



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Carola, López

Asesoramiento experto en el desarrollo de políticas públicas : análisis de la Ley de etiquetado frontal en Argentina



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

López, C. (2025). *Asesoramiento experto en el desarrollo de políticas públicas: análisis de la Ley de etiquetado frontal en Argentina. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes*
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5687>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Asesoramiento Experto en el Desarrollo de Políticas Públicas: Análisis de la Ley de Etiquetado Frontal en Argentina.

TESIS DE MAESTRÍA

Carola López

carolaxlopez@gmail.com

Resumen

Esta investigación tiene como propósito comprender cómo los conocimientos científicos se incorporan al desarrollo de políticas públicas en Argentina. El grado de mediatización y participación que presentó el tratamiento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable transformó el caso en un oportuno objeto de estudio para “descubrir” las particularidades de las labores de asesoría. En este contexto nos preguntamos entonces: ¿cómo se caracterizaron los procesos de negociación de conocimientos científicos y experticias en la elaboración y tratamiento legislativo de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina? Desentrañar el proceso que condujo a la sanción de la ley permitió observar –a escala– el rol que ocupa el asesoramiento experto en la toma de decisiones gubernamentales en el plano nacional. No solo por su contemporaneidad (el proyecto fue presentado en 2020) sino también por su desarrollo (que abarcó diversas experticias).



Trabajo Final

**Asesoramiento Experto en el Desarrollo de Políticas
Públicas: Análisis de la Ley de Etiquetado Frontal en
Argentina.**

Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad

Carola López

Dirección: Gabriela Bortz CONICET/UNSAM
Co-Dirección: Mariana Di Bello CONICET/UNLP

2024

Índice

Agradecimientos	3
Prefacio	4
Capítulo 1 - Introducción	
1.1. Problema de investigación y objeto de estudio.....	7
1.2. Objetivos de investigación.....	12
1.3. Antecedentes teóricos del objeto y problema de investigación.....	12
1.3.1. La interrelación entre ciencia y sociedad: la construcción social de la ciencia y la coproducción de saberes científicos.....	13
1.3.2. La complejidad del concepto de experticia.....	17
1.3.3. Las características de la participación ciudadana en la negociación de experticias: ¿rol activo o “perro guardián”?.....	19
1.3.4. El rol de las experticias en los debates públicos.....	22
1.4. Marco teórico.....	27
1.5. Metodología.....	33
1.6. Conclusiones.....	37
Capítulo 2 - La Alimentación como Política Pública	
2.1. La alimentación como objeto político.....	38
2.1.1. “¿Qué puede recolectarse todavía?”. La construcción de la alimentación como objeto de estudio. Un breve recorrido por las primeras aproximaciones académicas.....	38
2.1.2. Abriendo el juego. La incursión de la alimentación en la agenda política y el rol de los activismos ecológicos.....	40
2.2. La problemática alimentaria.....	42
2.2.1. La alimentación como problema político.....	42
2.3. Desentrañar “lo saludable”. El consumo y la calidad de los alimentos.....	44
2.4. Las políticas alimentarias en Argentina.....	49
2.4.1. El germen. La crisis del '30, Pedro Escudero y el Instituto Nacional de Nutrición.....	49
2.4.2. El auge. El Estado de Bienestar, los “problemas de capacitación” y la medición de la pobreza.....	51

2.4.3. El quiebre. Los '90 y la introducción de la agroecología.....	54
2.5. “La gente come lo que puede”. La realidad nutricional en la Argentina de hoy.....	57
2.6. Políticas de regulación basadas en evidencia.....	58
2.6.1. La propuesta: Los Sistemas de Etiquetado.....	58
2.6.2. El sustento: Los Sistemas de Nutrientes y las Guías Alimentarias.....	62
2.7. Las experiencias de legislación en América Latina.....	64
2.8. Conclusiones.....	67
Capítulo 3 - La Trayectoria de la Ley de la Alimentación Saludable	
3.1. Introducción.....	68
3.2. Fase 1: Construcción del problema y elaboración del proyecto de ley (2015-2020).....	68
3.2.1. La construcción del problema (2015-2018).....	68
3.2.2. Elaboración del Proyecto de Ley (2018-2020).....	72
3.3. Fase 2: Presentación del proyecto para su tratamiento legislativo hasta su sanción (2020-2021).....	80
3.3.1. Alianza promotora.....	80
3.3.2. Alianza obstaculizadora.....	88
3.4. Proceso de reglamentación y entrada en vigencia.....	93
3.5. Conclusiones.....	96
Capítulo 4 - Experticias en el Tratamiento de Ley de la Alimentación Saludable	
4.1. Introducción.....	98
4.2. Las características del asesoramiento experto en la trayectoria.....	98
4.2.1. Tipos experticias involucradas.....	98
4.2.2. Las redes de experticia.....	100
4.3. ¿Por qué se logró la sanción del proyecto?.....	110
4.4. Conclusiones.....	112
Consideraciones Finales.....	114
Referencias Bibliográficas.....	118

Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin mi directora, Gabriela Bortz, quien me invitó a jugar, despertó mi interés y animó en todo el proceso. Además, fue una fuente inagotable de saberes, referencias, comentarios y sugerencias que transformaron, sustancialmente y para bien, este trabajo. Sin dudas, una gran guía.

Otra gran guía fue Mariana Di Bello, quién co-dirigió esta investigación. La precisión de su lectura y de sus devoluciones me invitaron a pensar y resultaron claves en la elaboración de este trabajo.

