

Desafíos inter-institucionales: elaboración de alimentos a pequeña escala

Manuel Manzoni (AER INTA San Martín de los Andes) / Érica Avila Echeveste (AER INTA Otamendi) / Marilina Fantini (SSAF Buenos Aires)

Introducción

El marco regulatorio para la elaboración y comercialización de alimentos en la Argentina, parecería estar casi exclusivamente ajustado a un modo de producción industrial de gran escala. Esto implica estándares bromatológicos elevados que limitan la posibilidad de inserción en los mercados de los agricultores con una baja escala productiva. Por eso, en los últimos años, desde instancias estatales se buscó revisar y mejorar esos marcos regulatorios a nivel nacional, provincial y municipal y adecuar algunos aspectos a la producción de la Agricultura Familiar.

El objetivo de este trabajo es explorar la aplicación de normas de inocuidad para la producción de la Agricultura Familiar (AF) en seis municipios (Buenos Aires y Neuquén) durante 2000/2017. Para ello, utilizamos como herramientas metodológicas la comparación y evaluación de dichas experiencias. Teniendo en cuenta los antecedentes sobre estudios y experiencias normativas, la siguiente sección sistematiza la bibliografía recopilada para las provincias en cuestión. Las herramientas metodológicas utilizadas para alcanzar el objetivo de comparar las normativas, son explicadas en la parte tres. La cuarta sección, expone las experiencias seleccionadas en los seis municipios, concluyendo respecto a la lentitud y burocratización del proceso de nuevas normas para la AF. Asimismo, se destaca la importancia de seguir con estos procesos de garantizar la inocuidad de los alimentos y así ampliar la inserción de familias productoras a circuitos locales de producción y consumo.

Algunos antecedentes sobre un tema con varias aristas

Al igual que Ozslack y O'Donnell (1995) sostenemos que la definición de un problema social es parte misma del problema. En nuestro caso, definir a las normas de inocuidad como de difícil adaptación para la producción de la Agricultura Familiar (AF) nos lleva a replantear la problemática. Por eso, nos interesa indagar sobre la capacidad efectiva de los Estados en modificar o crear normativas diferenciales, respetando las diferentes lógicas y competencia entre la heterogeneidad de actores productivos que necesitan acceder a los mercados.

González et al. (2013) destacan que las normativas son resultado de las relaciones sociales e históricas de los seres humanos, en que se reflejan las desigualdades y que configuran procesos de disputa de poder y confrontación de intereses. Desde esta perspectiva, se sostiene que la representación del derecho como algo unívoco es forzada y sugiere la conveniencia de hablar de los derechos, respetando una amplia diversidad y pluralidad de situaciones y necesidades humanas. Para disminuir las desigualdades, se busca diferenciar dentro de las normas sobre inocuidad en la

producción de alimentos, a *lo artesanal* o lo producido con mayor trabajo manual. Esto no excluye el uso de máquinas, pero lo minimiza. Aquí muchas veces se incorpora la escala de la unidad productiva, dimensionada por los ingresos económicos, por la existencia de mano de obra contratada o por el capital productivo. De hecho, en la Unión Europea existen esfuerzos de adaptación de las normativas a las distintas realidades. Por ejemplo, en España, la Red Española de Queserías de Campo y Artesanas publicó un documento que reinterpreta las Normas Higiénico Sanitarias para Pequeñas Queserías con el objetivo de mejorar la aplicación de los reglamentos y desarrollar criterios de flexibilidad que resguarden estos sectores productivos de valor comercial y cultural (González, 2017).

Dentro del MERCOSUR, organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) realizaron seminarios sobre inocuidad de alimentos en la agricultura familiar campesina indígena entre 2016 y 2017. El objetivo de estas reuniones fue generar directrices y políticas diferenciadas, considerando los aspectos sanitarios y marcos normativos regulatorios con énfasis en los consumidores.

En Brasil se ha detectado que los órganos de vigilancia alimentaria, tanto de salud como de agricultura, tienden a entorpecer y des-coordinar el sistema de la Agricultura Familiar. El desafío tiene que ver con la creación de nuevas reglamentaciones que contengan y abarquen dicha realidad y permitan adaptar normas generales según la escala y la lógica del sector productivo (Donagema, 2017).

