

# La inocuidad en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: análisis orientado a la valoración del concepto

## Safety in the National Plan for Food and Nutrition Security: assessment-oriented analysis of the concept

GONZALEZ MARÍA AMALIA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Licenciada en Nutrición (USAL), Magíster en Gestión de la Calidad Agroalimentaria (USAL), Diplomada en Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Seguridad alimentaria y Políticas Públicas contra el Hambre (Fundación Henry Dunant y FAO América Latina).

**Correspondencia:** msc.amalia.gonzalez@gmail.com - **Recibido:** 25/07/2013 . **Aceptado en su versión corregida:** 21/10/2013.

### Resumen

Una correcta nutrición humana, que permita un completo estado de salud, no puede ser entendida solamente como la acción de consumir alimentos; existen varios factores involucrados, uno de los cuales es la inocuidad. El presente trabajo tiene como propósito analizar la Ley argentina N° 25.724 que crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición e interrelacionarlo con conceptos de inocuidad alimentaria. Se busca con ello resaltar la importancia de la inocuidad a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo. Se pretende enfatizar que la asistencia nutricional debería ser de carácter integral, no solo focalizando en proporcionar alimentos (o los medios para obtenerlos) sino también formando a las personas que se encuentran amparadas en el Plan. Educación referida a proteger la inocuidad alimentaria ayudaría a evitar enfermedades asociadas que podrían perjudicar la salud de estos sujetos de derecho así como los objetivos de la Ley antes mencionada.

**Palabras clave:** Inocuidad alimentaria, Seguridad alimentaria, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (PNNSA).

### Abstract

Proper human nutrition, which allows a complete state of health, cannot be only understood as the act of consuming food; there are various factors involved, one of which is safety. The present work aims to analyze the Argentine law N° 25.724 created by the National Plan for Food and Nutrition Security and interchange it with food safety concepts. The objective is to highlight the importance of food safety along all the food chain, from production to consumption. And that nutritional assistance should be comprehensive, not just focusing on providing food (or the means to obtain it) but also training people who are covered by the Plan. Education on food safety would help avoid associated diseases that could harm health as well as enforcing the objectives of the Law mentioned before.

**Keywords:** Food safety, Food security, National Plan for Food and Nutrition Security (NPFS).

## Introducción

Desde sus inicios, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva. El origen del concepto *Seguridad Alimentaria* se remonta a la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre” de 1948, en la cual se reconoció el derecho al alimento como eje central del bienestar humano (1).

La Cumbre Mundial de la Alimentación realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en 1996, resumió las definiciones sobre Seguridad Alimentaria indicando que:

*“existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”* (2).

Los Estados tienen tanto la obligación de asegurar la protección contra el hambre de las personas como de hacer todo lo posible por promover un disfrute pleno del derecho a alimentos adecuados.

El Objetivo General del presente trabajo fue estudiar la Ley 25.724/2003 de la República Argentina orientando el análisis a la temática referida a la Inocuidad de los alimentos. Esta Ley estableció la creación del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (PNSA) destinado de erradicar el estado de inseguridad alimentaria del país

*“en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”* (FAO, 2006).

En el estudio, se pretendió encontrar evidencia de acciones concretas, programadas y efectivas a nivel nacional referidas a la Inocuidad en el Plan analizado.

La idea de abordar la relación entre Inocuidad y Seguridad Alimentaria surgió dentro de un contexto de formación internacional en Políticas contra el hambre, vinculado a la experiencia en inocuidad preexistente. Asimismo, se consideró

oportuna y apropiada una revisión a 10 años de la creación del Plan. Se fundamentó sobre la hipótesis de la escasa información pública disponible referida a esta relación.

Este trabajo fue de carácter retrospectivo y corte transversal. Fue desarrollado entre Septiembre 2011 y Marzo 2012, estudiando la documentación existente (legislaciones, manuales, folletos, etc.) y realizando solicitudes a Organismos relacionados a la temática (Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social, Sindicatura General de la Nación, FAO Argentina). En ocasiones se solicitó la información según el Decreto 1172/2003. El trabajo tiene un cuerpo descriptivo con bases analíticas y un final que pretende ser propositivo.

## Importancia de la inocuidad de los alimentos

Dentro de varios ejemplos sobre la importancia de la Inocuidad, se priorizan dos de relevancia, comenzando con la mencionada definición de Seguridad Alimentaria de la FAO, al especificar que la alimentación debe estar *“exenta de sustancias nocivas o dañinas para la salud”*. En el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, también se profundiza la necesidad de:

*“Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios...”*(3).