A mi familia y amigos, a los que están y a los que estuvieron que, de alguna forma, siguen estando.

A mi papá, por su amor incondicional y por transmitirme su curiosidad por cómo funcionan las cosas.

A mi mamá, por su amor incondicional y por despertar en mí el interés por la política, la lectura y la escritura. Por enseñarme que no se puede permanecer en suspenso, que hace falta un momento de concluir, aunque demasiado temprano no sea ni más ni menos que evitar el demasiado tarde.

A las universidades nacionales que me formaron.

Uno de los enigmas de la evolución humana es cómo los Homo Erectus –de dientes y estómagos más pequeños que sus predecesores– obtenían mayor energía de los alimentos previo a que se estandarice su cocción. En 2016 dos biólogos evolucionistas de la Universidad de Harvard, Katherine Zink y Daniel Lieberman, publicaron un artículo en la revista *Nature* donde proponían que el surgimiento de tecnologías para cortar las carnes en trozos pequeños fue un factor clave en el desarrollo del cerebro y, consecuentemente, del habla. La lógica detrás de ello recaía en que la capacidad de masticar menos permitió que las enzimas estomacales procesen los alimentos de manera más eficiente, reduciendo los tiempos de digestión y brindándole mayores niveles de energía a los homínidos. En un mundo donde los activismos veganos se encuentran en auge, el artículo recibió una notable atención de los medios de comunicación internacionales al recalcar la importancia del consumo de carne en el desarrollo humano.

Emplear técnicas de preservación y preparación transforma a los alimentos en procesados. Sin embargo, los avances en ingeniería alimentaria introdujeron cambios en esta acepción. En la actualidad, los alimentos procesados (enlatados, conservas, fiambres, panes, quesos) son entendidos como aquellos que atraviesan alguna alteración respecto a su estado natural que puede incluir su lavado, cocción, empaquetado o la adición de sustancias ajenas al producto natural (sal, azúcar, aceite, preservantes y aditivos) con el objeto de prolongar su duración y estimular su consumo. Los ultraprocesados (gaseosas, snacks, galletitas, sopas, salchichas) refieren a formulaciones industriales listas para el consumo y, en la mayoría de los casos, son propiedades intelectuales de las empresas desarrolladoras.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la ingesta de ambos no es dañina *per se*; pueden proporcionar nutrientes clave y destruir o inhibir el desarrollo de bacterias en los alimentos. La preocupación recae en un fenómeno bífido pero enlazado, como la lengua de las serpientes: el aumento exponencial del consumo de procesados en desmedro de la ingesta de productos naturales. De acuerdo con un informe de la OPS (2019) la venta de procesados en América Latina creció un 17,5% en diez años. El documento examina las ventas *per cápita* de alimentos y bebidas ultra-procesadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (siete países que conforman el 80% de la población regional). De

los 250 productos que conformaron la muestra, todos poseían cantidades excesivas de nutrientes críticos –nutrientes añadidos durante el proceso de producción– y el 43% aportaba principalmente azúcar. En el plano nacional la tendencia se mantuvo. Los productos procesados y ultraprocesados se asentaron como la base alimentaria de la población. Actualmente cada habitante consume, aproximadamente, 185 kg de procesados por año. Lo que representa más del 35% del aporte calórico diario (Unicef & FIC Argentina, 2023).

Una de las conclusiones del trabajo de Zink y Lieberman es que somos lo que somos porque masticamos menos. Es decir, que se alcanzó este punto en la evolución –entre otras cosas– gracias a haber modificado el estado natural de los alimentos ingeridos. Paradójicamente, lo que una vez contribuyó al desarrollo humano hoy parece haberse tornado en su contra.

La primacía de los procesados en la dieta fue categorizada como un problema en la década del '90, cuando se registró un aumento considerable de su consumo a nivel mundial (Popkin, 2020). De allí en adelante las discusiones en la temática no hicieron más que diversificarse. La literatura especializada rápidamente vinculó tal consumo con el crecimiento de las tasas de obesidad y enfermedades no transmisibles (Monteiro, 2011). Algunos cuestionamientos alcanzaron al sector agroindustrial acusado de socavar la oferta de alimentos naturales e incrementar los costos en góndolas debido a las prácticas de monocultivo (Svampa, 2005). Estos nuevos retos impulsaron una serie de propuestas reglamentarias para desalentar el consumo de procesados. Entre ellas están los impuestos a empresas productoras, los programas de concientización y los sistemas de advertencia mediante sellos.

En América Latina se propagó un modelo de legislación que combinó varios enfoques y tuvo a Chile como protagonista. El país vecino sancionó en 2012 la Ley “Sobre Composición Nutricional y su Publicidad” que se sostuvo en 3 ejes: regular la publicidad de alimentos procesados, limitar su comercialización en espacios escolares e implementar el etiquetado octagonal de advertencia en aquellos productos procesados excedidos en nutrientes críticos. Esta estructura normativa se replicó en la mayoría de los países de la región y Argentina no fue la excepción. La norma nacional llevó el nombre de Ley de “Promoción de la Alimentación Saludable” y se presentó para su tratamiento legislativo en 2020. Un año más tarde fue sancionada, se reglamentó a través del Decreto 151/22 y entró en vigencia el 20 de agosto del 2023. Ahora bien, lo que parece una cronología simple y concisa esconde una serie de procesos que complejizan el análisis pero le dan significado.