En la Argentina, en concordancia con una tendencia internacional, el marco regulatorio para la elaboración y comercialización de alimentos ha sido elaborado casi exclusivamente teniendo en cuenta la producción de escala predominantemente industrial. La industria tiende a la homogeneización de la alimentación, instalando una forma específica de calidad que funciona como un poderoso organizador de los mercados, mediante el establecimiento de barreras de acceso, acordes a la producción a gran escala y a las cadenas largas de comercialización (De Haro, 2014). Esta desigualdad fue la que se trató de disminuir a partir de la Ley Nacional N° 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (AF). Esto llevó a crear un comité de la AF dentro del Código Alimentario Argentino. Por su parte, el SENASA creó una unidad de Coordinación de AF y emitió una resolución que incorpora a la AF al reglamento de inspección de productos de origen animal (N° 562/2015). Se suman también los trabajos por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agroindustria (SSAF), que han creado el Sello de la Agricultura Familiar (resolución 419/2015).

Un avance significativo se produjo en 2018, con la incorporación del artículo 154 quater del CAA en 2018, que establece que *Podrán habilitarse establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar que por su volumen de producción operen anexos o no a domicilios particulares.*

El artículo incluye pautas edilicias específicas para estos establecimientos y define categorías de alimentos que son permitidos¹¹.

Un caso ilustrativo de adaptación de las normativas, es el vino. En 2002, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, emitió la Resolución C. 27/2002, donde reconoció al vino casero o patero como un producto diferente, para el cual definió parámetros de regulación específicos. En 2011, en la provincia de Buenos Aires, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) inició un proceso para acordar criterios de regulación de la elaboración de alimentos, a pequeña escala, con las áreas de Bromatología y de Producción de diferentes localidades de la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo fortaleció iniciativas previas y/o creó nuevas. En algunos Municipios, la sanción de las Ordenanzas, se trató exclusivamente de iniciativas de actores locales. Hasta ahora, la provincia de Buenos Aires cuenta con dieciséis Ordenanzas sobre la Producción de Alimentos a Pequeña Escala¹².

En Patagonia se registran también iniciativas a través de la conformación de la Comisión Regional de Bromatología del Valle y la Confluencia, que involucra a siete Municipios de las Provincias de Río Negro y Neuquén. La Comisión busca impulsar programas que favorezcan el desarrollo de la producción e incentiven el comercio local, integrando a los actores involucrados en la inocuidad alimentaria y fomentando el trabajo interdisciplinario e inter-jurisdiccional (De Haro, 2014). En la Provincia de Neuquén, el Ejecutivo emitió el decreto 1215/2000, por el que reglamentó la elaboración y comercialización de productos alimenticios procedentes de los micro-emprendimientos, emprendimientos familiares, turismo rural, y de establecimientos que participan eventualmente en ferias o exposiciones regionales o provinciales. Ese decreto sirvió de señal, para que varios Departamentos de la Provincia, inicien o expandan mecanismos de regulación específicos para la producción de alimentos a pequeña escala.

Herramientas metodológicas

Para alcanzar el objetivo de evaluar los alcances de algunas normativas relacionadas con la producción de alimentos a baja escala, se recopilaron legislaciones locales, reglamentos y se realizaron entrevistas a funcionarios municipales y a

¹¹Frutas y hortalizas acidificadas por fermentación y/o encurtido; frutas, hortalizas, hierbas o especias desecadas/deshidratadas; productos de panadería y confitería horneados; productos azucarados: caramelos, jaleas, mermeladas o dulces, compotas, jarabes, azúcar, melaza, confituras, frutas secas recubiertas, frutas almibaradas y néctares; extracción y fraccionamiento de miel; productos a base de cacao; yerba mate y té; subproductos de cereales, semillas, raíces y frutos: harinas, copos inflados, granola, granos malteados, granos y semillas tostados; aceites; frutas y hortalizas mínimamente procesadas; bebidas analcohólicas (carbonatadas o no) y jugos vegetales; bebidas alcohólicas, fermentadas, espirituosas, destiladas y licores; vinagres de frutas (procesadas o no) y de cereales; Productos de copetín: snacks, frutas secas, granos y semillas salados; dulce de leche; quesos de pasta dura, semidura y quesillo.

