

Lic. Rosana Echarri

La presente monografía se propone analizar y establecer lineamientos propositivos respecto a la política pública de alimentos orientada a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, especialmente dirigida a los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social. Es interés de este trabajo analizar el impacto territorial de las programaciones nacionales, provinciales y municipales en un territorio específico: el Municipio de Avellaneda.

El 13 de abril de 2022, las máximas autoridades del Grupo Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio dieron a conocer una declaración conjunta en la que exhortaron a la comunidad internacional a tomar medidas urgentes para abordar la inseguridad alimentaria, mantener el comercio abierto y apoyar a los países vulnerables, entre ellas proporcionar financiamiento para atender las necesidades más urgentes.

Después del inicio de la guerra en Ucrania, las políticas relacionadas con el comercio impuestas por los países han aumentado. Desde principios de 2022 hasta el 19 de mayo, 75 países han anunciado y han implementado 268 medidas normativas. El número de políticas sobre alimentos y fertilizantes (85%) supera la cantidad de políticas sobre materias primas y combustibles (15%).

Las estadísticas nos dicen que si bien la producción total de alimentos se ha triplicado a nivel mundial desde los años 1960, mientras que la población mundial tan solo se ha duplicado desde entonces, la forma en la que como sociedad humana global hemos organizado la producción, distribución, intercambio y consumo de los alimentos, ha promovido la desigualdad y la exclusión. Esta situación debe situar la temática de la alimentación en el centro de la agenda de emergencia climática y socio-económica.

A nivel nacional, la inflación acumulada en los primeros cinco meses del 2022 superó el 29% y las principales estimaciones de las consultoras descuentan una suba total por encima del 70% hacia fines de 2022. En tanto que la variación del Índice al Consumidor, el Nivel general del Índice de Precios al Consumidor (IPC) aumentó 6,0% mensual en abril de 2022, y acumuló en el primer cuatrimestre del año una variación de 23,1%. En la comparación interanual registró un incremento de 58,0%¹. La presión inflacionaria sobre el precio de los alimentos pone en riesgo el acceso a los mismos de un porcentaje alto de la población, convirtiéndose en uno de los temas centrales de la agenda política nacional.

Es importante destacar los compromisos en materia de políticas urbanas y regionales en alimentación sostenible ya asumidos por las ciudades y los gobiernos locales y regionales en las dos últimas décadas, en particular el Foro Urbano Mundial de Medellín de 2014, el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán de 2015, la Declaración de Seúl de 2015, la Nueva Agenda Urbana de 2016, la Declaración de Ciudades por la Buena Alimentación de C40 de 2019 y la reciente Declaración de Glasgow sobre la alimentación y el clima de 2020. En este sentido, nos interesa señalar la importancia de establecer redes territoriales que contemplen la participación de todos los sectores y actores vinculados con la producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos que garanticen un mayor impacto y alcance. Así, el contexto está signado por la situación alimentaria de nuestro país y el hecho de que la

¹INDEC, mayo 2022.

crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto, no solo en Argentina sino en el mundo, la fragilidad del sistema alimentario, como también las grandes vulnerabilidades de la población urbana y rural y la urgente necesidad de adaptación, preparación y resiliencia de los territorios ante los impactos.

En este breve documento nos proponemos comenzar a sentar los lineamientos para el análisis del impacto de esta política en el Municipio de Avellaneda.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en el análisis de la política pública vinculada a la problemática de seguridad alimentaria en el marco de lo establecido por la Ley Nacional 25.724, incorporando el Programa de Argentina contra el Hambre²² y las medidas en relación a la temática que rigen en el territorio de la Provincia de Buenos Aires y, en especial, en el Municipio de Avellaneda.

Nos interesa analizar la información de medios oficiales públicos, globales nacionales, provinciales, municipales en torno al siguiente interrogante: ¿existe los mecanismos para una efectiva participación, en el proceso de diseño e implementación de la política de alimentos, de los sectores y actores claves del sistema alimentario nacional, provincial, con impacto local, en el proceso de toma de decisiones para una transición inclusiva, sostenible y justa?. Entre los objetivos planteados se sostienen: 1- Indagar sobre el ámbito de las medidas contempladas por la ley mencionada y los programas vinculados de escala nacional, provincial y municipal; 2- Establecer los mecanismos de implementación y monitoreo de los componentes estratégicos; 3- Identificar la red de actores relevantes: incluyendo a los trabajadores y trabajadoras del sector alimentario, como también a distintas organizaciones de la sociedad civil, investigadores e investigadoras, profesionales, comunidades originarias, mujeres y, especialmente, a las y los jóvenes en las instancias participativas establecidas a escala nacional, provincial y municipal; 4- Identificar vacíos programáticos en relación a los aspectos estratégicos de intervención que propone la programática normativa y su implementación; 5- visibilizar los indicadores socio-económicos y de control de precios relacionados con el análisis de Línea de Pobreza.

Respecto a la metodología se basa en el análisis documental normativo, informes de gestión públicos y consultas a informantes claves en el ámbito nacional y municipal.

En relación a la estructura del contenido, luego de esta breve introducción, en una segunda parte abordamos el marco teórico, realizando un breve recorrido por los conceptos considerados fundamentales para el abordaje de nuestro problema: las nociones “*cuestión social*”, “*soberanía alimentaria*”³, “*riesgo social*”, “*canasta básica de alimentos y canasta básica total*”, “*cuestión agraria contemporánea*”, “*salario mínimo vital y móvil*” serán abordadas en instancias del presente trabajo. Luego analizaremos el marco normativo y programático nacional, su impacto provincial y nos referiremos al caso del Municipio de Avellaneda, cuál es el grado de coordinación en términos interjurisdiccionales y cómo impacta esto en la calidad del servicio y el tejido de red territorial.

² Creado por Resolución N° RESOL-2020-8-APN-MDS.

³ Es un concepto que fue introducido con mayor relevancia en 1996 por Vía Campesina en Roma, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Este nuevo concepto, constituye una ruptura con relación a la organización actual de los mercados agrícolas y financieros puesta en práctica por la OMC. En contraste, la FAO se centra en la disponibilidad de alimentos y en la importancia de los modos de producción de los alimentos y su origen. Resalta la relación que tiene la importación de alimentos baratos en el debilitamiento de la producción y población agraria locales.

MARCO TEÓRICO

La “*cuestión social*”, concepto que empezó a acuñarse en las ciencias sociales a fines del siglo XX para referirse a problemas y fallas de la pujante sociedad industrial, se refiere al derecho que todas las personas tienen a la satisfacción de la necesidad básica de alimentación, como condición de la calidad de vida. La efectivización de este derecho depende, en una economía de mercado, no solo de la capacidad de las personas y de la estructura de derechos de la sociedad, sino también de los recursos disponibles. El ingreso condiciona, junto con los precios, la cantidad y calidad de alimentos, a los que cada persona o grupo puede acceder.