La Inocuidad de los alimentos, es un

*“concepto que implica que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparan y/o consumen de acuerdo al uso previsto”* (4).

Y, según la Organización Mundial de la Salud

*“engloba acciones encaminadas a garantizar la máxima seguridad posible de los alimentos. Las políticas y actividades que persiguen dicho fin deberán*

de abarcar toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo" (5).

A nivel nacional e internacional, la importancia de la inocuidad es indiscutible. Todos los actores de la cadena alimentaria tienen la responsabilidad de asegurar que los alimentos sean inocuos y aptos para consumo (6).

### Interrelación propuesta entre el PNSA y la Inocuidad de los alimentos

Relacionando la garantía de Seguridad Alimentaria y la Inocuidad, si se pretende lograr plenamente la primera, se debe trabajar en vistas de la consecución de la segunda. Inclusive la Constitución Argentina, en su Artículo 42 valora la importancia de esta interrelación. No se habla sólo de obligación moral, sino también de responsabilidad, de carácter administrativo, civil y penal que protege al consumidor ante daños producidos por el consumo de alimentos no aptos (7). Se busca asimismo un consumidor que pueda discernir los riesgos de consumir alimentos en mal estado.

Subsanar una necesidad de alimentación con productos (o agua) no seguros, exacerbaría el estado de inseguridad alimentaria pudiendo incluso llevar a un estado crítico de salud, debido a la vulnerabilidad de la persona para resistir a una enfermedad (8).

A modo de ejemplo de compromiso entre ambos conceptos se menciona una de las decisiones tomadas en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo realizada en 2008, en la cual los 33 países miembros de la región coincidieron en que:

*"Todos los países deberán promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de políticas públicas que impulsen el desarrollo rural, la producción sustentable de alimentos, su inocuidad, su distribución y su comercialización" (9).*

Cabe destacar que la República Argentina fue el primer país de América Latina que contó con una Ley de Seguridad Alimentaria Nacional.

## El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Argentina (PNSA)

El PNSA tiene sus raíces en la iniciativa popular post crisis del año 2001, llevada a cabo mediante la campaña "El Hambre más urgente". Esta crisis provocó que 20,8 millones de personas tuvieran que afrontar una situación de pobreza y de las cuales 9,96 millones cayeron en indigencia (57,4% y 27,5% respectivamente). El 75% de las personas pobres se encontró con insuficiencia alimentaria o riesgo nutricional (10).

En Diciembre de 2002, se sanciona con fuerza de Ley la creación de este Programa y en el año 2003 se promulga de hecho la Ley 25.724 que crea el PNSA. El Poder Ejecutivo la reglamentó a través del Decreto N° 1018/2003 y la Resolución Ministerial 2.040/03 puso en marcha el Programa.

*El PNSA apuntó a constituirse como política de Estado en materia alimentaria reemplazando y unificando programas preexistentes (11).*

Características generales:

- **Eje central:** asistencia alimentaria directa.
- **Alcance:** de carácter federal, el nivel nacional aporta fondos a las provincias.
- **Autoridad de aplicación:** Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación en el ámbito nacional y gobiernos provinciales/municipales en sus jurisdicciones.
- **Destinatarios:** población vulnerable comprendida debajo de las líneas de pobreza e indigencia, recién nacidos y niños hasta 14 años, embarazadas, lactantes, discapacitados y adultos mayores de 60.
- **Prestaciones:** asistencia alimentaria y nutricional directa, asistencia a comedores, autoproducción de alimentos, mejoramiento de servicios alimentarios, cuidado de la embarazada y el niño sano.
- **Financiamiento:** Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional.

Si bien el PNSA fue creado para subsanar una situación de emergencia nacional, 10 años después ya no puede concebirse solamente como un tratamiento reactivo sino que debe ser incorporado

como una práctica reinante que pretende revertir un estado de inseguridad alimentaria menor al de aquel momento, pero aún presente.

Es importante destacar que, en la Ley 25.724 se mencionan los temas de inocuidad alimentaria en un apartado especial y aunque no es su objetivo desarrollar ampliamente el concepto, sí es positivo haberlo mencionado. Se realiza esta observación debido a que en legislaciones anteriores e inclusive simultáneas en tiempo, no se hacía mención sobre el tema (Se analizaron: Decreto 644/03; Ley 25.562; Decreto 108/2002, entre otros).