¹²En los Municipios de General Villegas (Ordenanza 3.661/2000), Florentino Ameghino (413/2000), Balcarce (60/2002), Luján (5.716/2010), Lobería (1.786/2012), Necochea (7.753/2012), Gral. Madariaga (2.266/2013), Olavarría (3.665/2014), Mar Chiquita (37/2014), Gral. Alvarado (8/2015), La Plata (11.284/2015), Gral. Pueyrredón (22.212/2015), Las Flores (2.901/2016), Chascomús (4.994/2016), San Antonio de Areco (4.237/2017) y Navarro (1476/2017).

elaboradores de alimentos, según una guía preestablecida de respuestas abiertas. Incluimos en el análisis los casos de los Partidos de General Alvarado, Luján, y La Plata en la provincia de Buenos Aires y de los Departamentos de Huiliches, Lacar y Los Lagos, en la Provincia de Neuquén. Alrededor de la pregunta: ¿Qué podemos aprender sobre la aplicación concreta de las políticas de elaboración de alimentos por parte de la agricultura familiar a nivel local? Buscamos echar luz para avanzar en propuestas de inclusión que permitan a la AF llegar al mercado en condiciones aptas de inocuidad.

Este trabajo exploratorio, nos permitió además enumerar grandes temáticas que deberían indagarse en un futuro: a) evolución de la aplicación de estas políticas alimentarias; c) evaluación de la aplicación de normas diferenciadas en otras localidades donde haya políticas similares, y c) analizar casos de otras localidades donde se hayan gestionado políticas y no se hayan podido implementar.

Resultados

Los casos analizados muestran que desde el año 2000 se vienen implementando políticas locales adaptadas a producciones de baja escala, siendo el caso más reciente uno de 2017. Estas políticas se desarrollan en localidades tanto pequeñas como intermedias y/o grandes.

Es de destacar, en Buenos Aires, cierta coherencia en la aplicación de estas políticas dada la acción conjunta con entidades como INTI y responsables del área de bromatología y producción de varias Municipalidades. El trabajo de coordinación y construcción de acuerdos que lideró el INTI funcionó como un catalizador para las políticas locales.

En Neuquén, el marco estuvo dado por un decreto del Ejecutivo Provincial, que involucró a diferentes áreas Municipales (Bromatología y Producción), así como al INTI, Universidades, Subsecretaría de Agricultura Familiar, Instituciones educativas o sociales. A continuación presentamos los resultados de cada caso.

Partido de General Alvarado: Miramar, Otamendi y Mar del Sur

A partir del trabajo articulado entre la Secretaría de Producción y Empleo de la Municipalidad del Partido, el INTA y la Subsecretaría de Agricultura Familiar, se registra la problemática relacionada con el registro de los productos de la AF, así como la posibilidad de habilitar los lugares de elaboración. El grupo de profesionales de cada una de estas instituciones, decide retomar el proyecto elaborado por el INTI Mar del Plata (2011): Registro de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (RePUPA).

Dicha propuesta tiene como objetivo la generación de dos ordenanzas, con objetivos claros: 1) habilitar los lugares de elaboración de esas pequeñas unidades productivas, capacitar y asistir técnicamente a sus miembros para asegurar la inocuidad de sus elaboraciones; 2) promover la creación de ferias municipales donde los elaboradores registrados puedan comercializar sus productos.

En 2015, se promulga en el Partido la Ordenanza N°008, que contempla tres categorías para la habilitación de los emprendimientos elaboradores de alimentos: a) cocina familiar (siempre que cumpla con los requisitos establecidos); b) sala de elaboración y c) sala de elaboración comunitaria. Los alimentos contemplados permitidos son aquellos considerados de bajo riesgo epidemiológico (dulces, mermeladas, jaleas, confituras, frutas untables, chocolates, bombones de fruta, turrone, garrapiñadas, barritas de cereal, panificados sin rellenos que requieran refrigeración, encurtidos en vinagre, chutneys, cerveza artesanal, licores). Esta ordenanza dio lugar al registro de 33 elaboradores de alimentos de las localidades de Miramar, Otamendi y Mar del Sur. De los cuales, 6 integran la cocina comunitaria de Miramar y 5 la cocina comunitaria de Mar del Sur.

La estrategia de la habilitación en las cocinas comunitarias posibilita a los emprendedores elaborar sus productos en un espacio reglamentado y acondicionado para tal fin y poder comercializar en ferias y comercios locales adheridos al programa de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (PUPAs). Estos espacios cuentan con mobiliario e infraestructura propia y los servicios están subsidiados por el gobierno local. Para optimizar el funcionamiento de las salas comunitarias se ha diseñado un reglamento interno entre los participantes, que contempla los días y horarios de funcionamiento. La mayoría de los elaboradores que acceden a estos espacios comunitarios lo hacen porque no han podido cumplimentar los requisitos para la habilitación de sus cocinas domiciliarias (falta de recursos económicos para realizar adecuaciones y mejoras edilicias en las cocinas familiares) o lo toman como un período de transición mientras realizan las mejoras pertinentes.