Según Moore et al. (2011), desde los años ‘70 y hasta la actualidad, está presente un fenómeno denominado “cientización” de las políticas. En él, el desarrollo de políticas públicas –no solo en los periodos de formulación e implementación, sino también en el estadio inicial de agendamiento– está cada vez más centrado en la evidencia y fundamentado en principios científicos. Es por ello que, en los últimos años, los estudios de asesoramiento experto para políticas públicas han adquirido mayor relevancia y atención.

Cómo se construye, cómo se negocia y cómo se articulan las diversas experticias en la elaboración de políticas constituye un proceso que ha permanecido, generalmente, encubierto. El grado de mediatización, discusión y participación pública que presentó el tratamiento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (LAS) en Argentina la transformó en un oportuno objeto de estudio para indagar sobre tales procesos. Esta investigación se propuso entonces aportar a las –incipientes– líneas de investigación nacionales sobre asesoramiento experto y políticas públicas con el objeto de contribuir a desentrañar los procesos de negociación de experticias y comprender de qué manera los conocimientos científicos se incorporan al desarrollo de políticas públicas.

1.1. Problema de investigación y objeto de estudio

En las sociedades occidentales, los objetivos de la ciencia han afrontado múltiples transformaciones. Inicialmente primó una visión de “delegación ciega” que le otorgaba a la ciencia autonomía y autorregulación (Lengwiler, 2008). En la década del ‘90 surgieron posturas que demandaron su contribución al desarrollo socio-productivo de los países. Este escenario derivó en una reconfiguración del “contrato” ciencia/sociedad y de su abordaje como objeto para los estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) –ya sea para comprender mejor los mecanismos de su interrelación y potenciarlos (Lundvall, 1992; Etzkowitz & Leydesdorff, 1995; Gibbons et al., 1997), o, en clave crítica, para indagar sobre el vínculo recíproco e indisoluble del conocimiento científico y los procesos socio-productivos y políticos– posicionando a la ciencia como una pieza más en la construcción de problemas públicos y como un factor decisivo en las dinámicas de poder (Shapin & Schaffer, 1985; Jasanoff, 1990). Desde el 2010, se instó la participación de la ciencia en la resolución de “grandes desafíos” como reducir la desigualdad, la pobreza y el hambre, garantizar el acceso a bienes básicos, mitigar la crisis climática y la pérdida de biodiversidad, contribuir a la igualdad de género y garantizar la salud de la población. De esta manera, a medida que los temas en la agenda pública adquirieron mayores niveles de complejidad técnica, nuevos actores incursionaron en la toma de decisiones gubernamentales.

Pestre (2003) ubica un proceso de “nacionalización” de la ciencia que se produjo en los últimos 150 años. En él, la ciencia se transformó en un eje central para la seguridad nacional y el desarrollo económico; y aunque se transformó en un deber más de cualquier estado –que llevó a la creación de instituciones públicas y delimitó sectores de investigación “estratégicos”– este nuevo escenario no se tradujo automáticamente en un sistema de intercambio y cooperación. Al contrario, el surgimiento de la sociedad del conocimiento condujo a una situación “paradójica” (Eyal, 2013). Por un lado, generó una proliferación y dependencia de los saberes expertos. Por otro, causó una pérdida de confianza en los “expertos científicos” y un surgimiento de formas de experiencia que no se basan en la

acreditación profesional o la reputación científica. En otras palabras, hay más experiencias disponibles; incluidas las nuevas formas de pericia “desde abajo” (Vessuri, 2004).

En los últimos 40 años, esta metamorfosis se instauró como un ámbito de estudio dentro del campo CTS, abordado —especialmente— por los enfoques coproductoristas de los ‘90 y 2000 (Jasanoff, 2004). Dicho auge se debió, también, a fenómenos tales como el crecimiento de las visiones managerialistas del Estado, su fortalecimiento como ente regulador y la profesionalización de las disciplinas científicas (Neiburg & Plotkin, 2004). Algunos enfoques incursionaron concretamente en el vínculo entre los saberes expertos y el desarrollo de políticas públicas acuñando el término “políticas basadas en evidencia” (Oliveira, 2020; Ureta, 2023). Esta noción proviene de los modelos de investigación biomédica —entre los que se destacan la medicina basada en evidencia y los ensayos aleatorios controlados— que fueron extrapolados al ámbito estatal como principios de racionalidad técnica en la toma de decisiones públicas. Mientras que una fracción de sus exponentes parten de la neutralidad positivista del asesoramiento científico (Cincunegui et al., 2021; Jaime & Vaca Ávila, 2017), perspectivas críticas dan cuenta de un escenario en disputa donde existen diferenciales de poder entre actores y se negocian significados (Sanderson, 2002; Jasanoff, 1990). Aun así, ambos coinciden en que la incorporación de conocimientos expertos para justificar las decisiones públicas cambió la forma de hacer política dado que abrió el juego a nuevos actores y rearticuló múltiples saberes e intereses.

Una forma de comprender cómo los conocimientos científicos se incorporan al desarrollo de políticas públicas es desentrañando las instancias de asesoramiento. En el primer capítulo de su libro *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers* (La Quinta Rama: Los Asesores Científicos como Formuladores de Políticas Públicas) Jasanoff (1990) enumeró tres hallazgos de la sociología de la ciencia para tener en cuenta al entablar cualquier discusión respecto al asesoramiento científico: 1) los hechos científicos se construyen socialmente; 2) los paradigmas científicos y el prestigio social son importantes para los problemas que enfrentan los asesores; 3) los científicos deciden quién pertenece a las comunidades profesionales, manteniendo así una apariencia de autoridad científica incluso frente a la incertidumbre (Gieryn, 1983; Shapin & Schaffer, 1985; Jasanoff, 1990; Latour, 1992; Collins, 1995).

