

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 Diaz, 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 interpretan 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 de este 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).

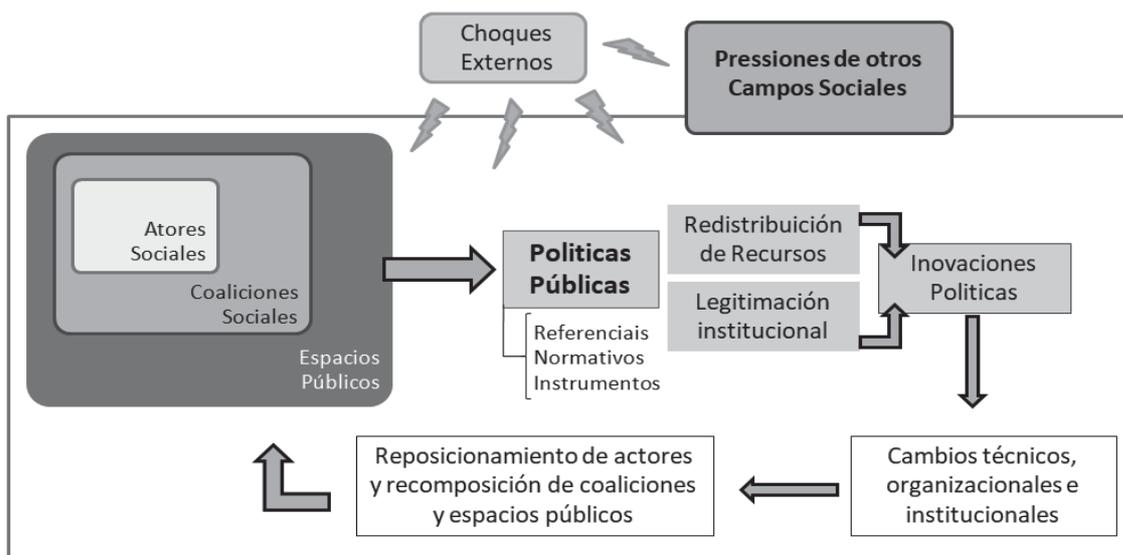


Figura 1. Elementos y dinámica del marco analítico para el análisis de la política alimentaria.

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 significante 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 | Técnico-comercial | 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 | | Imitar el modelo agroindustrial para "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 alimentar | | Acceso a los alimentos | Distribuir alimentos a poblaciones con inseguridad alimentaria | X | Circuito 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 | Derecho soberano de los pueblos a definir sus políticas y prácticas alimentarias. | 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 | | 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 movilizándolo 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. Respaldado 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 estén 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 (Martinez-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, Britz 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, científicización 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 (Rebaï, 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 Portilho, 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” (Rebái 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 Jundiaí (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 brasileros, 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 ética 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 (Albarracin, 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 interrupciones 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* alimentar; 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: Autônoma 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. *Editais 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.; WREWTLIND, 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, 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 Emprendedorismo 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. *Campesino 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: Educ, 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.
- LASCOUMES, 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 agrarias*. 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. *Agrifood 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 d'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: Bioversity 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: Bioversity 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 neoliberales*. 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.