Con la intención de afianzar y mejorar las condiciones en los procesos de elaboración, las instituciones involucradas han implementado diversas capacitaciones destinadas a los elaboradores en las temáticas de manipulación de alimentos, buenas prácticas de manufactura, identidad comunicacional de los productos y de los emprendimientos y procesos de elaboración por rubros de tipo de alimento.

La comercialización de los productos registrados se realiza en comercios (almacenes, dietéticas, restaurants) mediante el desarrollo del Programa Municipal denominado "Sabor Local" en el cual se encuentran registrados más de 30 comercios de la ciudad. Además, existe un espacio de venta fijo denominado "Punto Fijo PUPA" en una plaza céntrica de la ciudad de Miramar, armado con el apoyo del Municipio y el Ministerio de Producción de Nación. Ahora es sostenido por los propios productores, funcionando los fines de semana largos y en vacaciones escolares. Otro punto de venta es la Feria de Economía Social y Solidaria.

Desde lo institucional estatal, se debería incrementar y mejorar el acompañamiento técnico in situ sobre todo en los momentos de elaboración para verificar la inocuidad en todo el proceso y la calidad de los productos. Los técnicos involucrados son pocos y con múltiples actividades. Tanto los elaboradores como los técnicos, consideran que se deberían mejorar la infraestructura de los espacios de elaboración y ampliar la cadena de comercialización mediante el establecimiento de acuerdos formales con localidades vecinas de otros Municipios.

Partido de La Plata

Desde 2015 cuenta con la Ordenanza N° 11284 y el Decreto Municipal N° 1934, que contempla la producción y/o fraccionamiento de alimentos de consumo humano a pequeña escala. La autoridad de aplicación es la Dirección de Bromatología y se establece que deben ser alimentos de bajo riesgo sanitario (lo mismos que en la ordenanza del caso del Partido General Alvarado). En todos los casos, los productos deben contar con una etiqueta donde figure fecha de elaboración/ vencimiento y un detalle de los ingredientes utilizados.

Para comenzar el trámite se debe presentar la documentación estipulada en la Dirección de Bromatología y se coordina una visita a la unidad productiva en conjunto con la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para evaluar y asesorar a los pequeños productores. Se exime del pago de sellados o timbrados a los micro-emprendimientos durante los trámites de habilitación.

La documentación requerida consiste en el DNI del emprendedor, documentación de la propiedad, constancia de inscripción en AFIP y ARBA, croquis de la vivienda, declaración de ingredientes, descripción del proceso de elaboración, modelo del rótulo, libreta sanitaria y el curso de manipulación de alimentos.

La ordenanza establece restricciones sobre quienes podrán regularse con esta norma. Se trata de micro-emprendimientos del sector alimenticio de tipo familiar, individual o de forma asociativa, dedicados a la producción y fraccionamiento de alimentos artesanales de autoempleo y subsistencia que cuya actividad se desarrolle en un espacio físico que forme parte de la vivienda familiar del titular del emprendimiento, con una superficie máxima de 50 m² y una potencia instalada máxima que no supere los 5 HP. Además, los requisitos edilicios solicitados son: mesadas y alacenas de material lavables, paredes y pisos con acabado liso y lavable, aberturas al exterior con tela mosquitera, suministro de agua potable fría y caliente, utensilios y equipos exclusivos, uniformes, entre algunos otros.

El Municipio está obligado a: 1. Abrir y administrar un Registro de Pequeñas Unidades de Producción Alimenticias, en el ámbito de la Dirección de Bromatología. Pueden pertenecer al Registro todos aquellos emprendedores que producen alimentos a pequeña escala en el partido de La Plata y tienen como punto de venta las ferias y eventos comunales. 2. Evaluar a través del organismo de aplicación los requisitos y condiciones exigidos y los que imponga la reglamentación. 3. Habilitar los espacios físicos en los que se desarrollara la tarea de elaboración de los productos alimenticios por un periodo de un año, susceptibles de renovación. 4. Realizar a través del organismo de aplicación una inspección cuatrimestral en los espacios físicos donde se desarrollara la actividad de producción.

Partido de Luján

La ciudad de Luján cuenta con la Ordenanza N° 5716/2010, de Pequeñas Unidades Productivas (PUP). La realización del proyecto de ordenanza fue llevada a cabo

a través del trabajo articulado entre el Municipio de Luján y las organizaciones de productores que luego, conformaron la Asociación de la Feria Franca Luján. Actualmente cuentan, además, con el apoyo del técnico de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y de la Universidad Nacional de Luján (UNLu) que brindan asistencia técnica a todos aquellos productores que quieren iniciar en su propio emprendimiento de cocina familiar.

