. PARLAMENTO DEL URUGUAY. *Alimentación, seguridad y soberanía alimentaria: derecho – ley marco*. Montevideo: Parlamento del Uruguay. 2020d. Disponible em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/124753/ficha_completa. Acceso em: 26 abr. 2020.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. *División inocuidad y calidad de alimentos*. Montevideo: Dirección Geral de Controle de Inocuidade Alimentícia, MGAP. 2020e. Disponible em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/division-inocuidad-calidad-alimentos>. Acceso em: 18 abr. 2020.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. *Dirección General de Desarrollo Rural*. Montevideo: DGDR. 2020f. Disponible em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/dgdr>. Acceso em: 18 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 19.685, del 26 de octubre de 2018*. Montevideo: IMPO. 2018a. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19685-2018/2>. Acceso em: 10 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 19.717, del 21 de diciembre de 2018*. Montevideo: IMPO. 2018b. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>. Acceso em: 10 abr. 2020.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. *Uruguay Agointeligente: los desafíos para un desarrollo sostenible*. Montevideo: MGAP, 2017.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. *Resolución n. 1.013/016 – Definición del Productor Familiar Agropecuario*. Montevideo: MGAP. 2016. Disponible em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-1013016-definicion-del-productor-familiar-agropecuario>. Acceso em: 18 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Decreto n. 86, del 27 de febrero de 2015*. Montevideo: IMPO. 2015a. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/86-2015>. Acceso em: 18 fev. 2020.

URUGUAI. CÁMARA DE REPRESENTANTES. *Comisión Especial de Población y Desarrollo (Carpeta n. 198)*. Montevideo: Cámara de Representantes. 2015b. Disponible em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/124753/ficha_completa. Acceso em: 26 abr. 2020.

URUGUAI. CÁMARA DE REPRESENTANTES. *Comisión Especial de Población y Desarrollo Social. Producción familiar agropecuaria y pesca artesanal*. Montevideo: Cámara de Representantes, 2014a.

URUGUAI. CÁMARA DE REPRESENTANTES. *Comisión Especial de Población y Desarrollo Social. Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal*. Montevideo: Cámara de Representantes. 2014b. Disponible em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/120934/tramite>. Acceso em: 18 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 19.292, del 16 de diciembre de 2014*. Montevideo: IMPO. 2014c. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014>. Acceso em: 10 mar. 2020.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. *Guía de Buenas Prácticas Agrícolas para la producción de frutas y hortalizas frescas en Uruguay*. Montevideo: MGAP, 2014d.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 19.140, del 11 de octubre de 2013*. Montevideo: IMPO. 2013. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19140-2013>. Acceso em: 10 mar. 2020.

URUGUAI. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. *Censo general agropecuario 2011: resultados definitivos*. Montevideo: MGAP. 2011. Disponible em: <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/censo2011.pdf>. Acceso em: 18 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 18.381, del 17 de octubre de 2008*. Montevideo: IMPO. 2008a. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008/9>. Acceso em: 10 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 18.308, del 18 de junio de 2008*. Montevidú: IMPO. 2008b. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>. Acceso em: 10 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Ley n. 18.126, del 15 de mayo de 2007*. Montevidú: IMPO. 2007. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18126-2007/8>. Acceso em: 10 mar. 2020.

URUGUAI. CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL. *Constitución de la República*. Montevidú: IMPO. 1967. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>. Acceso em: 26 abr. 2020.

VIRGINIA, F. et al. *Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional. Logros y Desafíos de Uruguay*. Montevidú: Facultad de Ciencias, 2015.

“De un lado soja, de otro la ganadería”: la cuestión alimentaria de los pueblos indígenas en Paraguay y sus políticas públicas

*Silvia Aparecida Zimmermann, Diana Jazmin Britez Cobene,
Noelia Riquelme*

Introducción

Paraguay tiene un poco más de siete millones de habitantes, donde alrededor de 1,6 millones personas (23,5%) residen en hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al costo de una canasta básica de consumo, siendo así considerados pobres (DGEEC, 2020). En cuanto a la extrema pobreza o población indigente, el ingreso mensual per cápita tampoco logra cubrir el costo de una canasta mínima de consumo alimentario, sumando alrededor de 284 mil personas (4% de la población del país). La mayor proporción de pobres y pobres extremos se encuentra en el espacio rural, por tanto el 33% de la población que vive en esa zona es considerada pobre. De los habitantes considerados en pobreza extrema, 73% están también en el espacio rural (DGEEC, 2020).

La realidad económica del país en el sector agropecuario (agricultura, ganadería y forestal) tiene gran importancia, donde se estima que contribuye en alrededor del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) (IMAS, 2019). Al mismo tiempo, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) de 2017 y 2018 muestran que el 38% de la población total del país vive en el espacio rural y el 37% de la población total ocupada también vive en la zona rural (DGEEC, 2020). En este sentido, “los vínculos entre la agricultura, la economía y la sociedad siguen siendo muy estrechos, sobre todo en Paraguay, cuya matriz productiva se encuentra sostenida por los cultivos agrícolas y sus respectivas cadenas, donde las zonas rurales tienen un peso preponderante” (UGP, 2015, p.03).

Por lo tanto, se trata de un país que, mientras tiene otras actividades importantes, mantiene características agrarias y de estímulo a la producción agrícola y ganadera, con una gran desigualdad en el interior del espacio rural en términos de ingreso, tenencia de tierra, acceso a servicios básicos y políticas públicas (sectoriales y no sectoriales), entre otros problemas que contribuyen para la vulnerabilidad social de la población rural (Wesz Junior, Zimmermann y Ríos, 2018; Riquelme, 2016). Además, en los últimos años hay “una pérdida de territorio campesino e indígena, y de la producción de alimentos”, ya que cada año el país “depende más de la importación [de alimentos] para cubrir la demanda de alimentos de primera necesidad, que anteriormente eran proveídos por la agricultura familiar campesina (AFC)” (Villalba, 2019, p.07). Solo en la producción de mandioca y banana el Paraguay puede decirse soberano. Así mismo, la agricultura familiar campesina en Paraguay “representa el 91% del total de las explotaciones agropecuarias, mientras que en superficie sólo le corresponde el 6%” (Riquelme, 2016, p. 26).

La presencia de los pueblos indígenas, sobre todo de los guaraníes, marca la historia paraguaya y determina el sistema agroalimentario del campesino, que después migra a las ciudades sus prácticas productivas, de recolecta y consumo de alimentos (Doughman, 2011). Se comprende que un pueblo es “un grupo de personas que se caracterizan por una cultura y forma de vida social propia. En Paraguay, como en otros lugares de América, durante el tiempo colonial se llamaba incluso nación, porque habían nacido en un mismo territorio, generalmente tenían un idioma propio y seguían tradiciones comunes” (DGEEC, 2014, p.129). El espacio de los pueblos indígenas se reduce poco a poco en el país, comprometiendo no solo sus formas de producción, recolección y consumo, sino también de toda la población.

En ese sentido, el artículo tiene como objetivo presentar la realidad productiva, de recolección y de consumo de los pueblos indígenas en Paraguay, su sistema agroalimentario, y las iniciativas de políticas públicas nacionales de soberanía y seguridad alimentaria que intentan garantizar el *tekoporã* de los pueblos indígenas, que en guaraní significa el buen vivir. Para tanto, se hace uso del análisis de las políticas públicas, de las tres dimensiones de las mismas, *polity-politics-policy* (Secchi, 2015; Souza, 2006), donde la *polity* trata de la dimensión institucional de la política (resumidamente las instituciones y reglas que establecen cómo el poder está distribuido y es ejercido); la *politics* trata de los conflictos y el comportamiento de los actores –¿quiénes son los políticos, estatales, económicos y sociales involucrados?–; la *policy* (o *policias*) se refiere las políticas públicas, sus reglas de funcionamiento, objetivos, los resultados, las acciones del gobierno (Jaime et al., 2013).

En la metodología fue utilizada revisión bibliográfica, consulta a documentos oficiales y análisis de datos estadísticos, entrevistas semiestructuradas con actores políticos relevantes en la implementación y estudio de las políticas de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay, entre noviembre de 2019 y agosto de 2020, a través de plataformas del internet (*WhatsApp* y *Skype*).¹ El estudio fue de naturaleza cualitativa, donde los entrevistados fueron cuestionados respecto a las políticas que consideran más relevantes para la soberanía y seguridad alimentaria en su país, los conflictos y los avances. Fueron entrevistados 07 expertos, siendo 03 responsables técnicos en la FAO; 03 representantes de la sociedad civil organizada (Movimiento Campesino del Paraguay; Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI); y Organización Nacional Campesina (ONAC); 01 representante gubernamental (Senador Hugo Richer, miembro del Frente Parlamentario contra el Hambre).

El artículo está estructurado en tres partes además de la Introducción, las consideraciones finales y las referencias bibliográficas. Primeramente se presentan datos de las encuestas sobre los pueblos indígenas del Paraguay, profundizando los datos del sistema alimentario. La segunda parte expone la presión del agronegocio en los sistemas alimentarios sostenibles de los pueblos indígenas. En tercer lugar se describe la construcción del Plan Nacional de los Pueblos Indígenas, donde se observa un reconocimiento político de esos pueblos por la política nacional, al mismo tiempo que ocurre una movilización de distintos segmentos de la sociedad civil para la construcción de la política pública, paralizada por la pandemia del Covid-19.