## El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a la luz de la inocuidad alimentaria

### *Principales Hallazgos en Material documentado (abordaje teórico)*

**a. A nivel legislativo del PNSA:** se hace mención de términos referidos a la inocuidad tanto en los artículos 5 y 8 de la Ley 25.724/03 como en el Anexo 1, incisos 5 y 6 del Decreto reglamentario 1018/03.

**b. Documento controlado de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del MDS basado en la Ley 25.724 (2005):** se pudieron encontrar varias menciones sobre la interrelación entre inocuidad y seguridad alimentaria (12):

- Al hablar de articulación de acciones entre áreas de Desarrollo Social, Salud, Educación, Agronomía, Trabajo y Organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, también se detalla que se trata de promover y favorecer  
*"...el manejo higiénico y la conservación de alimentos, incluyendo el agua potable..."*
- Dentro de los Objetivos de la Propuesta, al abordar el tema de Asistencia alimentaria, se menciona a la Inocuidad al informar sobre la puesta en marcha del Proyecto "Apoyo a Proyectos Comunitarios" y también en el apartado "Refuerzo a los servicios alimentarios escolares".
- Dentro de las Estrategias del Plan, encontramos una de ellas referida al "cuidado del

medioambiente y la calidad e inocuidad de los alimentos".

- En las Metas Nutricionales se lee:  
*"Controlar bromatológicamente los alimentos que integren los módulos alimentarios y que sean aprobados como aptos para el consumo"*.

Sin embargo, en una posterior verificación teórica, se observó que, de 103 productos pre-elaborados para integrar los planes de asistencia alimentaria, 94 fueron elaborados por 4 empresas, de las cuales una sola informaba tener implementadas las Buenas Prácticas de Manufactura y el sistema HAC-CP (Hazard Analysis and Critical Control Points) (13).

- Apartado sobre Comedores Comunitarios: se mencionan aspectos de gestión que deben cumplir los mismos, detallando las características necesarias de las instalaciones para garantizar una elaboración segura de alimentos.

De lo analizado previamente puede inferirse que, a nivel de Planificación de Políticas referidas al PNSA, se especifica la necesidad de salvaguardar la inocuidad de los alimentos. Incluir este pilar demuestra que afortunadamente es un concepto que está adquiriendo valor. De todas maneras, lograr estos positivos hallazgos fue fruto de un análisis exhaustivo en documentos no ampliamente distribuidos sumado a mucha interpretación y detalle.

### *Acciones concretas (abordaje práctico)*

**a. Medios virtuales:** como primer medio de comunicación público consultado, se analizó la información disponible sobre el Plan en el portal web del MDS (14). Se encontraron conceptos descriptivos generales, aunque al ahondar en acciones relativas a la inocuidad de los alimentos, los hallazgos fueron escasos. Se puede afirmar que los contenidos se encuentran escritos en un lenguaje aplicable a todo tipo de público y también que se cuenta con material gráfico sobre *Conservación de alimentos*. Sin embargo, si se pretende profundizar en conceptos más específicos y detallados, la disponibilidad se vuelve crítica. En una sección del portal web de

Presidencia de la Nación (15), se encontró un apartado sobre el PNSA y educación en donde se detalla la necesidad de mejora de la calidad en los servicios de alimentación, sin embargo no se especifican acciones concretas a seguir.

**b. Entrevistas personales:** en una reunión con personal relacionado de la Planificación y Ejecución del PNSA se pudo obtener material de importancia, sin embargo, no se obtuvieron otros datos por considerarlos confidenciales. Como elementos de salida encontramos:

- Ausencia de planificación de contenidos para la entrega del material didáctico disponible (según necesidades de cada población).
- Ejemplos de material didáctico: publicaciones, imanes, trípticos y folletos. Por cada grupo etario hay un tríptico específico. Estas modalidades abarcan distintas temáticas, una de ellas la inocuidad.
- Los contenidos del material gráfico referido a inocuidad son: buena conservación y almacenamiento de alimentos; higiene para conservar la salud; consejos para la elaboración de conservas caseras; control de plagas.
- Herramientas que utiliza el personal que coordina el PNSA para capacitar a los multiplicadores: las Guías alimentarias para la Población Argentina y el Manual de multiplicadores; la Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) y trabajos específicos realizados por zonas geográficas, entre otros.