Cuando un productor decide habilitar su cocina familiar, debe dirigirse a la Oficina de Empleo (Secretaría de Producción y Turismo), la cual analiza el pedido dentro de sus parámetros (diferenciando si el proyecto es pertinente con lo establecido dentro de la ordenanza o si es mayor y se necesita un local específico). Si califica para PUP, se lo deriva a la Dirección de Bromatología (Secretaría de Salud), la cual envía a un inspector para realizar la visita en la cocina familiar y si cumple con los requisitos solicitados en la Ordenanza, se le otorga el n° de expediente de PUP (compuesto por el n° del municipio, luego el n° de expediente y por último el año de habilitación) para poder elaborar con habilitación. El Municipio no cobra ninguna tasa para habilitar la cocina familiar. Luego de ese proceso que corresponde al Municipio, la Asociación de la Feria Franca se reúne para permitirle al productor que cuenta con n° de expediente, poder comercializar en la Feria Franca Luján. Actualmente, hay diez (10) cocinas habilitadas, cuyos elaboradores comercializan en la Feria Franca, pero se estima que hay algunas más que comercializan por su cuenta.

Departamento Huiliches, localidad de Junín de los Andes

La Municipalidad de Junín de los Andes adhirió al decreto provincial 1215/2000, aprobó la Ordenanza N° 196/2004, cuya autoridad de aplicación es el área de Bromatología. La Ordenanza contempla la elaboración de diferentes alimentos: frutas y hortalizas frescas, desecadas, licores y/o conservas, huevos, leches y sus derivados, repostería, pan casero, dulces y/o confituras, productos farináceos fritos, productos de chocolates de elaboración manual, cereales inflados. Se establecen tres tipos de lugares de elaboración: a) la vivienda familiar (en espacios independientes a la cocina familiar); b) locales pertenecientes a Entes Sociales (escuelas comedores comunitarios- centros comunitarios); y c) establecimientos comerciales habilitados. El Municipio, así, establece para estos lugares de producción la obligatoriedad de contar con un director técnico cuando se elaboren productos envasados (carnes, dulces, conservas de origen vegetal, etc.) y contempla condiciones especiales cuando se elaboran productos a base de carne y chacinados y lácteos.

A partir de la aprobación de la Ordenanza N° 196/2004, se ha autorizado que se elaboren alimentos en diferentes lugares institucionales como centros culturales, iglesias y escuelas. Esos espacios son utilizados por personas que se dedican a la venta ambulante o que participan en ferias o eventos locales, impulsados por la necesidad de generar ingresos monetarios y, en muchos casos, por la experiencia de elaboración doméstica de alimentos. En las instituciones sociales sólo está autorizada la elaboración de alimentos de bajo riesgo, que no necesitan de una dirección

técnica. Los más frecuentes son ciertos panificados como pan casero, tortas fritas, budines, alfajores de maicena, panes saborizados en base a hierbas aromáticas.

Cada cocina institucional que quiera ser parte de una Unidad Productiva, recibe asistencia de bromatología, para elaborar un plan de mejoras. La institución es responsable de la infraestructura y equipamientos necesarios para elaboración, aunque a veces una parte del equipamiento es aportado por los elaboradores. La institución define pautas de uso de los lugares, las formas de trabajo, el pago de algunos gastos y coordina la asignación de turnos a los elaboradores. Cada institución debe informar a bromatología con anticipación, qué personas utilizarán el lugar, en qué momento y qué productos van a elaborar. A partir de ello, bromatología realiza inspecciones al azar. Previamente, cada elaborador debe realizar anualmente la capacitación de manipulación de alimentos, tramitar la libreta sanitaria y acercarse a bromatología para actualizar sus datos, especialmente, dirección y un contacto. Bromatología municipal ofrece un curso de manipulación de alimentos de manera gratuita todos los meses. En general, se considera que los panificados de bajo riesgo no necesitan análisis. En la medida de lo posible se trata de prescindir de los análisis, a través de la evaluación de la trazabilidad, desde la materia prima, la elaboración, los envases y el transporte. Si todo se realiza adecuadamente y si no surgen inconvenientes, no se hacen análisis porque se considera que bajo el seguimiento del profesional, el producto está apto para consumir.

Departamento Lacar, localidad de San Martín de los Andes (SMA).