Los pueblos indígenas del Paraguay, la cuestión alimentaria

Se percibe que hubo un aumento de la población indígena del Paraguay en relación a los censos anteriores. Básicamente, los datos que se presentan a continuación provienen del III Censo Nacional para Pueblos Indígenas de 2012, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos que ha generado muchos documentos donde fue posible encontrar informaciones relevantes para comprender la situación de los pueblos indígenas de Paraguay y los sistemas agroalimentarios sostenibles donde viven.

1 Agradecemos los entrevistados por su tiempo y el apoyo del CNPq, en el marco de la Llamada Universal MCTI/CNPq n° 01/2016, el apoyo de la Universidad Federal de la Integración Latino Americana por medio de la Llamada PRPPG/UNILA n° 110/2018, Llamada PRPPG/UNILA n° 137/2018 y Llamada PRPPG/ n°80/2019.

Tabla 1: Paraguay, población nacional e indígena por año censal, 1981-2012

Población	Año Censal			
	1981	1992	2002	2012
Total	2.954.171	4.152.588	5.63.198	6.435.218
Indígenas	38.703	49.487	89.169	117.150
% Indígena	1,3	1,2	1,7	1,8

Fuente: DGEEC (2014)

Tabla 2. Paraguay, distribución departamental de las comunidades indígenas (%), 2012

Regiones	Departamento	Comunidades Indígenas	
		Cantidad	%
Oriental	Asunción	1	0,2
	Concepción	20	4,1
	San Pedro	28	5,7
	Guairá	8	1,6
	Caaguazú	59	12
	Caazapá	29	5,9
	Itapúa	31	6,3
	Alto Paraná	38	7,7
	Central	6	1,2
	Amambay	45	9,1
	Canindeyú	106	21,5
Occidental	Presidente Hayes	50	10,1
	Boquerón	46	9,3
	Alto Paraguay	26	5,3
Total		493	100%

Fuente: DGEEC (2015)

La encuesta contabilizó “493 comunidades [Indígenas] y 218 aldeas o barrios, que totalizan 711 comunidades, aldeas o barrios, distribuidos en 19 pueblos, pertenecientes a cinco grupos lingüísticos, que habitan en 13 departamentos del país y en Asunción. El pueblo con mayor cantidad de comunidades es el Mbyá Guaraní, y el de menor cantidad es el pueblo Tomaráho” (DGEEC, 2015, p.15).

No fueron encontradas comunidades indígenas en los Departamentos Cordillera, Paraguari, Misiones y Ñeembucú. La mayor cantidad de comunidades están en la región Oriental, en los Departamentos de Canindeyú y Caaguazú, con 106 (22%) y 59 (12%) comunidades, respectivamente. En la región Occidental, encabezan los Departamentos de Presidente Hayes (50 comunidades, 10%) y Boquerón (46 comunidades, 9%).

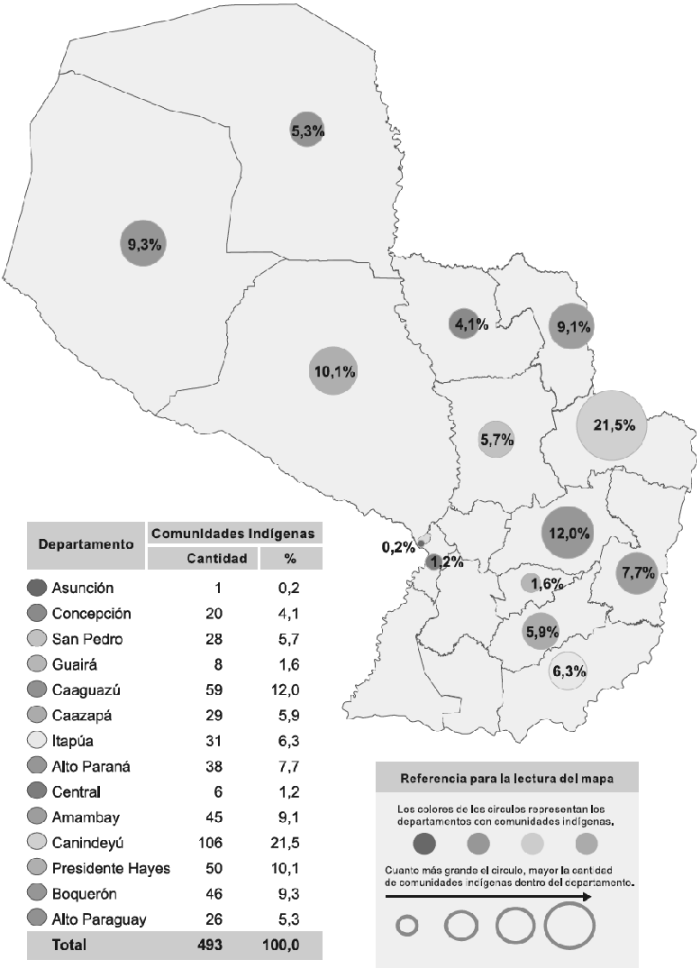


Figura 1. Distribución departamental de las comunidades indígenas (%) en Paraguay, 2012

Fuente: DGEEC (2015)

*El mapa no muestra las aldeas y barrios, solo las comunidades.

Los pueblos indígenas están en su gran mayoría en el área rural, 91% (103.396 indígenas) siendo una menor parcela en el área urbana, 9% (9.858 indígenas)². Alrededor del 60% de los que viven en el área urbana están en el Departamento de Boquerón y el 19% en el Departamento Central, estando los restantes distribuidos en los demás departamentos. Los indígenas que viven en el área rural están en su mayoría en los departamentos de Presidente Hayes (24%), Boquerón (18%), Canindeyú (13%) y Amambay (11%) (DGEEC, 2015).

Tabla 3. Paraguay, población indígena por área urbana-rural y sexo, según pueblo y grupos de edad, 2012

Pueblo y grupos de edad	Total			Área y Sexo					
				Urbana			Rural		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total País	113.254	58.563	54.691	9.858	5.042	4.816	103.396	53.521	49.875
0 a 4 años	16.516	8.443	8.073	1.378	718	660	15.138	7.725	7.413
5 a 9 años	16.330	8.362	7.968	1.302	663	639	15.028	7.699	7.329
10 a 14 años	14.704	7.633	7.071	1.177	620	557	13.527	7.013	6.514
15 a 19 años	13.777	6.891	6.886	1.205	616	589	12.572	6.275	6.297
20 a 24 años	11.024	5.702	5.322	1.015	513	502	10.009	5.189	4.820
24 a 29 años	8.200	4.276	3.924	784	403	381	7.416	3.873	3.543
30 a 34 años	6.687	3.472	3.215	721	350	371	5.966	3.122	2.844
35 a 39 años	5.944	3.070	2.874	585	300	285	5.359	2.770	2.589
40 a 44 años	4.665	2.491	2.174	404	208	196	4.261	2.283	1.978
45 a 49 años	4.038	2.156	1.882	365	184	181	3.673	1.972	1.701
50 a 54 años	3.407	1.824	1.583	414	158	156	3.093	1.666	1.427
55 a 59 años	2.429	1.293	1.136	181	98	83	2.248	1.195	1.053
60 a 64 años	1.922	1.003	919	152	72	80	1.770	931	839
65 a 69 años	1.576	856	720	117	55	62	1.459	801	658
70 a 74 años	929	482	447	72	37	35	857	445	412
75 a 79 años	645	370	275	54	32	22	591	338	253
80 a 84 años	292	158	134	20	11	9	272	147	125
85 a 89 años	118	55	63	9	2	7	109	53	56
90 años y más	51	26	25	3	2	1	48	24	24

Fuente: DGEEC (2014)

2 La información trae solamente los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, donde el sumatorio del urbano y rural representan 113.254 indígenas (DGEEC, 2015).

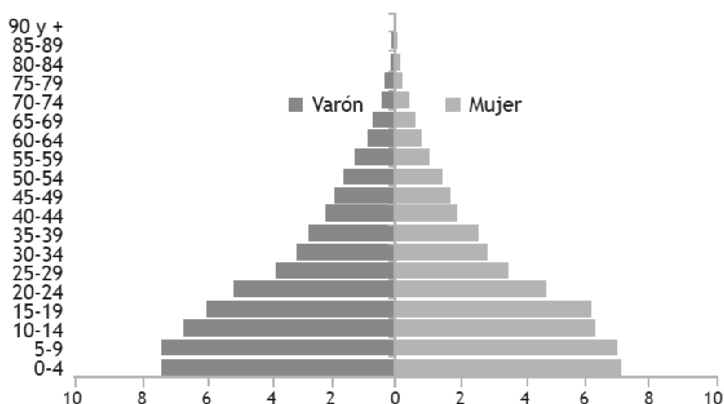


Figura 2. Paraguay, estructura de la población indígena por grupo de edad y sexo, 2012

Fuente: DGEEC (2014)

Existe una pequeña predominancia de los hombres (52%) en comparación a las mujeres (48%), y la población en su mayoría es muy joven, alrededor del 54% de los indígenas encuestados están debajo de los 19 años. En torno al 81% de las actividades económicas realizadas por los pueblos indígenas paraguayos son relacionadas al sector primario, básicamente las actividades de producción agrícola, cría de animales, caza, pesca, recolección de alimentos, entre otros; aproximadamente el 10% están involucrados en el sector terciario, en las ofertas de servicios, y el 7% en el sector secundario, vinculados a las industrias y construcción (DGEEC, 2014, p.74).