El concepto de “*soberanía alimentaria*” fue desarrollado por la *vía campesina* con motivo de la cumbre mundial de la alimentación realizada en Roma en 1996. En esa oportunidad FAO proponía como paradigma para las políticas agroalimentarias, el concepto de seguridad alimentaria: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”⁴.

El concepto que fue definido por *vía campesina* evolucionó en un proceso de debate y co-construcción colectiva y se define como el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentables, a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante prácticas de *dumping* (definición del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria -La Habana, 2001- organizado por la *Vía Campesina* y con más de 400 delegados/as de organizaciones campesinas, indígenas, pescadores, movimientos sociales y académicos de 60 países de todos los continentes).

Entonces, la soberanía alimentaria se refiere a la capacidad de cada pueblo para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a *objetivos de desarrollo sostenible*⁵. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los aumentos de precios, las presiones a la producción interna por productos importados que se venden más baratos, contra la práctica de la venta por debajo de los costos de producción, entre otras cuestiones a regular.

La soberanía alimentaria es un concepto que surge de la necesidad de democratizar las relaciones de producción y consumo, y se plantea como un modelo alternativo al de agronegocio buscando dar respuesta a los problemas del hambre, la pobreza y la degradación del ambiente.

La *cuestión social* que estamos analizando en relación a la demanda de acceso a alimentos en un grado que garantice la seguridad y soberanía alimentaria nos conduce a plantear la comparación entre los valores requeridos para garantizar un piso mínimo de acceso a la canasta básica de alimentos y canasta básica general y el nivel de ingreso. En esta instancia, podemos referirnos al concepto de “riesgo social” aportado por Robert Castel⁶ como “*un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social*”. Para este autor, esta independencia social tiene que ver con ser capaz de ganarse la vida

⁴ Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en la Cumbre Mundial sobre alimentación, 13-17 de noviembre. Roma, Italia 1996.

⁵ Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS), también conocidos como **Objetivos** Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

⁶ Castel, Robert. (2014) *Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre*, Revista Internacional de Sociología. Editorial CSIC'

trabajando. Se define como "riesgo", todos potencialmente podemos caer en esta situación. Se deriva entonces, que este potencial problema colectivo debe ser gestionado, dirigido, socialmente. En la modernidad, el espacio de la gestión de lo colectivo por excelencia es el Estado.

Hoy, según datos oficiales publicados por el INDEC, para el segundo semestre de 2021, el 27,9 % de los hogares y el 37,3% de la población se encuentran bajo la línea de pobreza. A continuación presentamos los datos publicados por el INDEC referido a Canasta básica de alimentos y canasta básica total y su relación con Línea de Indigencia y Línea de pobreza⁷.

Cuadro 1. Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Resultados mensuales expresados por adulto equivalente

Mes	Canasta básica alimentaria		Inversa del coeficiente de Engel	Canasta básica total	
	Línea de indigencia (valor en \$)			Línea de pobreza (valor en \$)	
2021 Agosto	9.454,13	2,34		22.122,66	
Septiembre	9.713,21	2,35		22.826,04	
Octubre	10.008,20	2,34		23.419,19	
Noviembre	10.266,79	2,33		23.921,62	
Diciembre	10.667,86	2,31		24.642,76	
2022 Enero	11.111,27	2,29		25.444,81	
Febrero	12.108,08	2,24		27.122,10	
Marzo	12.900,45	2,25		29.026,01	
Abril	13.762,77	2,24		30.828,60	
Mayo	14.400,84	2,24		32.257,88	
Junio	15.056,75	2,24		33.727,12	
Julio	16.008,28	2,25		36.018,63	
Agosto	17.148,80	2,26		38.756,29	

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas de Precios, Dirección de Índices de Precios de Consumo.

Conforme se deduce del cuadro anterior y según el último informe del INDEC del mes de mayo de 2022, la variación mensual de la canasta básica alimentaria (CBA) y de la canasta básica total (CBT) con respecto a abril de 2022 fue de 4,6% y las variaciones interanuales de la CBA y de la CBT resultaron del 62,3% y 54,7%, respectivamente.

Los porcentajes presentados en el cuadro 1 siguiente indican que, durante el segundo semestre de 2021, se encuentran por debajo de la LP 2.633.905 hogares, los cuales incluyen a 10.806.414 personas. En ese conjunto, 578.282 hogares se encuentran, a su vez, bajo la LI, e incluyen a 2.384.106 personas indigentes.

⁷ La CBA está compuesta por una serie de **alimentos que permiten cubrir los requerimientos kilocalóricos y proteicos al mes de un varón** de entre 30 y 60 años, con actividad moderada. Esos alimentos no se eligen de manera arbitraria, sino que son el resultado del estudio de cuáles son los **hábitos de consumo de la población**, que se conocen a través de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares que realiza también el INDEC. La canasta, entre otras cosas, incluye (en distintas cantidades) carnes, frutas, verduras, hortalizas, pan, leche, fideos, arroz y bebidas alcohólicas y no alcohólicas, entre otras. Existe también la **Canasta Básica Total (CBT)**, que incluye bienes y servicios no alimentarios (**vestimenta, transporte, educación, salud**, por ejemplo). Se calcula con un coeficiente que, en general, deriva en que **la CBT es 2 veces y media la CBA. La línea de pobreza**: es decir que los hogares con esa composición y con ingresos menores a esa línea son considerados pobres. Fuente: chequeado

Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos

Primer semestre de 2022

A partir de este informe se incluyen indicadores semestrales seleccionados para los aglomerados urbanos de cada una de las regiones (cuadros 5.1 a 5.6). El objetivo de estos es contextualizar y facilitar la lectura de los resultados principales, ya que contienen información sobre la evolución de las canastas regionales, los ingresos de los hogares y las tasas de empleo.

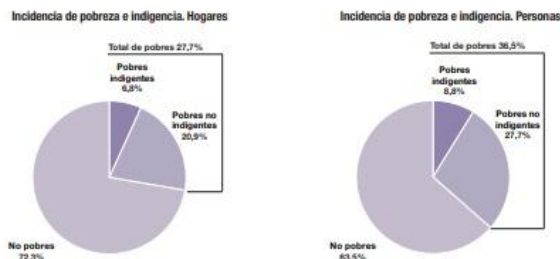
Cuadro 1. Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos

Indicador	1° semestre 2020	2° semestre 2020 (*)	1° semestre 2021	2° semestre 2021	1° semestre 2022
Pobreza					
Hogares	30,4	31,8	31,2	27,9	27,7
Personas	40,9	42,0	40,6	37,3	36,5
Indigencia					
Hogares	8,1	7,8	8,2	6,1	6,8
Personas	10,5	10,5	10,7	8,2	8,8

(*) Los resultados del segundo semestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia-Río Grande (ver punto "Acerca de la cobertura geográfica" en el anexo metodológico del presente informe).

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

Gráfico 1. Resultados del primer semestre de 2022



Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

La población total de los 31 aglomerados es de 29.124.908 y está constituida en 9.709.543 hogares.