La Municipalidad de SMA aprobó la Ordenanza N° 3886/2000, cuya autoridad de aplicación es el área de Producción y la Dirección Municipal de Bromatología. La Ordenanza reglamenta la elaboración y comercialización de productos alimenticios tales como frutas y hortalizas frescas, conservas, secas y desecadas, huevos, miel, leche y derivados, aves vivas o faenadas en matadero habilitado, chacinados, encurtidos en vinagre, conservas de hortalizas de bajo riesgo epidemiológico, repostería, pan, dulces, productos en almíbar, turrone, peladillas y mazapanes, productos farináceos fritos, harinas artesanales, cereales inflados, pochoclos, gofio de maíz, de trigo o ñaco, previa evaluación de la autoridad de aplicación.

Esta ordenanza, que habilita productos procedentes de micro-emprendimientos, emprendimientos familiares y solidarios de la ciudad y parajes rurales cercanos, se encuentra reglamentada, aunque no están construidos todos los anexos según los tipos de productos. El impulsor de la gestión de la ordenanza fue un agente del área de Desarrollo Social de la Municipalidad con acompañamiento del área de Bromatología, y con el interés de diversas instituciones que también participaron. Sin embargo, según el criterio de un funcionario de Bromatología, la elaboración permitida de alimentos está acotada a rubros de bajo riesgo como confituras, chocolates, dulces, panadería: *Nosotros les decimos, que la gente que necesita una salida laboral, necesita hacer productos de mercado, que tengan buen mercado, que no sean complejos y en lo posible de bajo riesgo, por la comercialización, transporte, expendio. Hay productos que contempla la ordenanza, que no están dentro de ese criterio.*

Esas son las cosas que todavía no logran ponerse de acuerdo las instituciones con los productores, porque las mismas instituciones creen que a veces sí se puede (...). Nosotros no decimos, no, no se puede. Debería crearse otro espacio específico para esos tipos de elaboración. No se puede en estas cocinas. Yo prefiero que haya 20 productores de pan y no un productor de cerveza.

En SMA, se contemplan tres categorías de lugares de elaboración de productos alimenticios: a) locales independientes de la cocina de la vivienda familiar; b) locales pertenecientes a Entes Sociales (Comedores comunitarios, Centros comunitarios, Clubes, Escuelas, etc.) y c) las cocinas de establecimientos comerciales habilitados.

La Ordenanza n° 3886/00 considera que no deben inscribirse los productos. Cada elaborador debe indicar a la autoridad de aplicación el producto que elaborará, el detalle de las materias primas e ingredientes que utilizará, la fecha de envasado y la fecha de vencimiento estimada. Con respecto al análisis de los productos, la reglamentación establece las condiciones de realización de los mismos. La Municipalidad cuenta con un lugar para realizar análisis bacteriológicos. Los costos los debe cubrir cada elaborador. Los primeros análisis se realizan a una tarifa diferencial.

Inmediatamente a su aprobación, la Ordenanza n° 3886/00 permitió que las personas que realizarían la elaboración en los centros comunitarios autorizados, comenzaran a producir. Debido a algunos inconvenientes, luego, se comenzó a gestionar la creación de salas de elaboración específicas. Desde el área de la Bromatología de la Municipalidad señalan que *El problema de los centros comunitarios era que se dificultaba el control por la diversidad de actividades que había. En los centros comunitarios se les daba de comer a familias de un barrio, se alquilaba para un evento particular...había mucho movimiento de gente y se complicaba la higiene y el mantenimiento de la infraestructura. Entonces se armó el proyecto de cocinas comunitarias solamente para productores.*

En 2014, desde la Municipalidad, el INTI y El Banquito de la Buena Fe, se gestionaron fondos para instalar tres cocinas municipales de uso compartido, para uso exclusivo de los elaboradores familiares. La coordinación y mejora de todo el sistema de apoyo a los elaboradores familiares requirió de tiempo: *En realidad, la demora de todo esto fue, poder lograr que cada institución llegue a un mismo criterio. Llevó mucho coordinar con los productores: quién iba a hacer la elaboración, quien quería, quien no quería. También los protocolos de cómo inscribirse, qué elaborar, cómo elaborar, eso, junto con el reglamento interno (Área Bromatología de la Municipalidad).*

Actualmente la organización de las actividades en cada cocina de uso compartido depende del Área de Producción, que selecciona a los elaboradores en conjunto con el área de Desarrollo Social y hacen la regulación inicial. Desde el Área de Bromatología, realizan las fiscalizaciones. Tanto desde el Área de Producción como desde el INTI se asesora y capacita a los elaboradores. Si bien hay criterios consensuados de uso, solo una de las cocinas cuenta con un Reglamento. La sala para elaboración de alimentos libres de gluten cuenta con una Dirección técnica a cargo de una persona del área de Producción. En estas cocinas elaboran los micro-emprendimientos y/o los

que tiene licencia (20 familias). Los primeros sólo pueden vender en ferias, mientras que los segundos acceden a cualquier local comercial de la localidad. Según la disponibilidad de horarios, una persona puede llegar a elaborar tres o cuatro veces a la semana, según lo que produce y sus propias necesidades.