La práctica de caza y pesca está presente en 655 (92%) de las comunidades indígenas, siendo la pesca lo más común, seguida de la caza de armadillo, de lagarto y de venado. También son mencionadas las aves silvestres, cerdos silvestres, coatíes, carpinchos, cocodrilos, monos, avestruces, conejos, conejillos, tapires, osos hormigueros, tortugas, tigres y otros. La práctica de tenencia de animales es también común entre los indígenas, presente en 693 (97%) de las comunidades, donde las gallinas, patos y guineas representan 643 (93%), seguidos de perros, vacas y cerdos. Además son mencionados cabras, caballos, ovejas, mulas y burros, bueyes y otros.

La recolección de alimentos del bosque, campo u otros lugares es una forma de garantizar la alimentación en 630 (87%) de las comunidades indígenas, destacando la miel silvestre (78%), guavira (41%), algarrobo (31%), poroto del monte (29%) y coco (28%). Son también mencionados el guembe, la tuna, el cogollo de palma, *jakarati'a*, *yvaviju*, *pakuri*, *jata'i*, *ají*, *ñangapiry* y otros (DGEEC, 2015). La práctica de recolección de los alimentos es algo histórico entre los guaraníes, que siempre vivieron en una relación casi simbiótica con la naturaleza:

Los guaraníes ya habían desarrollado un sistema alimentario sumamente adecuado al ecosistema de la parte norte de la cuenca del Río de la Plata. Ellos vivían en la abundancia, produciendo alimentos en cantidades que superaban fácilmente las necesidades de su población (Meliá, 1988). A la vez era una civilización de ocio, cuya eficiencia en la producción y recolección de alimentos les dejaba suficiente tiempo libre para el desarrollo de actividades físicas, juegos, artes, el goce de la familia, la educación de los niños y jóvenes, y un profundo conocimiento del cuerpo humano y la naturaleza (Bertoni, 2009). Según Bertoni, la dieta guaraní era casi vegetariana; dados sus logros agrícolas, su amplio conocimiento de variadas frutas silvestres, y la abundancia de peces en los ríos y arroyos, no dependían sobremanera de la caza (Bertoni, 2009)(...). La agricultura guaraní mostraba un buen manejo agroforestal, desparramando su impacto al mudar los cultivos periódicamente, abriendo nuevas chacras con el corte y la quema y dejando que las chacras antiguas se recuperen y se vuelvan bosque. Su producción agrícola era sumamente diversificada; contaban con más de veinticuatro especies de mandioca, veintiún especies de batata y trece de maíz. Estos cultivos base, eran acompañados con numerosas especies de calabaza, legumbres incluyendo porotos diversos, y maní, del cual los guaraníes fueron los primeros en dominar. (Noelli, 1994). (Doughman, 2011, p.81)

La artesanía es parte importante de la vida de las comunidades, aldeas y barrios, en torno de 535 (75%) producen artesanías, donde las mujeres son las que más que se dedican a este tipo de trabajo (68%). Entre los materiales utilizados fueron mencionados el *karaguata* (53%), la madera (49%), la lana (39%) y el *guembepi* (36%) y la hoja de palma (35%). También son utilizados *takuapi*, semilla, *takuara*, algodón, pluma, barro, piel de animal silvestre, totora y otros materiales. Una parte de estos materiales es producida en las comunidades y otra parte es recolectada de la naturaleza, exigiendo que sean garantizadas prácticas productivas sustentables alrededor de las comunidades indígenas, para que los bosques permanezcan diversificados (DGEEC, 2015).

El Censo identificó en total 28.926 viviendas indígenas, donde 28.918 son particulares y 8 corresponden a viviendas colectivas (comunidades religiosas, hospitales o centros de salud, internados educacionales, etc.). Así mismo, 27.905 viviendas particulares indígenas están ocupadas con personas presentes, y las demás en otra situación, ya sea con personas temporalmente ausentes, en reparación o construcción, abandonada o rechazo (DGEEC, 2014). En estas viviendas los indígenas fueron cuestionados si los miembros realizan actividades de subsistencia. De los que respondieron, es notable la importancia de las actividades de caza,

pesca, recolección de alimentos y cultivo para el consumo propio de la población. Entre los cultivos es donde encontramos una mayor mención a la venta.

Otra información del Censo relacionada a las dinámicas alimentarias de los indígenas, es sobre la forma de obtención de provista, siendo más recurrente la compra al contado en supermercado/despensa/almacén/kiosko, seguido por almacén indígena, cooperativas y acopiador/macatero.

Tabla 4. Paraguay, viviendas ocupadas con personas presentes que cuentan con algún miembro que realiza actividad de subsistencia por destino de actividad, 2012

Tipo de actividad de subsistencia	Total	Destino de la Actividad			
		Venta	Consumo	Venta y Consumo	No reportado
Caza	13.090	336	11.098	1.455	201
Pesca	15.104	304	13.690	958	152
Recolección del alimento del bosque, campo u otros lugares	14.632	330	12.406	1.612	284
Cultivo	18.356	547	13.843	3.772	194

Fuente: DGEEC (2014)

Tabla 5. Paraguay, viviendas ocupadas con personas presentes por forma de obtención de provista, 2012

Lugar donde consigue su Provista	Total	Forma de obtención de Provista						
		Al contado	Fiado/ Crédito	Vale	A cambio de trabajo	Trueque	Otra forma	No reportado
Total país	27.905	23.016	2.163	453	1.086	103	283	801
supermercado/ despensa/ almacén/kiosko	15.265	13.471	1.010	246	423	24	43	48
acopiador/macatero	2.096	1.768	218	-	83	5	15	7
Almacén de estancia	1004	557	163	4	223	48	4	5
Almacén de Indígena	6.036	4.923	662	92	241	14	54	50
Cooperativa	2.369	2.132	80	100	39	-	8	10
Otro	391	120	23	7	56	11	158	16
No reportado	744	45	7	4	21	1	1	665

Fuente: DGEEC (2014)

A lo largo de los años es claro que hubo una reducción de las poblaciones indígenas en Paraguay y un cambio en sus formas de producción, recolección y consumo de alimentos. Pero, lo que los datos a seguir muestran, es que gran parte de estos cambios fueron resultado de una alteración del sistema agroalimentario paraguayo por la expansión del agronegocio.

La presión del agronegocio en los sistemas alimentarios sostenibles de los pueblos indígenas

La alimentación de los pueblos indígenas está marcada por la recolección, la caza y la pesca, debido a una histórica vivencia armoniosa con la naturaleza, pero el avance del agronegocio en el Paraguay ha alterado esa realidad. En ese sentido, el Censo muestra que las comunidades indígenas enfrentan problemáticas similares a los agricultores familiares campesinos paraguayos, pues tienen problemas con la situación de la tierra, el acceso a los recursos naturales, el acceso a la infraestructura (caminos, habitación, agua potable, servicios de salud, etc.) entre otros. Fue relatada la dificultad del reconocimiento de la tenencia de la tierra, su titulación, extensión, uso, instituciones que otorgaron, trámite para legalizar, problemas en relación a la tenencia de la tierra, alquiler de tierras a terceros así como las dificultades con los recursos naturales en las tierras, siendo más frecuente la disminución significativa de animales silvestres, la fumigación con agroquímicos por los vecinos y la contaminación de corrientes de agua (DGEEC, 2015).

Con los años hubo una redistribución de la población indígena por región en Paraguay, dado que en los años de 1981 casi dos tercios de los pueblos indígenas vivían en la región occidental y hoy más de cincuenta por ciento vive en la región oriental, como es posible observar en la figura abajo.

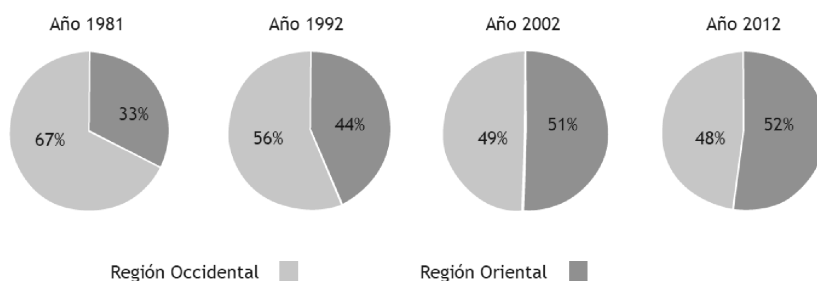


Figura 4. Paraguay. Distribución de la población indígena por región (%), según año censal. Período 1981-2012

Fuente: DGEEC (2014).

Hasta cierto punto la redistribución de los indígenas ocurrió por la presión de los grandes productores, que planifican los suelos y manejan maquinarias, en su mayoría extranjeros, con destaque para brasileños, alemanes, japoneses y menonitas. Los menonitas llegaron a la región occidental en los años de 1930 y después también adquirieron tierras en la región oriental.