Analizando estas herramientas se encuentra que:

- Las **Guías alimentarias** poseen un apartado sencillo sobre inocuidad. El mismo trata sobre temas generales más relacionados a Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (ETAs). Se proponen metas y objetivos centrados en el consumo de alimentos seguros y prevención (16).
- En el **Manual de multiplicadores** se detalla de manera más precisa el “cómo” lograr la inocuidad. Se describen recomendaciones para la compra, almacenamiento, cocción y manipulación de los alimentos. Está claramente orientado a personas responsables de comedores comunitarios (17).
- **Proyectos ejecutados en el país:** focalizán-

dolos en temas referidos a la inocuidad, se encontró que dentro de las *Estrategias de Superación* se menciona la “calidad” al hablar de compra venta de alimentos. No se detallan más contenidos sobre buenas prácticas en material disponible. Dentro de las *Estrategias Compensatorias y de Promoción*, se encontraron definidos conceptos más detallados de Inocuidad como ser: correcta elaboración, manipulación y conservación (de los alimentos); disponibilidad de agua potable; higiene personal y del establecimiento; equipamiento para la manipulación y conservación de los alimentos; buen manejo de la basura y control de plagas.

Bajo la luz de esta herramienta, se analizó el Proyecto ARG/06/001/G “Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)”. Se detectó que la palabra inocuidad estuvo ausente en la formulación teórica (eventualmente solo hubo menciones de “higiene”).

- **Educación Alimentaria Nutricional (EAN) destinado a referentes de organizaciones del Proyecto “Abordaje Comunitario”:** La EAN constituye el eje central del PNSA. Se observó que entre otros, existen para capacitar temas de manejo higiénico, conservación de alimentos, agua potable, elaboración y distribución de alimentos, promoción y educación alimentaria nutricional (18).

**c. Monitoreo y evaluación de acciones:** se realizaron consultas tanto a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como al MDS considerados Organismos idóneos al tema, sin embargo las respuestas recibidas no lograron aportar más información a los contenidos previamente estudiados.

## Conclusiones

La importancia de garantizar la Seguridad Alimentaria en toda la población de un país es objetivo claro y manifiesto de todos los Gobiernos comprometidos con el concepto de que el Derecho a la alimentación adecuada es un de-

recho humano ligado a la vida del individuo. De todas maneras, no sólo debe tratarse de brindar asistencia alimentaria directa sino también de proporcionar conocimiento de manera de mejorar integralmente las condiciones de la población destinataria. Para lograr este compromiso, siempre debe recordarse que la Seguridad alimentaria y la Inocuidad son conceptos simbióticos, no pueden ser separados uno del otro ya que ante la carencia de la observancia de uno, el otro se ve perjudicado.

La sanción de la Ley 25.724 que creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional fue un punto de inflexión necesario al momento de su creación y sustentable para años venideros. Se encontró que esta Ley, afortunadamente tomó la Inocuidad entre sus conceptos, mejorando su contenido y diferenciándose de programas y leyes anteriores.

El presente trabajo se propuso un objetivo sin precedentes al vincular ambas temáticas, ya que habitualmente es más frecuente encontrar estudios cuantitativos sobre planes y programas específicos. Si bien esto resulta importante y necesario, otra dirección o enfoque de análisis, enriquece lo que puede lograrse a futuro.

Como resultado pudo comprobarse que el concepto de inocuidad ya se ha puesto sobre la mesa tanto en la Ley y Decreto del PNSA, como en algunos documentos relacionados. De todas maneras, al investigar sobre la aplicabilidad de estas voluntades legislativas, los resultados no fueron similares. Puede afirmarse que existe evidencia de acciones relacionadas a fortalecer la inocuidad, sin embargo, aún falta camino por recorrer, sea en la planificación del alcance de los conceptos o en base a la accesibilidad de las actividades realizadas. Permanecen abiertas las respuestas a preguntas sobre "cómo y cuándo" esas voluntades teóricas, se han plasmado en acciones concretas para mejorar las condiciones de los sujetos de derecho beneficiados.

A modo de cierre y con la intención de aportar más allá de un valor descriptivo, se proponen las siguientes sugerencias:

- Sería recomendable desarrollar mejor la importancia y necesidad de salvaguardar la inocuidad de los alimentos. De esta manera se crearía más conciencia para aplicarla tanto en los eje-

cutores de proyectos y en los propios sujetos de derecho.