Los porcentajes presentados en el cuadro 1 indican que, durante el primer semestre de 2022, se encuentran por debajo de la LP 2.684.779 hogares, los cuales incluyen a 10.643.749 personas. En ese conjunto, 660.494 hogares se encuentran, a su vez, bajo la LI, e incluyen a 2.568.671 personas indigentes.

En el siguiente cuadro pueden verse los umbrales por tipología de Hogar.

Cuadro 5. Cálculo de la CBA y la CBT para los tres hogares de ejemplo. Valores expresados en pesos

Canasta y período	Hogar 1	Hogar 2	Hogar 3
CBA			
2021 Julio	23.086,66	29.002,86	30.504,63
Agosto	23.257,16	29.213,26	30.725,92
Septiembre	23.894,50	30.013,82	31.567,93
Octubre	24.620,17	30.925,34	32.526,65
Noviembre	25.256,30	31.724,38	33.367,07
Diciembre	26.242,94	32.963,69	34.670,55
2022 Enero	27.333,72	34.333,82	36.111,63
Febrero	29.785,88	37.413,97	39.351,26
Marzo	31.735,11	39.862,39	41.926,46
Abril	33.856,41	42.526,96	44.729,00
Mayo	35.426,07	44.498,60	46.802,73
Junio	37.039,61	46.525,36	48.934,44
Julio	39.380,37	49.465,59	52.026,91
CBT			
2021 Julio	53.798,90	67.576,66	71.075,78
Agosto	54.421,74	68.359,02	71.898,65
Septiembre	56.152,06	70.532,46	74.184,63
Octubre	57.611,21	72.365,30	76.112,37
Noviembre	58.847,19	73.917,81	77.745,27
Diciembre	60.621,19	76.146,13	80.088,97
2022 Enero	62.594,23	78.624,46	82.695,63
Febrero	66.720,37	83.807,29	88.146,83
Marzo	71.403,98	89.690,37	94.334,53
Abril	75.838,36	95.260,37	100.192,95
Mayo	79.354,38	99.676,85	104.838,11
Junio	82.968,72	104.216,80	109.613,14
Julio	88.605,83	111.297,57	117.060,55

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas de Precios, Dirección de Índices de Precios de Consumo.

Dado que la incidencia de la pobreza y la indigencia resultan de la capacidad de los hogares de acceder a la canasta básica alimentaria (CBA) y a la canasta básica total (CBT) mediante sus ingresos monetarios, se observó que, con respecto al semestre anterior: los ingresos en el período estudiado aumentaron más que las canastas, lo que explica la reducción de la tasa de pobreza e indigencia del conjunto de la población en el promedio del semestre.

Así, se entiende que la situación de vulnerabilidad que genera la pobreza y la indigencia es por definición un riesgo social, y se señala al Estado como responsable de su prevención y solución.

La política del gobierno, en los tres niveles pero sobre todo nacional y provincial, se concentró en el control de precios (con magros resultados al momento en materia de regulación a los marcadores de precios) y sobre todo en el aumento de los salarios y asignaciones para no perder en poder adquisitivo frente a la suba de la inflación: “En promedio, el ingreso total familiar aumentó un 23,8%. Las canastas regionales promedio aumentaron 17,9% (CBA) y 16,5% (CBT). La brecha de la pobreza de los hogares se ubicó en 36,9% (cuadro 2.2). El ingreso total familiar promedio de los hogares pobres fue de \$46.712, mientras la CBT promedio del mismo grupo de hogares alcanzó \$74.059. Además de la disminución en la incidencia de la pobreza, se observó una reducción de la distancia entre los ingresos de los hogares pobres y la CBT respecto del primer semestre de 2021”⁸.

El Gobierno adelantó el *salario mínimo vital y móvil*⁹. Así, a partir del 1° de junio pasará a \$45.540 y llegará a \$47.850 a partir de agosto y \$227,70 el valor de la hora para trabajadores jornalizados. A partir del 1° de agosto, \$47.850 para trabajadores mensualizados y \$239,30 el valor de la hora para trabajadores jornalizados.

Los montos mínimos y máximos de la prestación por desempleo quedan de la siguiente manera: \$12.650 y \$21.083, respectivamente, a partir del 1° de junio de 2022. Y \$13.292 y \$22.153, respectivamente, a partir del 1° de Agosto de 2022. Asimismo, como parte de la actualización del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), también habrá mejoras en los beneficiarios de los programas: Potenciar Trabajo, Acompañar y además se dará en el Seguro de Desempleo¹⁰.

Por otro lado, las Encuestas de Gastos de los Hogares de 1985, 1996 y 2004 muestran un importante cambio en los hábitos de consumo de la población de referencia, que consiste en una sistemática reducción en el peso relativo del gasto alimentario, a la vez que algunos rubros como Transporte y comunicaciones o Vivienda tienden a incrementar su participación (ver cuadro 2 y gráfico 1). La caída del gasto alimentario implica un CDE cada vez menor (y el consecuente incremento de su inversa), y por lo tanto una mayor distancia entre la Línea de Indigencia y la Línea de Pobreza¹¹.

⁸ Fuente INDEC, agosto 2022.

⁹ De acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo, el **salario mínimo vital y móvil** se define como “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria (...)”

¹⁰ Ministerio de Trabajo, Resolución 6/2022

¹¹ INDEC, (2016), *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología N° 22*. Buenos Aires, Argentina.

Finalidad del gasto	Total		
	2017-2018	2004-2005	1996-1997
Recreación y cultura	8,7	8,9	8,1
Equipo audiovisual, fotográfico y de procesamiento de la información	0,8	1,8	1,3
Otros productos duraderos importantes para recreación y cultura	0,1	0,1	0,0
Otros artículos para la recreación, jardines y animales domésticos	2,2	1,3	0,9
Servicios recreativos y culturales	3,4	3,3	3,1
Periódicos, libros, papeles y útiles de oficina	1,0	1,7	2,2
Paquetes turísticos	1,2	0,7	0,6
Educación	3,1	2,3	2,6
Enseñanza infantil, preescolar y enseñanza primaria	1,5	1,0	0,3
Enseñanza secundaria	0,7	0,3	0,6
Enseñanza superior	0,5	0,6	0,5
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	0,4	0,4	1,2
Restaurantes y hoteles	6,6	6,8	5,1
Restaurantes y comidas fuera del hogar	6,2	6,6	4,8
Servicios de alojamiento	0,4	0,2	0,3
Bienes y servicios varios	4,4	4,9	4,5
Cuidado personal	2,7	3,5	2,8
Efectos personales	0,3	0,3	0,2
Protección social	0,3	0,1	0,2
Seguros	0,8	0,4	0,5
Servicios financieros	0,0	0,1	0,0
Otros servicios (no especificados)	0,3	0,5	0,8

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996-1997, 2004-2005 y 2017-2018.

Una alimentación adecuada es decisiva para el crecimiento físico y social de la persona y de su autonomía, y que por ello, se requiere una política activa orientada a asistir a la población en situación de pobreza y propender a su propia autonomía en materia alimentaria.