En 1947, los menonitas llegaron a la zona. Compraron grandes extensiones de tierra (pertenecientes también a la mencionada Industrial Paraguaya), incluyendo a las ocupadas por los indígenas. (...) Con el tiempo, fueron abarcando más y más tierras, hasta tocar en las que seguían viviendo nuestras comunidades. Desde hace unos seis años, estamos viviendo en una situación muy difícil. Recibimos la propuesta de alquilar nuestras tierras por los propios menonitas, y decidimos alquilar 15 de las 30 ha que tenemos. Hoy, las plantaciones de soja y trigo rodean nuestras viviendas; y cuando (los arrendatarios –empresarios extranjeros–) hacen las pulverizaciones, nos afectan, matando nuestros animales (gallinas) y además empezamos a sentirnos mal de la salud... (...) Las necesidades que estamos teniendo, principalmente nuestros hijos y nuestras hijas, nos obligan a alquilar nuestras tierras a los menonitas. Sabemos que, con el tiempo, ellos pueden quedarse con nuestras tierras. Pero no tenemos otra alternativa para comer algo. El dinero que recibimos no alcanza para mucho... La tierra es muy buena, muy fértil, de color rojo arcilloso. Tenemos el deseo de trabajar un plan de producción, para tratar de recuperar definitivamente nuestras tierras y así dejar de alquilarlas. (Relato de un indígena *apud* Baquero y Gómez, 2012, p.422)

Los relatos apuntan las dificultades que sufren los pueblos indígenas para garantizar la manutención de sus sistemas alimentarios sostenibles. Así como los agricultores familiares campesinos, los pueblos indígenas también son presionados por la extranjerización de la tierra, sea por compra, apropiación indebida de empresarios o alquiler. Además, la penetración de las empresas extranjeras vuelve la situación más crítica, especialmente aquellas ubicadas en la región oriental, en los departamentos limítrofes con Argentina y Brasil, que presentan tierras fértiles, de alta calidad, y conforman espacios ambientales ricos en recursos naturales básicos: aguas y montes. (Baquero y Gómez, 2012).

Los problemas con relación a la tenencia de tierra por las comunidades indígenas son de diferentes naturalezas. De las 493 comunidades indígenas, 143 (29%) indican problemas con relación a la tenencia de la tierra, donde la mayoría (66%) se localiza en la región Oriental en comparación a la región Occidental (34%) (CENSO, 2015, p.41). Entre las comunidades indígenas con problemas,

47 (33%) declararon problemas con relación a la prestación o alquiler de la tierra a terceros, 42 (29%) declararon apropiación indebida de empresarios, 31 (22%) manifestaron invasión de campesinos, 23 (16%) con superposición de títulos y, en menor medida, otras dificultades. En la región Oriental, la mayor concentración de los problemas proviene de los departamentos de Canindeyú, Caaguazú y Amambay y en la región Occidental, en los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón.

El censo indígena registró que el alquiler o prestación de la tierra es una importante fuente de renta para 182 comunidades indígenas (alrededor de 37%), donde 95 comunidades alquilan a paraguayos, 70 a brasileños y 28 a otros. La tierra alquilada o prestada a terceros son utilizadas para cultivos extensivos (93 comunidades), para pastura (58 comunidades) y para extracción de madera y producción de carbón (12 comunidades). Así, en la región Oriental predomina el uso para cultivos extensivos, mientras que el uso para pastura se concentra en la zona norte de la región Oriental y centro de la Occidental, coincidiendo con las dinámicas de concentración de producción de soja y pastura para la ganadería, regiones de expansión del agronegocio en Paraguay (Wesz Junior, 2020; Silveira et al., 2019; Schmalko y Sarta, 2018). De un lado se registra la presión de la ganadería y, del otro, la presión de los productos agrícolas, sobre todo soja. En la figura 05 se presenta el aumento entre 2002-2017 de la producción de ganadería en el lado occidental, y en el lado oriental, la producción agrícola en el año de 2017 (Schmalko y Sarta, 2018, p.39 y 58).

La concentración de cultivos extensivos, producción de pastura para la ganadería, así como la extracción de madera en las tierras de las comunidades indígenas, bien como en su cercanía, ha generado innúmeras dificultades que afectan los recursos naturales y, consecuentemente, las fuentes de alimentación de los indígenas, considerando la importancia de la caza y pesca y la recolección en la naturaleza. El Censo muestra que del total de comunidades indígenas censadas, 254 (52%) comunidades declararon alguna dificultad que afecta los recursos naturales. La dificultad más frecuente relatada es la disminución significativa de animales silvestres (134 comunidades), seguida por fumigación con agroquímicos (109 comunidades) y contaminación de corrientes de agua (101 comunidades). Los problemas relacionados con la fumigación de agroquímicos y contaminación de cauces de agua se concentran en la región Oriental, coincidiendo con las regiones de mayor producción de los cultivos anuales de soja, maíz, trigo, arroz, caña de azúcar y girasol (Schmalko y Sarta, 2018).

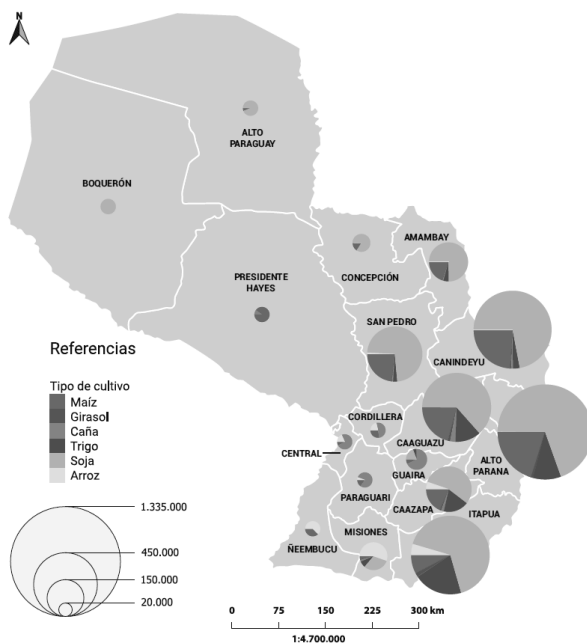
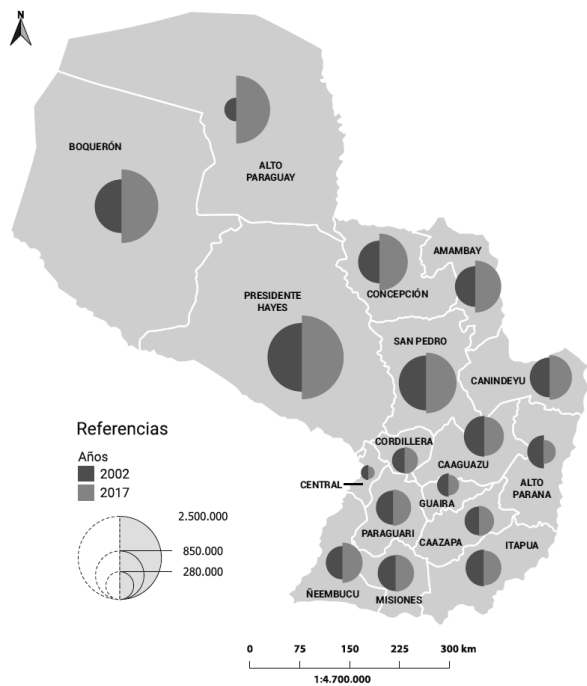


Figura 5. Superficie que ocupa el agronegocio en 2017.

Fuente: Schmalko y Sarta (2018)

Los pueblos indígenas en la agenda gubernamental: la construcción del Plan Nacional de Pueblos Indígenas (PNPI)

La constitución de 1992 en Paraguay inauguró una nueva etapa, pues reconocía al guaraní como lengua oficial del Estado, establecía una serie de reconocimientos y un marco jurídico constituido por leyes nacionales y leyes internacionales en relación con la protección de los derechos indígenas en el país (Bote, 2019). Para el autor, en la historia del Paraguay hubo pocos momentos de reconocimiento de los pueblos indígenas en la política nacional hasta este período, por ejemplo, la creación del Departamento de Asuntos Indígenas en 1958, que ocurrió por cuestiones defensivas de la Guerra Fría, donde “era necesario controlar los movimientos en las zonas selváticas donde se escondían las fuerzas opositoras” (ídem, p.62). También señala que la conquista más importante durante la época de Stroessner fue el Estatuto de las Comunidades Indígenas, que reconoce la personalidad jurídica de las comunidades, su régimen de tierras y contempla el Derecho Consuetudinario, mientras tiene “disposiciones pocas claras y en algunos casos, contradictorias de esta ley, siendo su carencia más evidente la ausencia de mecanismo de sanción para su incumplimiento” (ídem, p.64).