Departamento Los Lagos, localidad de Villa La Angostura

Desde el año 2014, se implementa la Ordenanza 2912, que autoriza el funcionamiento y las condiciones de uso de la Sala de Elaboración Comunitaria de Productos Alimenticios, la cual es utilizada por emprendedores, y cuya autoridad de aplicación es el área de Bromatología y la Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad. La Ordenanza se formuló entre las Áreas de Economía y Desarrollo Local y Bromatología para regular el uso de las Salas de Elaboración Comunitaria de Productos Alimenticios. Se crearon tres salas de elaboración, con un total de 200 m², una de dulces y conservas, otra de panificados, otra de alimentos libres de gluten. Las salas están equipadas y cuentan con un depósito para los productos terminados. Para las reformas del lugar hubo financiamiento desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y, en menor medida, de otras instituciones. Como antecedente a la Ordenanza 2912, existió durante 10 años, un proyecto comunitario para alimentos, por el que bajo ciertas condiciones se permitía la elaboración en algunas cocinas domiciliarias, para comercializar los productos en ferias.

La Ordenanza 2912 permite elaborar alimentos de bajo riesgo, lo cual está dado por el bajo contenido de humedad o proteínas o por su acidez (dulces, licores, mermeladas, escabeches, néctares, conservas y todos aquellos alimentos ya autorizados por el responsable del área bromatológica municipal). Para la organización del trabajo cada elaborador debe pagar un canon y solicitar un turno en la Subsecretaría de Economía Social. Aunque no es obligatorio, si está registrado en el Registro de Emprendedores Locales, tiene un descuento del 50% en el pago del canon y tiene preferencia de uso ante otra persona que no esté registrada. Además, la Ordenanza contempla que en caso de existir sobre demanda de turnos, cada emprendedor no podrá ocupar más de 8 (ocho) turnos mensuales. Posteriormente, la Subsecretaría de Economía Social informa al área de Bromatología sobre los turnos otorgados. El turno de elaboración tiene una extensión de 6h. Por día, hay dos turnos en cada sala. Actualmente usan las salas de elaboración de alimentos unas 30 personas.

Los productos elaborados pueden comercializarse en toda la localidad. Para aquellas personas que están registradas en el registro de emprendedores locales, se dispone de lugares específicos como locales municipales y también espacios asignados en eventos periódicos organizados con recursos de la municipalidad. La Ordenanza, contempla además que se pueda habilitar a nivel provincial y nacional. Finalmente, se puede mencionar que la Ordenanza crea un fondo propio para las salas de elaboración, a partir del cobro de las habilitaciones y el canon a las personas elaboradoras. Dicho recurso se destina a la adquisición de equipamiento menor e insumos así como también afrontar gastos corrientes que aseguren el funcionamiento del espacio.

Consideraciones finales

El estudio de antecedentes sobre la aplicación de las políticas locales de regulación -de la producción de alimentos a pequeña escala- brinda elementos para mejorar su aplicación, y puede contribuir a iniciarla en aquellos lugares en que aún no se implementan. Este trabajo pretendió conocer más de cerca los procesos de gestión de producción de alimentos dentro de un marco legal, buscando la inserción de los agricultores familiares en el mercado "formal".

Las experiencias relatadas en este artículo muestran los esfuerzos realizados desde las diferentes instancias locales por adecuar las normativas a las demandas y necesidades de cada una de las producciones de los micro-emprendimientos. Estos esfuerzos implicaron una fuerte interacción entre las diferentes áreas municipales y provinciales (bromatología, secretaría de la producción y legales). A su vez, algunos municipios intercambiaron ideas entre ellos, tratando los vacíos institucionales y legales.