La ley 25.724, que fue sancionada como respuesta del Estado a la crisis del neoliberalismo de los 90s donde según el Cedlas la línea de pobreza superaba el 60%, menciona la pertinencia de definir la línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). Hoy, luego del endeudamiento con el FMI propiciado por el gobierno de Mauricio Macri, los compromisos de pago y la crisis económica global desatada por la pandemia COVID-19, los indicadores vuelven a resultar preocupantes e inclinan la mirada de este trabajo hacia la observación del tejido social y económico local para atravesar una crisis que todo indica compromete la garantía del acceso a una alimentación de calidad para gran parte de la población.

ALIMENTOS COMO MERCANCÍA

Hoy en día los alimentos son concebidos como una mercancía más, siendo objeto de especulación en las bolsas de valores internacionales. El concepto de *soberanía alimentaria*, como los de *agroecología* y *economía social* representan la visión opuesta a la sociabilidad hegemónica que nos impone el neoliberalismo¹².

¹² La concentración del sistema alimentario se produce en distintos planos: en el plano de propiedad de la tierra y/o su gestión; en el plano de la provisión de insumos y tecnologías y en el plano de cadenas de transformación y comercialización. En este último sentido el dato es que grandes cadenas de supermercadismo (concentra comercialización minorista urbana de alimentos), y la concentración en las cadenas de industrialización por sector (lácteos, aceites, panificados, yerba, etc.) y el 90% del comercio internacional de granos concentrado en 4 megacorporaciones: ADM, Bunge, Cargil y Dreyfus. en Luis Caballero, Mercados, Agroecología y Economía Solidaria en Boletín Hoja a Hoja, Año 2, Número 10, Septiembre de 2012, MAELA, septiembre 2012.

Conforme un informe del Banco Mundial¹³ se prevé que la inflación de los precios internos de los alimentos se mantendrá debido a precios elevados sostenidos en los próximos tres años; se proyecta que los precios mundiales de los alimentos, los combustibles y los fertilizantes serán marcadamente más altos en 2022 antes de atenuarse un poco en 2023, pero seguirán siendo elevados en 2024. Entre enero y abril de 2022, casi el 90 % de los mercados emergentes y las economías en desarrollo experimentaron una inflación de precios de los alimentos superior al 5 %, y muchos experimentaron una inflación de dos dígitos. En el 70 % de los países, la inflación de los precios de los alimentos superó la inflación general.

“La guerra en Ucrania ha alterado los patrones mundiales de comercio, producción y consumo de forma tal que los precios se mantendrán en niveles históricamente altos hasta fines de 2024 exacerbando la inseguridad alimentaria y la inflación”¹⁴.

En la Argentina los pequeños productores producen más del 60% de los alimentos que circulan en el mercado interno pero solo el 13% de la tierra está en sus manos, mientras el 1% de las empresas agrarias controlan el 36% de la tierra cultivada en nuestro país y en general producen extensivamente soja, trigo, maíz y sorgo¹⁵.

El estado de nutrición de una población es un indicador de su calidad de vida y el resultado de una amplia gama de factores ecológicos, económicos, sociales y culturales.

Asimismo, el estado nutricional refleja el grado de acceso de la población a los alimentos, lo que se encuentra directamente relacionado con el precio de los mismos, el ingreso de los hogares, el empleo, la situación de salud, los servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general.

Los problemas nutricionales son intrínsecamente complejos y su abordaje requiere un esfuerzo intersectorial integrado, a fin de considerar sus causas y magnitud, e identificar las responsabilidades de cada sector en la mejora de la situación.

En materia del derecho a la alimentación, el Estado interviene en el marco de la Ley Nacional 25.724.

En este trabajo analizaremos los alcances de las políticas nacionales, provinciales y municipales y su impacto territorial siendo nuestro caso de estudio el Municipio de Avellaneda.

ESTUDIO DE CASO

Política pública de alimentación nacional, su implementación territorial

En Argentina, la Ley 25.724, sancionada un 27 de diciembre del año 2002 y reglamentada en 2003 da origen al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria¹⁶, estableciendo el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Esta Ley, que fue reglamentada al año siguiente, en abril de 2003, sostenía que debería trascender la situación de atender a la población con mayor vulnerabilidad y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo.

Esta Ley se constituye en la actualidad como el marco general de intervención, incluye

¹³ Según la edición de abril de 2022 del informe *Perspectivas de los mercados de productos básicos* (PDF, en inglés) del Banco Mundial.

¹⁴ Ídem anterior.

¹⁵ Luis Caballero, Mercados, Agroecología y Economía Solidaria en Boletín Hoja a Hoja, Año 2, Número 10, Septiembre de 2012, MAELA, septiembre 2012

¹⁶ En mayo de 2003, cuando Duhalde entregó el poder a Néstor Kirchner (Frente para la Victoria), la pobreza era del 62%, según la estimación del CEDLAS.

componentes universales y focalizados, que tiene como objetivo propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población.

Esta norma es el cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía y se encuentra destinada a cubrir requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza.

En términos instrumentales de gestión se organiza la ejecución del mismo estableciendo como autoridad de aplicación el Ministerio de Salud y de Desarrollo Social de la Nación entendiendo que la problemática de la seguridad alimentaria implica la consideración en relación a los parámetros de salud pública e intervención social integral para abordar la problemática de la pobreza. Esta autoridad de aplicación conforma, vía reglamentación, una Unidad Ejecutora Central.

Luego, en un tercer nivel de su *implementación*, a partir de la autoridad de aplicación ejercida de forma conjunta se constituye una comisión nacional interministerial¹⁷ en donde intervienen además de los ministerios mencionados, las áreas de: Ambiente, Educación, Economía, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, Producción y articulación con ONG. Asimismo, el texto de la Ley prevé la creación de comisiones provinciales y municipales y/o comunales con similares integrantes.

En términos programáticos, en la actualidad, a partir de la creación del Programa Nacional Argentina contra el Hambre, programa que podemos interpretar en términos del contenido del art. 5 inc. a) que establece la elaboración de un Plan Estratégico que: “deberá contener la totalidad de los componentes a alcanzar, determinar los mecanismos y condiciones para la articulación interjurisdiccional e intersectorial, así como la determinación de la competencia específica de cada Organismo Ejecutor” se establecen en forma sistemática ejes y componentes de intervención que organizan la ejecución de esta política pública en los territorio nacional, provincial y municipal.

El Plan Argentina contra el Hambre, creado mediante la Resolución 655/2021 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la decisión política que implica la promoción y fortalecimiento del Acceso a la Canasta Básica de Alimentos.

Destinatarios¹⁸. Este instrumento está dirigido a madres o padres con hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH. También a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la asignación por embarazo, personas con discapacidad que reciben la AUH. Madres con 7 hijos o más que perciben Pensiones No Contributivas. Esta prestación no suplanta ninguna de las políticas sociales existentes. No reemplaza a la AUH ni es excluyente con otros planes. En base a los objetivos de implementación fijados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Plan Nacional establece 5 ejes de intervención que organizan su ejecución y permite establecer los principales indicadores de gestión para evaluar su impacto y cumplimiento.