Dado que el asesoramiento suele ser brindado por “expertos” (entendidos como aquellos actores que poseen un saber científico-técnico certificado institucionalmente), ello los ubica en cierto lugar de privilegio. Este escenario es consecuencia de varios factores. En primer

lugar, el ya mencionado proceso de “cientización” de las políticas donde los objetos que son materia de decisión gubernamental requieren de un mayor nivel de especificidad científica que antes (Moore et al., 2011). En segundo lugar, dentro del imaginario sociopolítico, la idea del “experto” aún permanece circunscrita a los saberes tecnocientíficos; por eso los asesoramientos suelen remitirse a circuitos académicos institucionalizados. Finalmente, este halo de autoridad se ve exacerbado cuando otros actores (ciudadanos, tomadores de decisión, medios de comunicación) buscan su opinión como tal.

Subrayar la ponderación de los “expertos” en el desarrollo de políticas no inhibe la participación de otros actores (Jasanoff, 2003; Stirling, 2007). En las últimas décadas, los activismos han ganado espacio al momento de instalar temas en agenda, movilizar recursos e incursionar en los procesos de toma de decisiones (Arancibia, Lorenzo & Romero, 2020). El desarrollo de tales capacidades fue denominado como “modernización epistémica” (Frickel & Moore, 2006). La especialización de los campos de investigación, la diversificación de la fuerza de trabajo y la participación de científicos en movimientos sociales son algunas de las causas que impulsaron este fenómeno; que culminó en la aparición de nuevos ámbitos de estudio como la toxicología ambiental, por ejemplo. De esta manera, el rol de los activismos comenzó a tomar protagonismo y a cuestionar la idea del conocimiento “experto” y la “experticia” como significantes tradicionalmente asignados a científicos y tecnólogos de instituciones *mainstream* (Epstein, 1995). Es más, la puesta en valor de saberes “legos” condujo hacia la construcción de figuras de análisis como “experticias legas” y “expertos activistas”. Así, el asesoramiento para la toma de decisiones públicas abarca hoy en día una multiplicidad de pericias.

Ahora bien, el asesoramiento experto funcionó, por mucho tiempo, como una “caja negra”. Su mecanismo y contenido era desconocido y –únicamente– se consideraba lo que este proceso producía (conocimientos) y lo que afectaba (la toma de decisiones políticas). Según Latour (2001), el *blackboxing* o “cajanegrismo” es un proceso de automatización que ocurre con aquellos mecanismos que poseen cierto éxito. A medida que asimilamos nuevos objetos tecnológicos –las leyes, por ejemplo– solemos olvidar cómo funcionan sus procesos internos; perdiendo así, la capacidad efectiva de juzgarlos en relación a la intención de su diseño.

Por ello, esta investigación tiene como propósito comprender cómo los conocimientos científicos se incorporan al desarrollo de políticas públicas en Argentina. El grado de mediatización y participación que presentó el tratamiento de la Ley de Promoción de la

Alimentación Saludable transformó el caso en un oportuno objeto de estudio para “descubrir” las particularidades de las labores de asesoría. En este contexto nos preguntamos entonces: ¿cómo se caracterizaron los procesos de negociación de conocimientos científicos y experticias en la elaboración y tratamiento legislativo de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina? Desentrañar el proceso que condujo a la sanción de la ley permitió observar –a escala– el rol que ocupa el asesoramiento experto en la toma de decisiones gubernamentales en el plano nacional. No solo por su contemporaneidad (el proyecto fue presentado en 2020) sino también por su desarrollo (que abarcó diversas experticias).

La ley pretendió brindar información nutricional sobre los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas a través del etiquetado octagonal de advertencia; haciendo especial hincapié en los excesos de nutrientes críticos (azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales, calorías). Además, procuró poner límites al modo de publicitar los productos etiquetados y restringir su oferta en espacios escolares. El debate parlamentario contó con un alto nivel de mediatización, discusión, participación pública y estrategias comunicacionales tanto por parte de quienes elaboraron el proyecto como de aquellos que se mostraron en su contra.

Una propuesta normativa de estas características no surgió de la nada, claro está. Con la popularidad de los comercios de cercanía como almacenes y kioscos, el protagonismo de los procesados creció en la dieta de la población latinoamericana a comienzos del 2000 y comenzó a ser documentado desde el 2010 (Popkin, 2020). Autores como Canella et al. (2014) y Monteiro et al. (2011; 2017) publicaron estudios pioneros en la región donde establecieron, a través del análisis de los índices de consumo provenientes de países como México, Chile, Perú, Ecuador y Brasil, que la ingesta de procesados –en detrimento de productos naturales– era la principal causa del incremento de las tasas de obesidad en América Latina. Asimismo, y en base al desarrollo de coeficientes de regresión lineal, Canella (2014) concluyó que la disponibilidad de ultraprocesados en hogares brasileños correspondió con la prevalencia del exceso de peso y la obesidad, mientras que los productos levemente procesados no se asociaron con estos resultados. Es más, de la muestra, aquellas personas con mayor consumo doméstico de productos ultraprocesados –en comparación con las de menor consumo– tenían un 37% más de probabilidades de ser obesas.