La revisión sobre el proceso de gestión de las normativas en cada uno de los Municipios seleccionados muestra cierta lentitud y complejidad. En todos los casos, se observa voluntad de parte de los técnicos que están en el día a día acompañando a los productores, así como de algunos funcionarios que buscan solucionar la problemática cada uno con sus propios criterios. Esta reingeniería institucional tiene, en algunos casos, mayor éxito que en otros. Pareciera existir una tensión en cuanto a los criterios de control. Por ejemplo, el personal de la secretaría de producción de un municipio, generalmente, busca favorecer el aumento de unidades productivas, bregando por la inclusión social. Mientras, que aquellos que trabajan en bromatología se focalizan exclusivamente en el cumplimiento del Código Alimentario. La falta de unificación de criterios se ha solucionado en algunos de los casos estudiados a través de comisiones inter-institucionales de gestión conjunta, con roles bien definidos y complementarios.

A pesar de las dificultades, se constatan casos que logran garantizar la inocuidad de los alimentos, mejorar y ampliar la inserción de familias productoras a circuitos locales y regionales de producción y consumo, en diferentes escalas de centros urbanos. Los casos exitosos cuentan con estrategias locales con amplio margen de maniobra para construir sus propias normativas, logrando abrir diferentes tipos de unidades productivas: a) salas de elaboración municipal; b) cocinas de instituciones sociales utilizadas por terceros; c) salas de uso asociativo de organizaciones de productores; d) lugares anexos a las viviendas familiares autorizados para la manipulación de alimentos; e) cocinas familiares habilitadas; y e) sitios de organizaciones sociales.

En algunos casos, la misma puesta en práctica de las normativas fue cambiando en función de la demanda. En un caso se inició la elaboración a pequeña escala en cocinas de instituciones sociales, para luego, crear lugares exclusivos para el uso rotativo de los elaboradores. De esta manera, el Municipio de San Martín de los Andes logró contar con un solo espacio que reuniese todas las condiciones de inocuidad para todos los emprendimientos locales. Inicialmente, en Villa La Angostura, se autorizó la elaboración en cocinas domiciliarias que reunían determinadas condiciones

y varios años después se instalaron y abrieron cocinas municipales, con mayor cantidad potencial de alimentos a elaborar y mejores condiciones de trabajo.

Existen diversas situaciones de control, en función de la coordinación de las diferentes áreas del municipio. En algunos, el área de bromatología es pro-activa, realiza varios análisis a los productos de la AF, recomienda mejoras de procesos y productos, ofrece el servicio de autoclave para ciertos alimentos. En otros, se observa cierta rigidez en la práctica pese a las normativas de carácter más amplio. Por ejemplo, se permite la elaboración de alimentos en instituciones sociales para un segmento acotado de alimentos.

Para no generar una competencia desleal con otros actores productivos de mayor escala, se busca tanto en las normas como en la práctica, diferenciar por perfiles productivos. Se destacan los elaboradores de micro-emprendimiento, autoempleo, subsistencia, y productor familiar. Esta diferenciación les permite manejar la cantidad de productos a ofertar para limitar la competencia.

En las cocinas institucionales, un interrogante abierto es la cantidad de tiempo óptima que una persona elaboradora debería permanecer trabajando en las instalaciones. ¿Debería ser un servicio público permanente?, o ¿deberían concebirse como un espacio de incubación de unidades económicas para períodos acotados? En síntesis, este trabajo exploratorio muestra los grandes esfuerzos aislados que se han realizado en los municipios estudiados, y que de manera incipiente comienza a haber una política nacional articuladora de todos los estamentos necesarios para propiciar que los productos de la AF se vendan más allá de las ferias locales.-

Bibliografía

- De Haro, A. (2014). Regulaciones Globales y Mercados Locales. Adaptaciones y Controversias. IX Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Ciudad de México 6 al 11 de octubre del 2014.
- Donagema, E. (2017). Institucionalidad de Brasil para la inocuidad y el desarrollo de la AFCL. Ponencia del "II Seminario internacional de Inocuidad de los Alimentos en la AFCL como parte del Sistema Agroalimentario - Construyendo una Agenda Regional". Santiago de Chile, 29 – 30 Agosto 2017
- González, E., Gómez C. y Moricz M. (2013). Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana. 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA.
- González, L. (2017). Empaques hortícolas para la agricultura familiar. Manual para la interpretación de la norma. Ponencia del II Seminario internacional de Inocuidad de los Alimentos en la AFCL como parte del Sistema Agroalimentario - Construyendo una Agenda Regional. Santiago de Chile, 29 – 30 Agosto 2017
- Muller, P. (2002). Las Políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Colombia
- Oszlack O y O'Donnell G (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista de estudios sociales de la ciencia. Año II, N°4. Centro de Estudios e Investigación. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.