En los años 2000, después del esfuerzo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, representantes de los Pueblos Indígenas, organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación, constituidos en la mesa Interinstitucional de Salud Indígena, fue creada la política Nacional de Salud Indígena a través de la Resolución n.º 143/2008, coordinada por la Dirección General de Asistencia a Grupos Vulnerables. En 2009, el Ministerio de Salud Pública convalidó la Política Nacional de Salud Indígena y responsabilizó a la Dirección General de Desarrollo de Servicios de Salud y a la Dirección de Atención Primaria de Salud por el monitoreo y la ejecución de la Política (MPS, 2009).

En la Política son mencionados los problemas de salud de los indígenas debido los cambios en los sistemas agroalimentarios en Paraguay, por ejemplo, las fumigaciones masivas y el uso indiscriminado de agrotóxicos en el país, ocasionando intoxicaciones agudas y crónicas, al mismo tiempo, que “afecta también a la subsistencia de las mismas, ya que disminuyen drásticamente las fuentes de alimentación y de medicina natural” (MPS, 2009, p.16). En la Política hay una preocupación con los “cambios en sus modos de vida, la reducción de su hábitat, la migración a áreas urbanas, los cambios de hábitos alimentarios, etc.” (Ídem, p.16) que puedan generar hipertensión arterial y diabetes, entre otras enfermedades; también que “la ocupación primaria de los indígenas se ve hoy día agravada por la alta deforestación” resultando en “la pérdida del

ámbito del cual extraían la mayor parte de los productos alimenticios” (ídem, p.17). Por las razones descritas arriba, entre los objetivos específicos de la Política Nacional de Salud Indígena, señalamos el objetivo específico de “crear alianzas con instituciones involucradas para llevar adelante acciones relacionadas con la seguridad alimentaria” (Ídem, p.25). Así, la Política Nacional de Salud Indígena sigue siendo una importante acción que también trata de la seguridad alimentaria.

En los años recientes, el gobierno ha impulsado la creación de un Plan Nacional de Pueblos Indígenas (PNPI), que tiene por objetivo establecer líneas maestras de actuación en torno a siete ejes temáticos (tierra, marco legal, vivienda, educación, sistemas productivos, seguridad alimentaria y pueblos no contactados), una política nacional que viene siendo elaborada por distintos líderes indígenas que conocen bien la realidad socioeconómica de su comunidad (Bote, 2019).

Teniendo en cuenta este proceso y la realidad relatada, en 2014 fue creada la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, encabezada por el Instituto Paraguayo del Indígena. Según el relato de una de las representantes de la FAO entrevistada para esta investigación: “... entre 2012 y 2013 se desarrolló una consultoría [en la FAO] en donde se hicieron diálogos participativos con representantes de pueblos indígenas de instituciones para trabajar un diagnóstico y propuesta de Seguridad Alimentaria...”.

Así mismo, el resultado del proceso, que demandó más de un año de trabajo, resultó en un diagnóstico de la situación de los Pueblos Indígenas en Paraguay (FAO, 2014). Este diagnóstico fue realizado en el marco del Proyecto TCP/RLA/3403 “Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indígenas en Paraguay”, con la coordinación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través de su departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas, dependiente de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg), del acompañamiento del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), y la cooperación de la FAO. Tal como lo afirma la Representante de FAO en Paraguay:

El resultado de ese proceso que fue así más de un año de trabajo, fue un documento de diagnóstico sobre la Seguridad Alimentaria de los pueblos indígenas en Paraguay, y una propuesta de trabajar un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (...) Ese primer proceso lo liberó el Ministerio de Agricultura a través de este departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas. (Entrevistada 01, 13 junio. 2020)

El diagnóstico concluyó que las políticas públicas tienen bajo impacto en los pueblos indígenas y carecen de estrategias diferenciadas de atención; hay una dispersión de las instancias de coordinación interinstitucional en el ámbito indígena,

siendo bajo el nivel de institucionalización; es escasa la participación indígena en los espacios de incidencia sobre las políticas públicas, reforzada por la debilidad existente de las articulaciones indígenas; persiste la problemática en torno a la recuperación, aseguramiento y posesión de los territorios ancestrales; también, persiste la herencia de cuestiones estructurales y una ignorancia sobre la cultura y cosmovisión de estos pueblos en torno a la seguridad alimentaria (FAO, 2014, p.15). El diagnóstico fue el primer trabajo específicamente que se desarrolló con los indígenas, y se hizo entre 2012 y 2013.

En el 2015 el seguimiento del diagnóstico se dio con el liderazgo del INDI y su Resolución 302/2015, que crea la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta Comisión tiene como finalidad fortalecer al INDI articulando y coordinando las acciones interinstitucionales con los pueblos indígenas en el marco del Programa de Seguridad Alimentaria, con un carácter consultivo y de seguimiento de los compromisos asumidos por las instituciones públicas, privadas y organizaciones indígenas de ese ámbito (STP, 2016, p.47). En el proceso de construcción de la Comisión fueron incorporados los representantes de gobiernos departamentales. Los cambios en la presidencia del INDI contribuyen para la discontinuidad de las reuniones y decisiones para construcción del Plan:

En la segunda etapa, ya con el liderazgo del INDI, de poder fortalecer ese espacio de coordinación y articulación. Trabajamos... no fue fácil poder establecer un espacio común y trabajar el objetivo, los reglamentos de este grupo. Eso nos llevó bastantes espacios de diálogo, de discusión y llegamos a tener institucionalizada esta comisión interinstitucional, donde ya también se incorporaron los gobiernos locales y departamentales en este proceso (...) Y terminamos ese proceso con la institucionalización de esta comisión interinstitucional en el INDI. Después, bueno, tuvimos vaivenes del cambio de presidente del INDI, tuvimos varios tropiezos que quedó eso en *standby* hasta la actualidad. (Entrevistada 01, 13 junio 2020).

En la Comisión existe una parte Ejecutiva y dos organizaciones indígenas. En 2018 la Comisión fue responsable por la creación del "Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay", el cual básicamente garantiza el derecho de los pueblos indígenas sean consultados sobre cualquier proyecto que pueda afectar sus tierras, territorios, recursos naturales y medios de vida tradicionales. Al mismo tiempo, el Protocolo garantiza el derecho de los Pueblos Indígenas afectados de otorgar o no su consentimiento libre, previo e informado sobre la propuesta,

como también decidir si quieren participar en las consultas o terminar las consultas en cualquier tiempo. La realización de la consulta es una obligación del Estado Paraguayo (PARAGUAY, Decreto n° 1039/2018). Así:

Acciones específicas que se hicieron con esta comisión... porque esta comisión está presidida por una coordinación ejecutiva, que se nombró al INDI y a dos organizaciones indígenas a la par, que llevan la coordinación ejecutiva de esta comisión (...) a través de esta instancia, a través de la coordinación ejecutiva fue la que también apoyó la reactivación del proceso de la construcción del protocolo de consulta y consentimiento libre, previo e informado. Eso tenía ya tenía varios años de discusión con los pueblos indígenas y que esta coordinación ejecutiva reactivó y pudo hacer la revalidación del protocolo para su presentación al ejecutivo que se fue a aprobar. Hoy día, después de varias idas y venidas, tenemos ya el Decreto 1039 de consulta y consentimiento libre, previo e informado. (Entrevistada 01, 13 junio 2020)

Desde el año de 2015 el Paraguay tenía el compromiso de hacer la consulta libre informal para creación del Plan Nacional de Pueblos Indígenas (PNPI) del Paraguay, que fue profundizada entre los años 2016 y 2019. El proceso de construcción del PNPI fue coordinado por el INDI con un equipo impulsor del cual es parte la Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. También estuvieron en las discusiones la Dirección de Educación Indígena del MEC, el Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas de la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Nacional de Cultura, la Federación Guaraní, la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas, y FAO.

El Plan, que tiene un borrador en 2020 casi listo, es el resultado de una construcción participativa de la que tomaron parte aproximadamente 600 líderes y lideresas comunitarias reconocidos por el INDI, representantes de los pueblos indígenas de los departamentos (STP, 2019). El Plan presenta ejes temáticos definidos por el equipo impulsor, en torno a los contextos particulares de cada zona, tales como: tierra, territorio, recursos naturales, espiritualidad, seguridad alimentaria, artesanía, mujer, identidad, vivienda, niñez, salud, educación, juventud entre otros. En palabras de la representante de FAO se entiende que:

El Plan tiene cuatro ejes, cuatro ejes estratégicos. El primer eje se enfoca un poco en lo que es lo conceptual, la cosmovisión de los pueblos indígenas, en donde se tocan temas bastante específicos que puedan fortalecer la identidad de los pueblos

indígenas, verdad. En donde hablamos de la participación, la libre determinación, la identidad, la cultura, la cosmovisión y por sobre todo lo que es esencial para ellos, lo que es los recursos naturales, tierra y territorio, verdad; El segundo eje se basa en lo que es los derechos sociales, económicos donde tenemos todo lo que son los ejes temáticos relacionados a los servicios básicos: salud, educación, seguridad alimentaria, caminos, electricidad (...) cuál fue la visión para poder construir el plan con ellos, es que nosotros en ese espacio de consultas trabajábamos una matriz en donde planteamos los ejes. Los ejes temáticos construimos con ellos (...) El primer punto con ellos era cuál era su sentir, su cosmovisión en cuanto a ese eje temático (...) y después de ese análisis, después de que ellos nos dijeran cómo ellos ven a ese eje temático, veíamos, tratábamos de sacar la situación actual por la que están pasando en sus comunidades con una visión más amplia en el Departamento y a nivel Nacional. Después sobre eso teníamos la propuesta para mejorar. Dialogábamos con ellos también desde su cosmovisión, cómo ellos ven, qué deberíamos hacer, qué deberían hacer ellos también para mejorar la situación en la que están en cuanto a ese eje temático. (...) Después tenemos otro eje que es básicamente dirigido a la población... así por población especial, que necesitan especial atención como mujeres, niñez, personas de tercera edad, niñez en situación de calle. (...) Cada eje temático tiene sus objetivos generales, específicos, medidas centrales, y ya como les digo, estamos viendo aparte de las instituciones qué iniciativas existentes pueden contribuir y qué iniciativas/programas tienen que establecerse para poder cumplir con las medidas centrales, verdad. (Entrevistada 01, 13 junio 2020).