En el plano nacional, este problema se reprodujo sin grandes cambios y fue eje de varios documentos elaborados por organismos –públicos y privados– especializados en nutrición

(FIC Argentina, 2019; Ministerio de Salud, 2019; FAO, 2020; FAGRAN, 2020). En la mayoría de estos trabajos, la estructura que adoptó el problema fue similar; girando en torno a una serie de *excesos*. Como disparador, se ubicó un exceso de productos procesados en el mercado. Productos que, a su vez, se encuentran excedidos en nutrientes críticos. Este superávit en la oferta se tradujo en un incremento en su consumo que hace más propensa la malnutrición; afectando así a toda la población nacional pero en especial a los jóvenes. Aun cuando la malnutrición es un concepto amplio que abarca tanto cuadros de desnutrición como de sobrepeso, en Argentina, la problemática radica en el exceso de peso (Ministerio de Salud, 2019).

Frente al problema del peso, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable se presentó como una solución. Es más, el cuerpo de la norma establece que el proyecto se erigió como respuesta a un estado de la cuestión sostenido sobre tres pilares: 1) la necesidad de proteger el derecho constitucional de los consumidores a la información; 2) garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada; 3) prevenir y reducir la malnutrición y las enfermedades crónicas no transmisibles en la población nacional (Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, 2021). Una cuestión interesante es que aquellos organismos que se posicionaron en su contra –Sociedad Argentina de Nutrición (SAN), Cámara de Industriales de Productos Alimenticios (CIPA), Cámara Argentina de la Industria de Bebidas sin Alcohol (CADIBSA) y Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Argentina (AmCham)– no negaron el problema del sobrepeso, sino que cuestionaron el grado de relevancia que posee el consumo de procesados en la ecuación.

En este escenario, la principal motivación detrás del caso elegido parte de una pregunta simple con respuestas complejas: ¿cómo se logró sancionar una ley que tenía la resistencia de los dos sectores productivos más importantes del país? La industria y el comercio hacen al 31,2% del Producto Bruto Interno (PBI) y, aun así, la ley logró promulgarse sin cambios estructurales. Una situación por lo menos extraña, conociendo las capacidades de presión del sector empresarial alimentario. Puede pensarse que los actores que impulsaron el proyecto supieron conformar una red que operó como un digno adversario del ámbito empresarial. De aquí que la hipótesis central de este trabajo es que la incorporación y participación en el debate público de experticias –que involucraron científicos de diversas disciplinas, organismos nacionales e internacionales, funcionarios, tomadores de decisión, entre otros– durante la elaboración y el tratamiento legislativo de la ley, permitió afianzar la legitimidad

social del proyecto; generando redes colaborativas que democratizaron la información y articularon conocimientos e intereses de una multiplicidad de actores sociales. Contrarrestando, además, la capacidad de *lobby* del sector productor de alimentos procesados.

1.2. Objetivos de investigación

Como objetivo general esta investigación se dispuso analizar las experticias y actores vinculados al asesoramiento experto en la construcción de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (LAS) en Argentina. Aun cuando los estudios sobre experticias en el desarrollo de políticas públicas se han incrementado en los últimos años, continúan representando un área de investigación poco explorada en el país. Este trabajo se propone contribuir a dicho ámbito, analizando los procesos de negociación y observando cómo los conocimientos científicos se incorporan a los procesos de toma de decisiones públicas. En este contexto, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable se encuadra como un caso sustancial al momento de profundizar en los estudios de asesoramiento. En términos temporales por su contemporaneidad, en términos compositivos, dado que su desarrollo involucró —e involucra— una multiplicidad de actores, y en términos políticos, por la notoriedad que cobró en la agenda pública.

Para desanudar este proceso se definieron una serie de objetivos específicos:

1. Reconstruir el proceso de política de la ley identificando las diversas fases, los actores, las redes y el tipo de asesoramiento experto puesto en juego.
2. Examinar las formas de participación de dichos actores en la trayectoria, los recursos que aportan y los procesos de producción del conocimiento de los que son parte.
3. Comprender los modos de negociación de experticias entre actores involucrados (organizaciones civiles, expertos, tomadores de decisión, empresas privadas, medios de comunicación, consumidores) con especial atención en las tensiones y los conflictos surgidos entre los diferenciales de poder de cada uno de ellos.

1.3. Antecedentes teóricos del objeto y problema de investigación

La trayectoria de los estudios en asesoramiento experto y negociación de experticias no es lineal, ni se encuentra libre de controversias. A raíz de ello, se formularon 4 nudos conceptuales que conforman un estado de la cuestión y permiten aproximarse al problema de esta investigación. Estos son: a) la interrelación entre ciencia y sociedad; b) la complejidad

del concepto de experticia; c) el rol de los expertos como asesores en las disputas político-científicas; d) las formas de participación ciudadana en las disputas político-científicas. Lejos de intentar resolverlos, la propuesta es evidenciarlos a los efectos de ordenar los antecedentes teóricos de este trabajo.

1.3.1. La interrelación entre ciencia y sociedad: la construcción social de la ciencia y la coproducción de saberes científicos

La publicación de *La Estructura de las Revoluciones Científicas* por Thomas Kuhn en 1962 abrió paso a una nueva concepción sobre la ciencia. En contraposición a las ideas “clásicas” que impulsaron valores de universalismo, comunismo, desinterés y escepticismo organizado (Merton, 1942) la teoría kuhniana concibió al conocimiento científico como una construcción social que se valida a través de la aceptación de enunciados previos. Este proceso acumulativo fue denominado por el autor como ciencia normal. La ciencia normal opera gracias a la existencia de un paradigma predominante, cuando este entra en crisis –período entendido como revolución científica– es reemplazado por otro. Creando así, una nueva etapa de ciencia normal.