¹⁷ La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, como coordinadora del Programa, funcionará en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

¹⁸ El decreto reglamentario establece que los criterios de acceso al programa deberán adecuarse a lo señalado en el artículo 2° de la Ley y este reglamento, y las condiciones para la permanencia en el mismo serán la subsistencia de la situación socioeconómica y de riesgo nutricional que originó la inclusión del beneficiario. Se establecerán mecanismos que faciliten el acceso de la población más necesitada a los alimentos suficientes, la atención primaria de la salud, la educación básica y la capacitación, fortaleciendo su capacidad para valerse por sí misma.

Eje	Nombre
Eje 1	Argentina Contra el Hambre: Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria
Eje 2	Políticas de Inclusión Laboral, Ampliación de Acceso al Crédito no bancario y Finanzas Solidarias
Eje 3	Políticas de Cuidado para la Niñez, adolescencia, adultos mayores con Eje en el territorio y la comunidad
Eje 4	Políticas de Protección Social para las Poblaciones más Vulnerables y Acompañamiento en situaciones de emergencia
Eje 5	Políticas para la Integración Socio Urbana en los barrios populares

Fuente: Informe de gestión Plan Nacional Argentina contra el Hambre, Primer Semestre de 2021.-

Estos ejes se gestionan a partir de los siguientes componentes: seguridad alimentaria; asistencia alimentaria en situaciones críticas y/o de emergencia, apoyo a la producción y comercialización de alimentos, fortalecimiento de redes comunitarias, y monitoreo y evaluación.

Componente	Seguridad Alimentaria
Objeto	Garantizar el derecho a la alimentación
Prestación	Tarjeta alimentar
Modalidad	En la cuenta de la Asignación Universal por Hijo, disponible para compra de alimentos con el fin de garantizar el acceso a la canasta básica. Anses acompaña con el pago del programa. Cobrarán en la misma cuenta los y las titulares de AUH.
Cantidades	Estado Nacional deposita una suma de dinero (Nueve mil pesos (\$9.000) para las familias con un/a hijo/hija de hasta catorce años de edad o discapacitado; Trece mil quinientos pesos (\$13.500) en el caso de familias que tienen dos hijos o hijas en la misma franja etaria o discapacitado; Nueve mil pesos (\$9.000) para quienes perciben la asignación por embarazo; Dieciocho mil pesos (\$18.000) en el caso de familias con tres hijos o más menores de 14 años de edad
Beneficiarios	Un universo de 1.900.000 y se plantea alcanzar 4.000.000 de personas ¹⁹ .

Componente	Fortalecimiento a comedores comunitarios, escolares y merenderos

¹⁹ Al cierre del primer semestre de 2021 se acreditaron un total de 2.320.569 titulares de tarjetas, que alcanzaron un total de 3.885.487 personas destinatarias (3.727.560 hijos e hijas 109.395 embarazadas y 48.532 hijos e hijas con discapacidad). La inversión del todo el periodo fue de \$75.632.325.000. Informe Primer Semestre 2021 Plan Nacional Argentina contra el Hambre.

Objeto	Garantizar el acceso a los alimentos a las personas y/o grupos familiares más vulnerables del país, a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales.
Prestación	Acompaña y financia a organizaciones comunitarias. Se asiste técnicamente a las organizaciones para cumplir con los criterios nutricionales basados en las recomendaciones de las Guías Alimentarias para la Población Argentina, publicadas por el Ministerio de Salud de La Nación. También, se realizan talleres, acompañamiento, asistencia técnica y entrega de materiales de apoyo, para ampliar y profundizar la aplicación de estos criterios nutricionales y de seguridad alimentaria e higiene.
Modalidad	A través del Programa Abordaje Comunitario y en conjunto con el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). En articulación con organizaciones de la sociedad civil e instituciones, se fortalecen merenderos y comedores comunitarios que promueven actividades y asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad social.
	Transferencia de partidas y técnica, crea capacidad local y/o intercambio con niveles técnicos nacionales
Cantidades	Mensualmente se apoya con asistencia técnica y financiera a 4800 organizaciones comunitarias que alcanzan a 593 mil personas en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el país. para el caso de la Provincia de Buenos Aires: comedores comunitarios: 749 organizaciones ejecutantes; 141.784 titulares; \$1.047.006546 monto de transferencia. Apoyo extraordinario para comedores comunitarios Provincia de Buenos Aires 315 organizaciones ejecutantes por un monto de \$299.776.574 para el caso de merenderos los números son los siguientes PBA. 1871 organizaciones ejecutantes; 147.976 asistentes por un monto total de \$216.314.947.
Beneficiarios	A organizaciones de la sociedad civil que asisten a personas en sus espacios comunitarios, haciendo foco en niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, madres de niños lactantes, adultos mayores y adultos en situación de vulnerabilidad social.

Componente	Focalizados COVID refuerzo
Objeto	Contención pandemia

Prestación	Módulos alimentarios
Modalidad	<p>Otra línea del Programa consiste en brindar asistencia alimentaria en situaciones críticas y/o emergencias a partir de la transferencia de recursos y financiamiento a organismos gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo de proyectos destinados a atender situaciones críticas detectadas en grupos ocupacionales especiales. Asistencia alimentaria a familias en situaciones críticas y/o de emergencia.</p> <p>Para optimizar los recursos destinados a la alimentación familiar y/o comunitaria, se orientan a los efectores en la planificación de estrategias de Educación Alimentaria Nutricional tendientes a una alimentación saludable. En esta línea se puede mencionar el programa promotores y promotoras de una alimentación sana, segura y soberana dependiente de la Secretaría de Inclusión social de la Nación.</p>
Cantidades	Se trata del caso de atención a poblaciones focalizadas (celiaquía, tipo de prestación tarjeta a 3.652 titulares por un monto de \$23.721.600 transferido a Provincias// Covid-19- 14.716.029 través de la Dirección de Asistencia Crítica; transferencia para alimentos e higiene por aislamiento). Monto pagado a Municipio y Provincias x provincia de Buenos Aires \$148.000.000 y Kits y Bolsos por Provincia y campaña, Primer semestre 2021).
Beneficiarios	Familias vía capitales de provincia y localidades con alto índice de población en situación de vulnerabilidad social del territorio nacional. Priorizan familias con mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 14 años, adolescentes, personas con discapacidad sin límite de edad y personas adultas mayores sin cobertura social que tengan dificultades para acceder a una alimentación adecuada.

Componente	Apoyo a la producción y comercialización de alimentos²⁰
Objeto	<p>Mejorar la seguridad y la soberanía alimentaria en los sectores vulnerables de la población.</p> <p>Contribuir a garantizar la soberanía y seguridad en zonas urbanas y rurales, con el impulso de la agroecología para el autoabastecimiento, la conformación de sistemas locales de producción, el arraigo y la organización social</p>

²⁰ La Ley 25.724 en sus incisos d) y e) establece la necesidad de *estimular el desarrollo de la producción alimentaria regional* a fin de abastecer de insumos necesarios a los programas locales, revalorizando la identidad cultural y las estrategias de consumo locales y, por otro lado, impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar la accesibilidad de toda la población y favorecer la creación de centros de provisión y compra de regionales.