Mientras que el Covid-19 paralizó el andamio final del Plan, una entrevistada expresa que es posible que hasta agosto sea finalizado. A pesar de no tener una política pública específica, los pueblos indígenas del Paraguay tienen acceso a políticas que de alguna manera garantizan su soberanía y seguridad alimentaria, aunque frágilmente, como mencionado en el diagnóstico (FAO, 2014). En ese sentido:

Por un lado, eso es el tema del presupuesto. Pero más que nada era por la inestabilidad política que teníamos en la institución, en el ente rector, el INDI. Porque tuvimos cambios y al suceder esto, nos llevaba tiempo de poder sensibilizar al nuevo que llega, y después cuando empezamos así a arrancar venía otra vez otro cambio. Entonces no fue continuo, este proceso fue realmente un proceso resistente que hoy tenemos ya el plan borrador de pueblos

indígenas que en abril teníamos que validar con los líderes que fueron designados en cada territorio, y bueno, por la pandemia no pudimos desarrollar todavía ese espacio para poder validar y tener el Plan validado por los pueblos indígenas y posterior a eso solicitar la prolongación por el ejecutivo. Hoy día estamos esperando que podamos hacer ese espacio, estamos viendo, analizando alternativas para poder hacer esa validación para que no nos pase otra vez este año y llegemos que todavía no tenemos el Plan. Y este Plan es lo más histórico y lo más grande que tenemos aquí a nivel país para con los pueblos indígenas. Entonces, ese es un proceso amplio que estamos llegando hacia el final. (Entrevistada 01, 13 jun. 2020)

Entre los años 2015 y 2018 surgió otra iniciativa. Fue creado y ejecutado el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PC-SAN) con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y otras seis Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo de la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Del lado del gobierno fueron involucradas nueve Instituciones públicas, bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Instituto Paraguayo del Indígena, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Ambiente, la Secretaría de Acción Social, el Ministerio de la Mujer, la Secretaría de Emergencia Nacional y el apoyo de las Gobernaciones y Municipalidades de la zona de influencia del PCSAN. Fueron beneficiadas alrededor de 3000 familias indígenas y 600 familias campesinas, en que España aportó USD 1,5 millones en el período del año 2015 al 2018 (AECID, 2018; STP, 2018).

El PC-SAN tenía como objetivo la protección de la población en situación de vulnerabilidad, la seguridad alimentaria y nutricional y la disminución de la malnutrición infantil y materna en los Departamentos de Presidente Hayes, Caazapá y Caaguazú. Las principales contribuciones del Programa fueron la: i) articulación de acción con las USF y Centros de salud de los territorios para la entrega regular de leche en las comunidades; ii) producción de diagnósticos participativos enfocados a los medios de vida sostenibles de los involucrados; iii) promoción de la producción de alimentos, con entrega de semillas y acompañamiento técnico de las familias indígenas y campesinas participantes; iv) instalación de huertas escolares, huertos y parcelas demostrativas y enseñanza de prácticas sostenibles de manejo; v) promoción de la comercialización de productos (agropecuarios y artesanía) y generación de ingresos, la creación de ferias y enseñanza en cuanto

los procesos de comercialización, desde la presentación de los productos hasta la comercialización y vinculación con mercados locales a través de las ferias; vi) generación de ingresos e inclusión social y financiera de las mujeres con la capacitación para el liderazgo de las mujeres; vii) promoción de los bancos de semilla “Semilla Róga”, para asegurar la supervivencia de semillas de especies nativas, se aseguran semillas para la siguiente zafra; viii) acondicionamiento de espacios públicos a agua segura y para higiene adaptados a población rural y comunidades indígenas; ix) capacitación y aportes técnicos para recolecta de miel; x) producción participativa de materiales de capacitación intercultural y seguridad alimentaria con los pueblos indígenas (STP, 2018).

Con la pandemia del Covid-19, se han fragilizado aún más los pueblos indígenas, sobre todo los que viven en inseguridad alimentaria. Estos fueron incluidos entre los beneficiarios del Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko (Cuidar en guaraní), que consiste en transferencias monetarias de 230 mil Guaraníes (USD 35)³, que podrán utilizarse solo para la compra de alimentos y productos de higiene o entrega directa de alimentos. Datos de la Secretaría de Emergencia Nacional, del 04 de abril de 2020, exponen que fueron distribuidos más cien mil kilogramos de alimentos a alrededor de 6 mil familias indígenas de las localidades de Fuerte Olimpo, Carmelo Peralta, Puerto Sastre e Isla Margarita del departamento de Alto Paraguay (AIP, 2020).

3 Los valores a dólares son convertidos con base en la planilla de cotizaciones al 16 de febrero del 2021 de la página web del Banco Central del Paraguay. Disponible en : <https://www.bcp.gov.py/webapps/web/cotizacion/monedas>

Cuadro 2. Paraguay, las dimensiones de la Política para los pueblos indígenas frente a la soberanía y seguridad alimentaria, 2020

Dimensiones de la Política		
<i>Policy</i>	<i>Polity</i>	<i>Politics</i>
Política Nacional de Salud Indígena (2009 -)	Resolución n.º 143/2008, el Ministerio de Salud Pública convalidó la Política Nacional de Salud Indígena Dirección General de Desarrollo de Servicios de Salud y a la Dirección de Atención Primaria de Salud Mesa Interinstitucional de Salud Indígena	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Organizaciones de la sociedad civil *Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) *Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena - CONAPI Agencias de cooperación Dirección General de Asistencia a Grupos Vulnerables
Plan Nacional de Pueblos Indígenas (PNPI)	Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas (ATCI/MAG) Dirección de Extensión Agraria (DEAg/MAG) Resolución 302/2015 (INDI) Decreto n.º 1039/2018 - Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) 600 líderes/sas comunitarias reconocido/a(s) por el INDI
Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PC-SAN) (2015-2018)	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) Secretaría del Ambiente (SEAM) Secretaría de Acción Social(SAS) Ministerio de la Mujer Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) Gobernaciones y Municipalidades de la zona de influencia del PCSAN (en Presidente Hayes, Caazapá y Caaguazú)	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura(FAO) Programa Mundial de Alimentos (PMA) Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) ONU Mujeres Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Fuente: Elaboración propia con los datos de la investigación, 2020.

En la construcción de las políticas públicas para los pueblos indígenas se destaca la actuación de las organizaciones indígenas en Paraguay. Palau et al. (2018, p. 94/95) manifiestan que las organizaciones demandan “el respeto a sus territorios, el cumplimiento de la normativa legal, políticas públicas para las comunidades y que el Instituto Nacional del Indígena (INDI) sea canalización de demandas de los movimientos sociales al estado paraguayo administrado por un representante indígena”. El mismo estudio recuerda la existencia de una compleja relación entre el Estado paraguayo y los pueblos indígenas, sobre todo por las herencias coloniales que históricamente rechazan los indígenas de los territorios y de las políticas públicas. Las demandas por políticas públicas de dos articulaciones de los indígenas del país escuchados por los autores, la Mesa de Articulación Indígena y Mujeres Indígenas del Paraguay, señalan el no avasallamiento de Territorios, un INDI administrado por representante indígena, el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y de la Declaración de Naciones Unidas sobre derecho de Consultas Previas, pero sobre todo, políticas públicas para comunidades indígenas.

En los últimos años, muchas de las organizaciones estuvieron movilizadas para la aprobación de la Ley n.º 6286/2019 de “Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar”, aprobada y publicada en 25 de mayo de 2019. La Ley, en su artículo primero reconoce la responsabilidad del Estado en la:

[...] reparación, preservación y dinamización de la economía; la protección social y el mejoramiento de la calidad de vida del campesinado y de los pueblos indígenas, de modo tal que su apuesta económica y productiva se desarrolle con dignidad mediante la implementación de programas que faciliten el acceso a la tierra, vivienda, servicios públicos, vías de comunicación y transporte; formación y generación de ciencia y tecnología para el campo, mecanismos de estabilización de precios, mercados, así como la adecuada asistencia técnica y financiera para toda la cadena productiva vinculada a la Agricultura Familiar Campesina. (PARAGUAY, Ley n.º 6286/2019)

Tener una Ley solamente no garantiza que el Estado Paraguayo va a direccionar sus acciones a los campesinos y pueblos indígenas, pero es un instrumento político para que las organizaciones sociales “peleen por una reforma rural que democratice el acceso a tierra y recupere su rol de productor de alimentos saludables para la población” (Riquelme, 2020, p.40).