Si bien Kuhn redujo gran parte de su teoría al seno de las comunidades científicas, gracias a sus aportes sucedieron aceleradas transformaciones en el ámbito de la sociología. Entre ellas, el surgimiento de la “nueva sociología de la ciencia” y lo que se conoció como el “giro constructivista”. Estos enfoques percibían a la ciencia como una construcción colectiva que debe ser comprendida dentro de un contexto social e histórico particular. En otras palabras, el conocimiento producido está socialmente determinado.

Autores que encabezaron este giro como Bloor (1976) entendían al conocimiento como cualquier saber dotado de cierta autoridad o ampliamente considerado como tal. En consecuencia, la propuesta del autor –el Programa Fuerte de la Sociología del Conocimiento Científico– estableció 4 principios metodológicos para el estudio sociológico de la ciencia. A saber: causalidad (las ciencias sociales pueden explicar el conocimiento a través de un método científico), imparcialidad (tanto la ciencia “verdadera” o aceptada socialmente, como las creencias o la “mala” ciencia son plausibles de explicación), simetría (otorgar las mismas variables explicativas a las creencias “verdaderas” y “falsas”), reflexividad (los patrones de explicación de la sociología que estudia el conocimiento científico pueden ser aplicados a la sociología misma).

Sin cuestionar los principios del Programa Fuerte, Barnes (1977) esbozó una visión más instrumentalista del conocimiento. El conocimiento como una cuestión social que se desarrolla y modifica “en respuesta a contingencias prácticas y en relación directa con las metas e intereses que posee una sociedad” (Palavecino, 2003: 86). A grandes rasgos, este modelo estableció que las condiciones que dan lugar a las creencias o estados del conocimiento –sean estos verdaderos o falsos– pueden ser explicados sin distinción.

El interés por desentrañar el desarrollo del conocimiento científico y los procesos sociales necesarios para su producción incrementó la cantidad de estudios centrados en la observación de la práctica científica. Desde los ‘80, el laboratorio se constituyó como un espacio privilegiado desde el cual se examinaron estas dinámicas. Woolgar y Latour (1979) fueron pioneros en esta clase de investigaciones desde la antropología de la ciencia y avanzaron sobre una conceptualización de la actividad científica entendida como un terreno de carácter caótico, con intereses superpuestos, donde los científicos intentan “poner orden” y donde la práctica no es sino un intento por construir una realidad. Es decir, crear orden “a partir de un conglomerado desordenado de circunstancias gracias al empleo de recursos materiales que permiten producir inscripciones, que son el medio de transferir información seleccionada de un medio caótico a un marco estable” (Iranzo & Blanco, 1995: 417). Así, para Woolgar y Latour es preferible rechazar *a priori* la distinción entre lo técnico y lo social, entre hechos y artefactos; ya que no reconocen diferencias sustanciales entre los factores externos e internos en la producción de conocimiento.

Knorr-Cetina (1996) cuestionó, en parte, la teoría de los autores. En especial la idea de “círculos de crédito” (donde la credibilidad de los científicos es comparada con los ciclos de inversión de capital) dado que, consideró, era reduccionista pensar a las comunidades científicas con lógicas de mercado. En contraste, formuló el concepto de “arenas transepistémicas”; entendidas como espacios donde los científicos se desarrollan y establecen relaciones de recursos. La propuesta de Knorr-Cetina se destacó al incorporar el conflicto, la competencia y la cooperación entre actores como un elemento compositivo de las comunidades científicas.

En el marco del Centro de Sociología de la Innovación de la Escuela de Minas de París, Latour y Woolgar (1979) desarrollaron la teoría del actor-red. Ésta describió la producción de conocimiento científico como la acción de una red simétrica compuesta por actores heterogéneos (investigadores, experimentos, equipamientos, espacios de trabajo, salarios). Lo

emblemático de la teoría fue extender el principio de simetría del Programa Fuerte de Bloor asignándole capacidad de agencia a todos los actores de la red, tanto a los humanos como a los objetos y hasta a los discursos. Aun cuando la observación casi exclusiva del trabajo de laboratorio ató el análisis a las ciencias experimentales (biología, química, física) estas experiencias sirvieron para repensar las formas de construcción social del conocimiento y el rol del “experto” (Kreimer, 1999).

Aun así, la teoría del actor-red recibió amplias críticas. Por ser de carácter descriptivo, se la tildó de estéril en el campo explicativo y hasta de ser una propuesta ideológica con tintes liberales (Echeverría & González, 2009). Lo más cuestionado fue el principio de simetría generalizado. Para autores como Monterroza Ríos (2017) y Collins y Yearley (1992) reduce las capacidades de autodeterminación y decisión que poseen los humanos; lo que podría dar paso a un pensamiento posthumanista.

Desde una mirada contrapuesta al Programa Fuerte –pero haciendo uso de los principios de simetría e imparcialidad– Collins (1983) desarrolló el Programa Empírico del Relativismo. Centrado en el estudio de controversias científicas, esta perspectiva introdujo nuevos matices al binomio ciencia/sociedad, focalizando su atención sobre los vínculos entre científicos y públicos. Complejizó, también, el estudio de los procesos de resignificación a los que es sometido el conocimiento científico cuando traspasa los límites del laboratorio o se implica en una problemática local. En estos casos, frente a determinado escenario un actor puede ser considerado como poseedor de un saber experto mientras que, en una correlación de fuerzas diferentes, no. En adición, el Programa Empírico formuló la idea de que el consenso científico no surge de la aplicación del método científico sino del debate y la negociación hacia –algún– consenso.