Prestación	<p>Prohuerta. A través de la capacitación, la asistencia técnica, el desarrollo de tecnologías apropiadas y el financiamiento de proyectos productivos.</p> <p>Mercado de cercanía. Esta línea financia equipamiento, capacitación, apoyo económico, servicios de adecuación de espacios, logística y comunicación a unidades productivas y cooperativas de todo el país.</p> <p>Sembrar. apoyo financiero y técnico a proyectos y redes productivas. Por eso, se crearán y fortalecerán los mercados populares, que son espacios de comercialización que promueven precio justo y consumo responsable a partir del encuentro entre productores y consumidores, sin intermediarios. Creemos que la evidencia es imprescindible para tomar decisiones, por eso: También se instrumentarán créditos a tasas bajas e incentivos a la economía social y agricultura familiar: préstamos a tasas que no superen el 2 o el 3% y que están destinados a la compra de herramientas y maquinarias. Y se promoverán las compras comunitarias y las redes locales de comercialización para que, de manera solidaria, los consumidores puedan organizarse para realizar sus compras directo al productor, en un equilibrio justo entre precio y calidad.</p>
Modalidad	<p>Programa ProHuerta. Promovemos la Seguridad y Soberanía Alimentaria mediante la producción agropecuaria y el acceso a productos saludables, es desarrollado por el INTA y los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Desarrollo Social de la Nación.</p> <p>Los mercados de cercanía buscan fortalecer las estrategias de comercialización de productos provenientes de la economía popular.</p> <p>Sembrar, esta línea fomenta la generación de proyectos productivos que tiendan a fortalecer las experiencias de producción agroecológicas. A través del programa se propicia el fortalecimiento de los procesos organizacionales y de gestión de las unidades productivas vinculadas al sector alimenticio, así como la consolidación del entramado territorial de productores. La financiación es vía municipio o instituciones.</p>
Cantidades	<p>PROHUERTA programa del INTA está enfocado en Tiene, en la actualidad, más de 4.000.000 de personas como beneficiarias, gracias a una red federal de 9.192 promotores voluntarios –un 67 % son mujeres–, 744 ferias agroecológicas y la coordinación con más de 3.000 organizaciones e instituciones. Del total de las huertas con las que trabaja en todo el país – 637.847 – casi el 97 % son familiares.</p> <p>Inversión provincia de Buenos Aires \$110.812 (primavera/verano) + \$158.413 (otoño/invierno) sobre un total de \$544.521 (primavera/verano) + \$676.508 (otoño/invierno). Conforme surge del Informe de seguimiento del Programa para el año 2021 se ha establecido como meta alcanzar la</p>

	<p>concreción de 6545 huertas comunitarias, 13.000 huertas escolares y más de 588.000 huertas familiares.</p> <p>Mercado de cercanía. 11 proyectos 870 destinatarios (unidades productivas) \$26.039. Provincia de Buenos Aires 1 proyecto, 30 destinatarios; \$6.406.662</p> <p>Sembrar. 32 proyectos. \$129.465.643</p>
Beneficiarios	<p>Ámbitos: economía popular, el cooperativismo y la agricultura familiar serán actores centrales de estas políticas públicas.</p> <p>Está dirigido a familias y organizaciones de productores y productoras en situación de vulnerabilidad.</p>

Componente	Transferencias para alimentos e higiene
Objeto	Emergencia alimentaria agravada, desocupación en el marco del aislamiento obligatorio.
Prestación	Dinero para la compra de alimentos e insumos de limpieza e higiene.
Modalidad	Transferencias a gobiernos provinciales y municipales.
Cantidades	Provincia de Buenos Aires (provincia y municipios) un total de \$148.000.000 sobre \$238.903.300 a nivel nacional.
Beneficiarios	Indirectos via Gobiernos provinciales y municipales

Componente	Promotoras y promotores comunitarios de Seguridad Alimentaria y Nutricional²¹ objetivo controlar la talla y el peso de niñas y niños, y facilitarán la articulación de las políticas alimentarias con las políticas sanitarias, materno infantil, primera infancia, adolescencia, adultos mayores, entre otras.
	Contribuirán al fortalecimiento de comedores escolares y comunitarios. Y a la educación alimentaria y nutricional.

²¹ El programa se completa con un *programa de educación alimentaria nutricional* que den herramientas para decidir sobre la alimentación en las instancias de producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos; la lactancia materna y el complemento alimentario hasta el año de vida del niño. Y en relación al acompañamiento y abordaje: estimulación temprana hasta los cinco años en niños con situación de abandono y familias de riesgo, acompañamiento de asistencia social y orientación a las familias en relación al cuidado de sus hijos y durante el embarazo.

Objeto	Reforzar el accionar de los Agentes Sanitarios con otros promotores sociales debidamente capacitados y organizados en redes para optimizar el acceso de la población más necesitada a las prestaciones alimentarias nutricionales y al cuidado de la salud.
Prestación	capacitación y facturación estilo potenciar
Modalidad	constitución de cuenta CBU, capacitación a referentes y ejecución territorial de base
Cantidades	85 personas capacitadas para Avellaneda-Lanús
Beneficiarios	mayores de edad que pueden potencialmente incorporarse al mercado de trabajo indirectamente comedores y merenderos

En relación al control de la política pública, existen diversos mecanismos, que por cuestiones de alcance no mencionaremos exhaustivamente en este trabajo. Entre los más significativos resaltamos: Existe un registro Nacional de comedores y merenderos: 1- RENACOM, que registra cada uno de los comedores o merenderos de las distintas organizaciones de la sociedad civil, es un mecanismo de control a cargo del ministerio (en Buenos Aires hay inscriptas algo más de 23.000 organizaciones sociales) que habilita inspecciones a cargo de personal del Ministerio y realiza verificaciones anuales para posibilitar la renovación de cada inscripción. El RENACOM para Provincia de Buenos Aires tiene registrado un total de 61.28 comedores y 3.251 merenderos; 2- En relación a la coordinación interjurisdiccional, la Ley, a partir de la creación de la unidad ejecutora biministerial y la comisión nacional, que garantiza la articulación de todas las áreas nacionales pertinentes a la gestión de esta problemática, sumado a la previsión de los mecanismos para la interacción ordenada con los niveles provinciales y municipales, más el ámbito de participación de las instituciones de la sociedad civil por el presidente de la comisión nacional, podemos decir que en términos de ingeniería institucional es una ley con solidez interjurisdiccional y de mecanismos participativos de gestión; 3- El Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene un esquema de ejecución previsto en la ley puntualizando las funciones de los niveles “comisiones provinciales” y “comisiones municipales”. A nivel de las primeras se fija la implementación y coordinación de las para cumplir con el programa en cada jurisdicción²². 4- En relación a la gestión participativa de esta política pública y con el objetivo de lograr la concertación de acuerdos sectoriales y diseñar estrategias de fortalecimiento de las economías regionales y locales vinculadas a la producción de alimentos, el marco normativo deja establecido los dispositivos para hacerla efectiva. Podemos mencionar que en el marco de la Ley 25.724 el Presidente de la Comisión Nacional²³ invita a integrar la misma a Organizaciones No Gubernamentales y el Plan Nacional de Argentina contra el Hambre crea el Consejo Federal Argentina contra el Hambre que es un