Consideraciones finales

La presencia de los pueblos indígenas en el Paraguay, sobre todo la de los guaraníes, es histórica a pesar de que su reconocimiento en las políticas públicas es muy reciente. Además, los indígenas deben de hacer frente a numerosos problemas estructurales en su realidad cotidiana, donde la “pobreza, exclusión y marginalidad son cuestiones que atenazan enormemente el desarrollo de estas poblaciones, sometiéndolas en un círculo vicioso del que resulta muy difícil escapar” (Rojas y Bote, 2019, p.83).

La construcción y ejecución del Censo de los Pueblos Indígenas fue fundamental para la visibilidad de los pueblos indígenas en Paraguay, y la reciente construcción del PNPI muestra la movilización de la sociedad civil involucrada en la elaboración del Plan, que hace presión por la inclusión de los pueblos indígenas en la agenda gubernamental. En cuanto a los avances, los entrevistados destacaron una reducción en las inversiones del INDI. Rojas Bote (2019, p.84) afirma que en “2019 el presupuesto del Instituto Paraguayo del Indígena se redujo un 35% en comparación con el del año anterior”.

El sistema y los hábitos alimentarios son reflejo de sus formas de ordenamiento, y en un contexto contemporáneo, la expansión del agronegocio, principalmente de la producción de soja y la ganadería, ha obligado a los indígenas a abandonar su territorio, concentrando la población del país en las ciudades. Las nuevas prácticas productivas intensivas (uso de semillas modificadas, fertilizantes y agrotóxicos) y la ocupación del territorio aumentaron la deforestación, que tiene un enorme impacto en los pueblos originarios, en su sistema alimentario, sus prácticas productivas, de recolección de alimentos, de producción de artesanía y de consumo de los alimentos. Para Rojas Brítez (2012, p.14), “es la desposesión de los pueblos Guaraníes de sus tierras ancestrales la que marca a fuego la desestructuración acelerada de su *tekoporã*. Ella es la que define, hoy, su perfil sociocultural”.

Por lo tanto, es necesario reflexionar sobre la permanencia de los pueblos indígenas, de sus saberes, y de su contribución sostenible a la población paraguaya:

Con tan poco, vos hacés mucho con ellos. No necesitás mucho de recursos. Muchas veces tu apoyo, tu presencia, tu acompañamiento puede hacer mucho por ellos. Eso siempre digo, son tan pocos aquí en Paraguay, en porcentaje así de población, y que estén así como están es porque en realidad en el momento de la planificación, en el momento de ejecutar acciones no pensamos realmente en que queremos mejorar sus condiciones de vida (...) No hay una receta, (...) puede que tengas una base donde partir, acá lo importante es el escuchar y sobre eso construir juntos. Hay mucho para hacer por

ellos. Y Paraguay tiene mucho para dar a los pueblos indígenas”.
(Entrevistada 01, 13 junio 2020)

La Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) en su Planificación Estratégica Quinquenal 2017-2021 señala:

En las últimas décadas, la presión por la tierra y territorios de pueblos y comunidades indígenas se ha incrementado, generándose avasallamientos y violaciones de derechos colectivos, usurpaciones y desalojos de comunidades de sus tierras tradicionales para el posterior desmonte y cultivo de soja u otros cereales en la región oriental y la cría de ganado en la región occidental. Un factor muy preocupante a destacar en el marco de la acelerada expansión de la frontera agrícola, es el intento de modificación de la Ley 904/81 que garantiza el derecho a la tierra para pueblos indígenas, aunque sus parámetros no contemplen suficientemente los aspectos culturales en cuanto a calidad y cantidad necesarias para la reproducción cultural de los pueblos indígenas. (FAPI, 2017, p.09)

En Paraguay, es visible un proceso de “desprotección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, vitales para su supervivencia y dignidad, lo cual genera conflictos y violaciones de los derechos humanos” (Guereña y Rojas Villagra, 2016, p.83) por una opción de desarrollo del rural paraguayo que viene cercando la población, al mismo tiempo en que cambia su sistema alimentario, sus formas de producción, recolección y consumo de alimentos. Se observó que el proceso no afecta solamente a los pueblos indígenas en el país, sino también a toda la población (se recomienda la lectura de otro artículo de las autoras en el mismo libro). En ese sentido, no se puede caer en la trampa de pensar que el PNPI tendrá fuerza por sí solo. Por lo tanto, además de garantizar la implementación del PNPI, es necesario repensar el desarrollo rural del Paraguay, el avance del agronegocio, así como sus formas de producción y explotación de la naturaleza. Caso contrario, el binomio de la soja y la ganadería seguirá asfixiando el sistema agroalimentario del país, de los pueblos indígenas y también de toda la nación paraguaya.

Referencias

ABC COLOR. «Recortaron 24.000 millones al Indi». *ABC Color*. 03.09.2018. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/recortaron-24000-millones-al-indi-1737063.html>.

AECID. *Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, 30 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.aecid.org.py/2018/07/30/programa-conjunto-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional/>. Acceso en: 18.06.2020.

AGENCIA DE INFORMACION PARAGUAYA (AIP). *Gobierno benefició hasta la fecha a 41.662 familias por medio de Ñangareko*, 4 abril, 2020. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/gobierno-beneficio-hasta-la-fecha-a-41-662-familias-por-medio-de-nangareko/>.

BAQUERO, F. S.; GÓMEZ, S. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma, Italia: FAO, 2012.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso – 2019*. Asunción: DGEEC, 2020.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *Censo de comunidades de los pueblos indígenas, resultados finales 2012*. Paraguay: DGEEC, 2015.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *Pueblos Indígenas en el Paraguay Resultados Finales 2012 de Población y Viviendas*. Paraguay: DGEEC, 2014.

DOUGHMAN, R. *La chipa y la soja: la pugna gastro-política en la frontera agroexportadora del Este paraguayo*. Asunción: BASE-IS, 2011.

FAO. *Informe Nacional – Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay*. Asunción: FAO, 2014.

FEDERACIÓN POR LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (FAPI). *Plan estratégico de la federación por la autodeterminación de los Pueblos Indígenas, Quinquenio 2017-2021*. Asunción, Paraguay: FAPI, 2017.

GUEREÑA, A.; VILLAGRA, R. L. *Yvy Jara. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM, 2016.

IMAS, V. J. (Coord.). *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay – Sistema de indicadores y línea de base*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, 2019.

JAIME, F. M.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M.; AMAYA, P. *Introducción al análisis de políticas públicas*. 1. ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013. 240 p.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MPS). *Política Nacional de Salud Indígena*. Asunción: MPS, 2009.

PALAU, M.; IRALA, A.; CORONEL, C.; YUSTE, J. C. *Canalización de demandas de los Movimientos Sociales al Estado Paraguayo*. Asunción: BASE-IS, 2018.

PARAGUAY. *Decreto nº 1.039: Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay*. 2018. Disponible en: <https://www.msps.gov.py/dependencias/porta/adjunto/7fdaf1-DECRETO1039Protocolodeconsultay-consentilibrepriorinformadopueblosindigenas.pdf> acceso en 09.09.2020.

RIQUELME, Q. *Ley de la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay, Ley no 6.286: Logro y desafío para las organizaciones campesinas e indígenas*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2020.

RIQUELME, Q. *Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay*. Notas preliminares para su caracterización y propuestas de desarrollo rural. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Asunción: CADEP, 2016.

ROJAS BOTE, J. M. *La política indigenista en el Paraguay desde 1992 hasta nuestros días: integración y desafíos de las comunidades nativas actuales*. [S.l.]: Universidad de Bergen, Facultad de Humanidades, Departamento de Lenguas Extranjeras, 2019.

ROJAS BRÍTEZ, G. Los pueblos guaraníes en Paraguay: una aproximación socio-histórica a los efectos del desarrollo dependiente. *Documentos de Trabajo*, Paraguay: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, n. 13, jun. 2012.

SCHMALKO, C. A.; SARTA, A. M. *Mapeando el agronegocio en el Paraguay*. Asunción: Base Investigación Sociales, 2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas. Conceptos, esquemas de análisis, casos prácticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (STP). *Avanza construcción del Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Paraguay, publicado 26/09/2019*. Disponible en: <https://www.stp.gov.py/v1/avanza-construccion-del-plan-nacional-de-pueblos-indigenas-en-paraguay/>.

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (STP). *Apuntes de experiencias y lecciones aprendidas: esta es la historia que construimos en el periodo 2013-2018*. Dirección de Comunicación. Asunción, Paraguay: STP, 2018.

SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN (STP). *Gobierno Abierto Paraguay – Informe final de autoevaluación del segundo plan de gobierno abierto*. Asunción: STP, (julio 2014 a junio) 2016.