- Sería conveniente que en las Guías alimentarias, las metas y objetivos sobre inocuidad propongan acciones concretas que permitan ejecutarse plenamente. Un apartado complementario con pasos a seguir ayudaría así como la mayor accesibilidad a este documento. Por último, sería positivo definir responsabilidades para lograr un mayor compromiso de todos los actores involucrados (según el Ministerio de Salud a Abril 2013, las Guías actualmente se encuentran en revisión, por lo cual se está a tiempo de considerar esta propuesta).
- En el Manual de multiplicadores, se podría enfatizar la importancia de tomar los recaudos al comprar/manipular alimentos (se hace mención al finalizar cada uno de los 10 pasos para Vivir con Salud de las Guías, sin embargo, en el apartado sobre conservación de alimentos no se especifica la importancia de esto); en las actividades propuestas sobre comunicación, dinámicas de juegos promoverían el aprendizaje sobre inocuidad en todas las edades.
- Referido a la programación a nivel oficial de las actividades de formación, resultaría necesario contar con una planificación macro, con temas generales relacionados a la inocuidad para que los agentes multiplicadores lo usen como guía. Si bien es adecuado que se adapten contenidos de acuerdo a los diferentes destinatarios, sin planificación específica no se puede evaluar efectivamente si los capacitadores y multiplicadores logran completar todos los contenidos.
- Se sugiere orientar esfuerzos para tender hacia la sustentabilidad de los proyectos en curso. Esto ayudaría a que lo que actualmente se está ejecutando correctamente perdure independientemente de cambios futuros.
- Por último, sería beneficioso para todos (profesionales y público en general) que las actividades de capacitación en inocuidad que actualmente se pudieran estar ejecutando, se difundan como modelo a seguir y evidencia de acciones. A su vez, sería valioso que se permita la colaboración de actores interesados en estos temas para así, en conjunto, allanar el camino hacia la erradicación de la inseguridad alimentaria en la República Argentina.

## Referencias bibliográficas

1. Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
2. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>
3. Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Ley 23.313/86: Aprobación del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales y pacto internacional de derechos civiles y políticos y su protocolo facultativo abiertos a la firma en Nueva York el 19/12/1966. Argentina.
4. Norma ISO 22000:2005. Sistema de Gestión de la Inocuidad de los alimentos. Requisitos para cualquier organización en la cadena alimentaria. International Organization for Standardization (ISO).
5. Organización Mundial de la Salud: [http://www.who.int/topics/food\\_safety/es/](http://www.who.int/topics/food_safety/es/)
6. Codex Alimentarius. Directrices para la validación de medidas de control de la inocuidad de los alimentos. CAC/GL 69-2008
7. González, M.A. (2012). Factibilidad de la implementación de la normativa internacional ISO 22000:2005 en un servicio institucional de sitio remoto. Universidad del Salvador. Buenos Aires, Argentina.
8. González, M.A. (2012). "La inocuidad de los alimentos y su relación con el caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Argentina". Fundación Henry Dunant América Latina. Santiago, Chile.
9. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2009). Panorama de la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. Una nueva agenda de políticas públicas para superar la crisis alimentaria. Santiago, Chile.
10. Arcidiácono, Pilar (2012). La política del "mientras tanto" – Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina.
11. Ley 25.724/2003: Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Argentina.
12. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005). Documentos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Argentina.
13. Olivera Carrion M. Criterios de evaluación bromatológica y nutricional de productos pre-elaborados a partir del etiquetado e información técnica. DIAETA (B. Aires) 2011; 29(137):14-22
14. Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/2.%20PNUD.%20Apoyo%20a%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20alimentaria.pdf>
15. Presidencia de la Nación. <http://www.presidencia.gov.ar/component/content/article/134-planes-y-programas/2669>
16. Lema, S; Lopresti, A. Longo, E. (2009). Guías alimentarias para la población argentina. Segunda edición, segunda reimpresión. Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas Dietistas (AADYND). Buenos Aires, Argentina.
17. Lema, S; Lopresti, A. Longo, E. (2008). Manual de Multiplicadores de las Guías alimentarias. Primera edición, cuarta reimpresión. Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas Dietistas (AADYND). Buenos Aires, Argentina.
18. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011). Educación Alimentaria y Nutricional destinada a referentes de organizaciones del Proyecto "Abordaje Comunitario". Argentina.