²² Pone en cabeza de la Provincia: - Elaborar un listado de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de los beneficiarios que tenga en cuenta edad, características alimentarias regionales, el listado de los complementos nutricionales que correspondan, vitaminas, oligoelementos, minerales que deberán ser provistos por el Ministerio de Salud de la Nación. Por otro lado, a nivel municipal: - Inscripción en Registro Único de Beneficiarios; - Administrar los recursos en forma centralizada a través de la contratación de los insumos y servicios necesarios; - Implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que sea posible o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario. Dicha red estará integrada por instituciones educativas y sanitarias, entidades eclesíásticas, fuerzas armadas y de seguridad, entidades intermedias debidamente acreditadas, voluntariado calificado y beneficiarios seleccionados del plan jefes y jefas o similar. Para el caso de estudio, Municipio de Avellaneda, no existe información disponible que permita afirmar que existe una red institucional local construida en estos términos; - Implementar mecanismos de control sanitarios y nutricionales de los beneficiarios afirmar que existe una red institucional local construida en estos términos; - Implementar mecanismos de control sanitarios y nutricionales de los beneficiarios.

²³ Además se confiere a la Comisión Nacional, mediante el Artículo N°10 decreto reglamentario la potestad de “arbitrar aquellos mecanismos que estime convenientes para los controles de gestión técnicos-contables y/u otros que permitan comprobar el cumplimiento de las metas establecidas y el destino de los recursos suministrados.

nuevo ámbito institucional que articula la gestión del Estado con organizaciones, la Iglesia, los sindicatos y sectores económicos-productivos.

A su vez, en un nivel más territorial, se contempla el fortalecimiento de las redes solidarias vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional. Se busca la promoción de campañas y acciones solidarias para contribuir a mejorar la alimentación y la nutrición de la población, hoy el territorio muestra que es más una declamación de la ley que un hecho concreto.

Para el caso del Municipio de Avellaneda que cuenta con una población urbana total de 342.677 habitantes. Con una densidad de población de 6.529,7 habitantes /km² y según el censo de 2001 realizado por el INDEC en el partido de Avellaneda hay 9.341 hogares con las necesidades básicas insatisfechas lo que representa el 9,3% del total de los hogares de dicho partido²⁴. Conforme los datos que surgen del presupuesto municipal 2022, las partidas vinculadas a alimentación se ejecutan mediante el Observatorio Social de Políticas Públicas y los datos son los siguientes: Asistencia al menor . Provincia (UDI) \$ 101.672.904; Plan Nacional Primera Infancia \$27.756.041 (18.375.000 - raciones x 98 c/u); 187.500 raciones x 98 c/u + 187.500 desayunos x 48 c/u.; niñez, adolescencia y familia \$ 44.028; Asistencia a mujeres género y diversidad \$26.062.500; Asistencia integral: carne 813 precio unitario x 11.055.000; Desarrollo social \$117.917.618 (productos alimenticios agropecuarios y forestales); Responsabilidad social empresaria \$6.625.018 raciones de alimentos 47.662.000 x 98 c/u + 41 x 47662; Inclusión de personas con discapacidad \$3500; A comedores escolares (productos agropecuarios y forestales) 22.722.896 = Raciones de alimentos x 98 c/u x.

En relación a producción y comercialización, existen distintos nodos de producción y comercialización pero no existe una política local específica en términos de “Red”. Efectivamente, Avellaneda cuenta con el Mercado Frutihortícola XXI de Avellaneda que abrió sus puertas el 19 de diciembre del 2008; se encuentra ubicado en la Autopista La Plata-Buenos Aires, Km 9,5 de Sarandí, dispuesto en una amplia nave de 8.500 m², cuenta con más de un centenar de puestos dedicados al comercio mayorista de frutas, verduras y hortalizas. Las mismas provienen de los cordones frutihortícolas de Florencio Varela y de La Plata. Estos aún son producidos bajo la modalidad de producción tradicional.

Recientemente, y como oferta a la insistente demanda de alimentos más saludables, se incorporaron al distrito dos mercados agroecológicos que comercializan productos elaborados afirmar que existe una red institucional local construida en estos términos; - Implementar mecanismos de control sanitarios y nutricionales de los beneficiarios mediante la agroecología, modalidad de cultivo que respeta la salud de las personas, la salud del ambiente y la economía popular tanto del productor como del consumidor. Son los Mercados de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). Mercado Agroecológico de Avellaneda (Lamadrid 758), con una magnitud de 50 operadores y 1500 empleados y el Mayorista Agroecológico de Avellaneda. (12 de octubre 761) La UTT son familias de pequeños productores que trabajan la tierra en distintas provincias del país. Lxs agricultores fueron recuperando el saber ancestral del trabajo de la tierra para producir alimentos sin agrotóxicos; poseen el inigualable sabor de nuestras frutas y verduras originales. Ellxs mismos comparten los saberes capacitando a otrxs campesinos y campesinas, el objetivo de ello es la reconversión total del sector a la agroecología. Generan nuestros propios insumos naturales y semillas de polinización abierta, construyen sus propias plantineras agroecológicas desde la semilla, el productor recibe un mejor ingreso y el consumidor paga menos y se alimenta saludablemente La UTT tiene la modalidad de comercialización desde sus propias quintas agroecológicas directo a los almacenes, construyendo más puestos de trabajo, fortaleciendo el precio de la verdura en el campo y acercando alimentos sanos a las ciudades. Muchxs de los productores son propios de los cordones frutihortícolas de Fcio Varela, La Plata, San Vicente etc. que fueron organizándose y

²⁴ Fuente: Hogares con necesidades básicas insatisfechas - Programa Alimentar, a la espera de poder actualizar este dato al momento de la publicación de los resultados del nuevo Censo 2022.

realizando la transición del tipo de producción tradicional al agroecológico.

Existen también en el territorio tres mayoristas de alimentos (maxi-consumo que tiene una red comercial propia en todo el territorio local, Macro (1 unidad) y el súper supermercado mayorista Yaguar (tercero en importancia en este rubro en el distrito). A esta lista se suman tres hipermercados: Coto, Wal-Mart, y Carrefour.

Luego en términos de la interacción territorial de los actores sobre todo comunitarios en niveles locales de gobierno (Avellaneda) la gestión colectiva de la ley es difícil de medir, por no existir registros de información disponibles respecto a procesos de armados y sostenimiento de redes territoriales para la producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos. Conforme las consultas realizadas, no existe una red oficial de comedores y merenderos locales y tampoco están establecidos mecanismos oficiales públicos en relación a los comedores/merenderos y los centros de venta mayorista.