Collins (1992; 1995) continuó profundizando sobre los márgenes del conocimiento científico al introducir la idea de *core-set*; entendido como el grupo de científicos que se encuentra más involucrado en un tema de investigación controversial. Según Pinch y Bijker (1987) el estudio de estos grupos ofrece una “ventaja metodológica debido a la relativa facilidad con la que revelan la flexibilidad interpretativa de los resultados de la investigación científica. Las entrevistas con científicos implicados en una controversia revelan fuertes y divergentes opiniones acerca de los hallazgos científicos” (:23). Unos años más tarde Collins, esta vez junto a Evans (2002), enfatizaron sobre otro aspecto interesante de esta noción: la controversia pública tiende a surgir cuando la ciudadanía se informa de las incertidumbres del

core-set científico antes de haberse logrado cierto consenso. En otras palabras, la falta de acuerdos “internos” se percibe como desconfianza en el público. Aunque esta conclusión continuó relegando a la ciudadanía a un rol reactivo frente a la toma de decisiones, también evidenció una constante reciprocidad entre los conocimientos científicos y el contexto en el que éstos se ven, inevitablemente, envueltos.

En dicha publicación, los autores sugirieron que los estudios sociales de la ciencia pueden segmentarse en tres olas. En la primera se consideró la intervención de los expertos y del saber experto en los asuntos públicos como algo dado y no problemático. La segunda ola puso énfasis en el carácter socialmente construido de los hechos científicos; restando sustento a la posibilidad de establecer límites claros entre “expertos” y “legos” en la toma de decisiones sobre asuntos controversiales. Finalmente, la tercera ola –y la propuesta de los autores– planteó una necesidad de volver a considerar a la experticia como tal. Así, desarrollaron un modelo que estableció diversos tipos y niveles de pericia con el fin de determinar la legitimidad de la participación pública en los debates tecnocientíficos. Según los autores, esta propuesta servía también a resolver dos problemas vinculados con la participación de los públicos “el problema de la legitimidad de los actores que disponen de pericias y el problema de la extensión, esto es, cuáles son los límites que debiera tener un proceso de ampliación de la participación (...) con experticias no acreditadas en sociedades democráticas” (Di Bello, 2010: 10).

En un artículo publicado en 2003, Jasanoff identificó y agrupó tres grandes problemáticas en la propuesta de los autores: una caracterización engañosa de la literatura recabada, una idea errónea del rol de las experticias en el ámbito público y una incomprensión de los propósitos de la participación ciudadana en las sociedades democráticas contemporáneas. A grandes rasgos, la autora remarcó la ironía en el planteo de Collins y Evans al hacer uso del concepto de olas cuando en verdad su propuesta se centró en “diagramas circulares estrechamente circunscritos” (:399). También destacó la concepción reduccionista que le asignan los autores a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Sin duda, la forma en que se construyen los saberes científicos ha dado qué hablar. En contraposición a las visiones positivistas de la ciencia, donde ésta se presenta como una reproducción de la naturaleza, el giro constructivista adoptó –aún con discrepancias– cierto relativismo empírico. Es decir, el tiempo y la cultura como factores indisociables en la producción del conocimiento. Así, las aproximaciones antes detalladas introdujeron varios

conceptos clave para los estudios sobre experticias: la ciencia como una construcción social, la subjetividad al momento de crear conocimiento como un factor ineludible y la necesidad del consenso para sostener los enunciados como verdades.

1.3.2. La complejidad del concepto de experticia

El “experto” es tradicionalmente entendido como aquel que posee un conocimiento especializado y certificado institucionalmente. Esta conceptualización se generalizó luego de la segunda posguerra, fuertemente influenciado por las ciencias sociales estadounidenses. En particular fue la sociología de las profesiones la que sirvió como marco teórico central para definir y delimitar los saberes expertos. A grandes rasgos, la sociología de las profesiones entiende que los profesionales pueden ser considerados y analizados como un grupo en el seno de una sociedad e identifica las funciones que cumplen dentro de un contexto social particular (Díaz Barriga, 2005). Este enfoque fue acusado de equiparar el poder con la capacidad que tiene cada profesión de mantener el monopolio del conocimiento; asimilado a un saber esotérico que se encuentra restringido al círculo de los iniciados (Eyal & Pok, 2011).

Quienes primero se alejaron de esta concepción son Collins y Evans (2002) que, sin renegar del carácter socialmente construido del conocimiento, desarrollaron una teoría de la pericia que propuso demarcar tanto a los expertos como a los saberes con el objeto de dar respuesta al problema de la extensión social en la toma de decisiones. Análisis mediante, los autores plantearon la coexistencia de saberes acreditados institucionalmente y de saberes acreditados por la experiencia; siendo ambos capaces de contribuir en la toma de decisiones políticas y en el debate público. Para Collins y Evans la experticia no está vinculada con aquello que los actores poseen (un título de grado, por ejemplo) sino con lo que son. Es decir, los conocimientos que adquieren mediante los procesos sociales en los que participan. Así, discriminan entre diversos ámbitos de dominio de experticias que van desde conocimientos populares o de “cultura general” hasta conocimientos especializados que requieren de la inmersión socializada del uso de saberes y prácticas (Collins & Evans, 2007; 2009).