SILVEIRA, C. V.; SILVEIRA, G. S.; KUKIEL, E. D. G.; VIEIRA, R. M. Dinâmica regional da economia paraguaia: o caso da soja e carne. In: ENANPUR, 18., 2019, Natal. *Anais...* Natal/RN, 27-31 de maio, 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão na literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 08, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

UNIÓN DE GREMIOS DE LA PRODUCCIÓN (UGP). *Agricultura y desarrollo en Paraguay*. 2015. Disponible en formato electrónico PDF: <http://www.mre.gov.py/v2/novenoconcurso/docs/materias/agricultura%20y%20desarrollo.pdf>> Acceso en: junio 2020.

VILLALBA, A. M. *Políticas Públicas Diferenciadas para la Agricultura Familiar Campesina, Paraguay (2004-2017)*. Montevideo, Uruguay: CLAEH, 2019.

WESZ JUNIOR, V. J. A rentabilidade dos produtores de soja no Paraguai: concentração e exclusão. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 28, n. 1, p. 156-179, fev. 2020.

WESZ JUNIOR, V.; ZIMMERMANN, S.; CARRERAS, F. La institucionalización de Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en Paraguay. *Raíces*, v. 38, n. 1, p. 80-97, 2018.

Sobre los autores

Ana María Costa. Docente-Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Agrarias en la Universidad Nacional de Mar del Plata. amariacosta.27@gmail.com

Carlos E. Urrutia. Bachiller en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos. currutia@iep.org.pe

Carolina Trivelli. Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), consultora de FAO y otros organismos internacionales. Ex-Ministra de Desarrollo e Inclusión Social del Perú. trivelli@iep.org.pe

Catia Grisa. Profesora de los programas de posgrado en Desarrollo Rural (PGDR) y Dinámicas Regionales y Desarrollo (PGDREDES) de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. catiagrisaufrgs@gmail.com

Cecilia Aranguren. Investigadora del Área de Economía y Sociología Rural, Estación Experimental Agropecuaria del INTA en Balcarce. aranguren.cecilia@inta.gob.ar

Clara Craviotti. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina; Profesora de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). c.craviotti@conicet.gov.ar

Daniel Campos Ruiz Diaz. Profesor e Investigador del Instituto de Posgrado en Desarrollo (IPD) y de la Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) de Paraguay. danielcampos@ser.org.py

Diana Jazmin Britez Cohene. Estudiante de la carrera de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Brasil. djb.cohene.2017@aluno.unila.edu.br

Diego S. Taraborrelli. Investigador en el Centro de Investigación en Economía y Prospectiva del INTA (Argentina). Coordinador de la Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas. taraborrelli.diego@inta.gob.ar

Fernanda C. França de Vasconcellos. Estudiante de doctorado en Desarrollo Rural de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (PGDR-UFRGS). franca.fernandac@gmail.com

Francisco Chavarría Arauz. Profesor Titular de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua en la Facultad Regional Multidisciplinaria Matagalpa. Trabaja en la línea de investigación Gestión Ambiental y Recursos Naturales en Agroecosistemas del Centro de Nicaragua. fcha29@yahoo.com

Graciela Borrás. Investigadora del Área de Economía y Sociología Rural, Estación Experimental Agropecuaria del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Balcarce. Docente de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. borras.graciela@inta.gov.ar

Geneviève Cortes. Profesora de geografía en la Universidad Paul Valéry de Montpellier. Investigadora de la UMR ART-Dev (Actores, Recursos y Territorios en el Desarrollo), Montpellier, Francia. genevieve.cortes@univ-montp3.fr

Guy Henry. Bioeconomista y delegado regional para América Latina del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD). guy.henry@cirad.fr

Héctor Ávila-Sánchez. Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y profesor de la licenciatura y posgrado en geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. ahector@unam.mx

Ignacio Alonso. Investigador en el Centro de Investigación en Economía y Prospectiva del INTA, Buenos Aires, Argentina. alonso.ignacio@inta.gov.ar

Jairo Rojas Meza. Profesor Titular de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua en la Facultad Regional Multidisciplinaria de Matagalpa. Coordinador del Programa de Doctorado en Desarrollo Rural Territorial Sustentable. Presidente de la Junta Directiva del Instituto de Investigación y Formación para el Desarrollo Territorial (INFODET). infodetjairo@gmail.com

Janaína Deane de Abreu Sá Diniz. Profesora de los programas de posgrado en Medio Ambiente y Desarrollo Rural (PPG-Mader) y en Sostenibilidad junto a Pueblos y Territorios Tradicionales (PPG-PCTs) en la Universidad de Brasília (UnB), Brasil. janadiniz@unb.br

Jean-François Le Coq. Investigador del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), miembro de la UMR ART-Dev (Actores, Recursos y Territorios en el Desarrollo) e investigador visitante en Alianza Bioersity y Ciat, Cali, Colombia. jflecoq@Cirad.fr; jf.lecoq@cgiar.org

Jessica Pereira Garcia. Magister en Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil. jessicapg15@gmail.com

Jorge Albarracin. Docente investigador del postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Coordinador del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Rural, Bolivia. jalbarracindeker@gmail.com; jorgealbarracin@cides.edu.bo

José Anibal Quintero Hernández. Docente investigador en el área de desarrollo rural de la Facultad de Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Colombia. Jose.quintero@colmayor.edu.co; joseanibalq@gmail.com.

Junior Miranda Scheuer. Profesor asistente de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República (UDELAR), Montevideo, Uruguay. scheuerjr@gmail.com

María C. Benavidez. Investigadora y Directora de la Sociedad de Estudios Rurales y Cultura Popular (SER) de Paraguay. Especialista en Género y Desarrollo. celsycampos@ser.org.py

Maria Mercedes Patrouilleau. Investigadora del Centro de Economía y Prospectiva del INTA, Buenos Aires, Argentina. Asesora del Programa Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. Docente titular de la carrera de sociología de UCES. patrouilleau.mercedes@gmail.com

Mário Lúcio de Ávila. Profesor de los programas de posgrado en Medio Ambiente y Desarrollo Rural (MADER) y Gestión Pública de la Universidad de Brasilia (UnB), Brasil. unbavila@gmail.com

Mauro G.M. Capelari. Profesor del Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible (PPGCDS) y miembro del Laboratorio de Política y Sostenibilidad (Polis) del Centro de Desarrollo Sostenible (CDS) de la Universidade de Brasília, Brasil (CDS). mauro.capelari@unb.br

Michel Leporati Néron. Director de Innovación y Transferencia Tecnológica en la Universidad de Talca, Chile. Director de la empresa CERES BCA servicios de bioseguridad y calidad alimentaria. mleporati@utalca.cl; michel.leporati@ceres-bca.cl

Noelia Riquelme. Formada en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Fue asistente de programas en la FAO Paraguay. (*In memoriam*).

Pablo Villalobos Mateluna. Ingeniero Agrónomo (Universidad de Chile), M. Sc. Agr. y Dr. Sc. Agr. (Universidad de Göttingen, Alemania). Professor del Departamento de Economía Agraria y Vicerrector de Innovación de la Universidad de Talca, Chile. pvillal@utalca.cl

Paulo Niederle. Profesor de los programas de posgrado en Sociología (PPGS) y Desarrollo Rural (PGDR) de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). Investigador de Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CNPq), Brasil. pauloniederle@gmail.com

Pedro Pablo Benavídez. Director Nacional de Transferencia de Tecnologías Agropecuarias en el INTA Nicaragua. Docente en Programa de Doctorado en Gestión y Desarrollo Territorial y miembro del Comité Doctoral de la Universidad Católica del Trópico Seco de Estelí (UCATSE); Docente del Programa de Doctorado en Gestión y Calidad de la Investigación Científica III Cohorte UNAN Managua. pebena@yahoo.com

Rafael Cabral. Mestre en Medio Ambiente y Desarrollo Rural (PPGMADER) por la Universidad de Brasilia (UnB). Economista del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), Brasil. rafaelcab@gmail.com.

Ruby Elisabeth Castellanos Peñaloza. Profesional de la alcaldía de Santiago de Cali en la secretaría de salud pública, docente e investigadora del programa de nutrición y dietética de la Escuela Nacional del Deporte, Colombia, ruby.castellanos@cali.gov.co

Sandrine Freguin-Gresh. Investigadora del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), en la UMR ART-Dev (Actores, Recursos y Territorios en el Desarrollo), Montpellier, Francia. freguin@cirad.fr

Sara Rankin. Asociada de investigación del equipo Entorno alimentario y comportamiento del consumidor de la Alianza Bioersity International-CIAT. Cali, Colombia. s.rankin@cgiar.org

Silvia Aparecida Zimmermann. Profesora en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), investigadora del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA/UFRRJ) y del Observatorio de las Agriculturas Familiares Latinoamericanas (AFLA/ UNILA/UFRGS). Foz do Iguacu, Brasil. silvia.zimmermann@unila.edu.br

Stéphane Guéneau. Investigador del Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD), em na UMR MOISA (Montpellier Interdisciplinary center on Sustainable Agri-food systems), Montpellier, Francia. stephane.gueneau@cirad.fr

Susana Brieva. Docente e investigadora del departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Directora del Área de Posgrado en Economía y Desarrollo Territorial (FCA-UNMDP). Argentina. sbrieva@mdp.edu.ar

Tainá Bacellar Zaneti. Docente en el Centro de Excelencia en Turismo (CET) de la Universidad de Brasília (UnB), Brasil. tainazaneti@gmail.com