Por su parte, *sistema de monitoreo y evaluación* incluye también el análisis de la situación de la seguridad alimentaria nutricional en las distintas regiones del país, a fin de disponer un mapa de situación de riesgo, a través de la información suministrada por el INDEC mediante la encuesta de gastos e ingresos de los Hogares, canasta básica de alimentos, la encuesta permanente de hogares, censos de población; y los datos de la Secretaría de agricultura, ganadería y pesca y alimentos del ministerio de la Producción, para el cálculo de disponibilidad de alimentos, que estará a cargo de la Comisión Nacional. Hoy, conforme se establece en el Informe Primer semestre 2021, en el marco del Plan Argentina contra el Hambre se realizan estudios sobre los consumos y gastos, especialmente alimentos de las familias titulares de la Tarjeta Alimentar.

La reglamentación de la Ley 25.754, se refería a la conformación de un registro único de beneficiarios, centralizado de todo el país. Luego de la vigencia del Plan y de la implementación de la Tarjeta alimentar adjudicada sobre la base de beneficiarios/as a de la Asignación Universal por Hijo, existe esa Unificación, aunque no existe el Registro Único constituido por se.

La metodología implementada para monitoreo y evaluación consiste en el procesamiento, sistematización y análisis de los registros de consumo y gastos de la TA y otros medios de pago en distintos lugares comerciales.

Tomando como base la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) del Ministerio de Salud de la Nación que clasifica los alimentos en recomendados o no recomendados según su valor nutricional desde una perspectiva de salud, en base a la estrategia metodológica de monitoreo cada producto es codificado en base a 3 categorías de recomendación/no recomendación²⁵.

Podemos mencionar otra instancia de monitoreo y evaluación creada que es el Observatorio de Lucha contra el Hambre. Está integrado por universidades y centros de estudio que estarán a cargo del monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan. Se promocionará la aplicación de las ciencias y de las tecnologías para mejorar la calidad alimentaria y nutricional de la población y se realizarán capacitaciones interdisciplinarias a Promotoras y Promotores de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La ley prevé la unificación y coordinación de los programas vigentes, de fondos nacionales destinados al efecto a fin de no superponer partidas

²⁵ Entre los resultados observados en el informe destacamos por ejemplo que el porcentaje de consumo de alimentos recomendados tuvo mayor registro en enero (54,4%), y desde entonces fue disminuyendo. Sin embargo, el consumo de carne creció en abril y mayo (2021).

CONCLUSIONES

Las ciudades y gobiernos locales están tomando un rol fundamental en el presente Siglo XXI, a través de iniciativas en las políticas y estrategias alimentarias integradas a nivel local para reducir su huella ambiental, impulsar un cambio positivo en el sistema alimentario y garantizar una mayor resiliencia ante los impactos, logrando así constituir ciudades sostenibles que aseguren la calidad de vida de sus habitantes.

Hoy, ante la crisis global que genera problemas alimentarios para la población más vulnerable y que en el caso de Argentina se vincula directamente al problema inflacionario y a la dificultad por parte del gobierno nacional de generar medidas efectivas en torno al control de precio y calidad de los alimentos que consume la población en general pone en evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias locales, impulsando la organización de redes sociales que intercambio dinámico entre sus integrantes y con los de otros grupos sociales, potenciando los recursos que poseen. En esta línea el Estado local tiene un rol fundamental en el diseño e implementación de dispositivos, mecanismos y herramientas para constituir una red de producción, distribución, comercialización y consumo, que refuerce el control de los precios, minimice los costos y protege el nivel adquisitivo del salario como estrategia de defensa ante la baja de calidad de vida latente (en sectores vulnerables, medios-bajos y medios) producida por la presión inflacionaria. A lo largo de este trabajo, hemos profundizado en el análisis de los mecanismos y herramientas establecido por el marco normativo para la creación de una política pública nacional articulada con los niveles provincial y municipal del Estado. Entendemos que estos mecanismos son suficientes, aunque no cumplidos en su totalidad (por ejemplo no conocemos la existencia de un mapa de riesgo actualizado, como así tampoco la efectivización de un registro único de beneficiarios).

El diseño institucional de la política, en relación a la autoridad de aplicación bi-ministerial, la constitución de la Comisión Nacional interjurisdiccional entendemos que está alineada horizontalmente (a través de las diferentes áreas de políticas) y verticalmente (entre los distintos niveles de gobierno, mediante la firma de convenios que debieran ser controlados en función del cumplimiento de los objetivos) para acelerar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles en Argentina.

Sin embargo, si reconocemos la necesidad de garantizar una gobernanza intersectorial, multinivel y multiactor de los sistemas alimentarios con la finalidad de fortalecer un sistema alimentario sostenible, justo y que genere arraigo en los territorios locales, tenemos que señalar que es imprescindible el rol dinámico y activo que los gobierno nacional y local deben tomar no solo en función de la transferencia de recursos sino fundamentalmente en el diseño de los dispositivos de “vinculación de niveles de la política pública” que garanticen la calidad de la implementación de la política nacional. En este sentido, para el caso que estamos estudiando, el fortalecimiento de la red local mencionada es una forma de potenciar la capacidad del tejido social local para profundizar el impacto de la política nacional y hacerla sostenible en el tiempo, provocando transformaciones concretas en relación a la protección de la calidad de vida de la población en un contexto de ciclos inflacionarios recurrentes. Los gobiernos locales y las regiones se están convirtiendo en una coalición de grandes ambiciones para el desarrollo de un sistema alimentario sostenible, y existen diversos movimientos internacionales de alianzas de ciudades y regiones en torno a la alimentación, y los mismos se han convertido en una herramienta poderosa para impulsar y llevar a cabo grandes reformas en los territorios de todo el mundo: ¿cuál es el rol del Estado en relación al modelo alimenticio? vuelve a estar en el centro del debate y nos convoca a repensar colectivamente su función, en relación a la producción y regulación, y así decidir qué modelo construimos y cuáles serán las nuevas fronteras en la relación público-privada que resulte de ello.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Castel, Robert. (2014) *Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre*, Revista Internacional de Sociología. Editorial CSIC'

Luis Caballero, Mercados, Agroecología y Economía Solidaria en Boletín Hoja a Hoja, Año 2, Número 10, Septiembre de 2012, MAELA, septiembre 2012

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en la Cumbre Mundial sobre alimentación, 13-17 de noviembre. Roma, Italia 1996.

ONU, Documento antecedente, Asamblea General, inicio período de sesiones, 15 de septiembre de 2015.-

Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, Ley 25. 724/02 y Decreto 1018/2003 reglamentario.

Programa Argentina contra el Hambre Resolución N° RESOL-2020-8-APN-MDS

INDEC, (2016), *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Metodología N° 22*. Buenos Aires, Argentina.

Informe *Perspectivas de los mercados de productos básicos* (PDF, en inglés) del Banco Mundial, Abril 2022.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Dirección nacional de Información Social Estratégica, Plan Argentina contra el Hambre Informe Primer semestre 2021, Informe de Gestión.