Gorman (2002) profundizó en aquellos ámbitos mediante la noción de “zonas de intercambio”. Originalmente el término fue introducido por Galison (1997) para enmarcar fenómenos de contacto cultural entre comunidades de físicos. Una zona de intercambio constituye entonces un espacio “de transición (y de transacción) entre dos esferas distintas. Aún si toma elementos de ambas, constituye un espacio distinto con respecto a ellas”

(Tognato, 2007: 5). Gorman hizo hincapié en los saberes que se intercambian en estos espacios e identificó los márgenes que existen en cada uno de ellos. El primero de estos escenarios es el intercambio entre elites, donde no hay interacción entre “expertos” y “legos” ya que la elite es quien controla los significados. El segundo es el intercambio de objetivos fronterizos. Aquí, los expertos y el público pueden colaborar o bien confrontar en base a objetos fronterizos (espacios compartidos en el que coinciden las fronteras de distintos saberes y acciones). El tercero, y último, son las zonas compartidas; donde la colaboración está garantizada al existir un acuerdo de fines entre actores.

La idea compartimentada del saber experto recibió varias críticas. Algunos enfoques han objetado la propuesta de Collins y Evans dado que determina por adelantado a las experticias que incursionan en la toma de decisiones. Autores como Frickel (2010) destacaron la necesidad de ponderar el proceso de negociación de significados dado que está atado al contexto y varía según la situación; lo que hace inviable la posibilidad de predeterminedar los tipos expertos y saberes puestos en juego.

Dentro de este encuadre, Jasanoff (2004) introdujo el concepto de “coproducción”. El cual remitía tanto a la inseparabilidad del binomio ciencia/sociedad como a la producción de conocimiento y a la reproducción de valores y normas sociales. Con la incorporación del término, la autora buscó evitar caer en el determinismo social de los estudios constructivistas (Bijker, 1995) y en los enfoques tecno-cientificistas dentro del ámbito CTS al momento de estudiar los procesos de producción del conocimiento. En otras palabras, para Jasanoff resulta imposible evitar poner en circulación –a través de los conocimientos creados– subjetividades acerca de cómo debe ser la realidad y el mundo que habitamos.

En consecuencia, muchas líneas de investigación CTS redireccionaron el eje de análisis desde los “expertos” hacia las “experticias”. Autores como Eyal (2013) consideraron que la experticia era una cuestión puramente relacional que era preciso deconstruir y abogó por una “sociología de la expertise” en contraposición a la sociología de las profesiones. El núcleo de su propuesta está en el concepto de “redes de experticia”, originado por Frickel (2010). En él, la experticia es un fenómeno que funciona mediante una cadena de transcripciones y se manifiesta a modo de red; conectando actores, artefactos, discursos y formas institucionales. En línea con Gorman, las habilidades y los saberes atraviesan zonas de intercambio. Éstas poseen un bajo nivel de regulación e institucionalización y son, además, espacios donde se coproducen conocimientos y se negocian significados entre los involucrados; con el objetivo

de alcanzar cierto consenso. Un aporte interesante de la propuesta de Eyal es que las redes de experticia movilizan o estabilizan aquello de lo que se habla y establece quienes están “autorizados” para hablar como expertos; pero no de antemano (como sí sugieren Collins y Evans).

En suma, no hay un consenso sobre qué es la experticia. Paradójicamente las características comunes reconocidas por la mayoría de los enfoques es lo que imposibilita una acepción predominante. Hablamos de la ubicuidad y, en consecuencia, la dificultad de trazar una línea sobre quiénes poseen un saber experto y quiénes no. Frente a tal omnipresencia, algunos abordajes trazan esa línea en la pertenencia a una institución, mientras que otros sostienen que la experticia varía en cada caso dado que se apoya en una negociación de significados. Ahora bien, estos procesos de negociación no se circunscriben únicamente al ámbito científico. Respecto a ello surgieron sucesivos interrogantes en relación al rol que juega la ciudadanía y los conocimientos “locales” en el interior de estos procesos.

1.3.3. Las características de la participación ciudadana en la negociación de experticias: ¿rol activo o “perro guardián”?

Inicialmente, desde el ámbito académico, el público fue calificado como carente de saberes expertos. Elzinga y Jamison (1996) ofrecieron –mediante un formato de cuatro culturas: burocrática, académica, económica y cívica– una posibilidad de interpretar las fuerzas que interactúan en el desarrollo de políticas públicas. Para los autores, la cultura cívica debe actuar como una forma de *accountability* frente a las demás. Esta idea de rendición de cuentas ubica a la participación ciudadana en el lugar de un “perro guardián” que intenta llamar la atención de los poderes políticos cuando se está tomando una decisión en contra de la ciudadanía.

Este papel reactivo encontró sustento en los abordajes de Percepción Pública de la Ciencia (PPC), que datan de 1957, cuando se llevó a cabo la primera encuesta que estudió el grado de información, interés y actitud hacia la ciencia de 2000 ciudadanos estadounidenses (García, 2010). La encuesta demostró un interés explícito por parte de las comunidades científicas, divulgadores y políticos por entender la interacción del público con la ciencia. Los resultados gravitaron en torno a una “creciente desconfianza hacia la ciencia por parte del público y el eventual cuestionamiento a su financiación que dicha desconfianza podía generar” (García, 2010: 161). De esta forma, se introdujo el término “alfabetización científica” y se fomentaron

políticas educativas vinculadas al cambio de currícula para incluir nuevas disciplinas con el objeto de aumentar y fortalecer la cultura científica de la población. Curiosamente, y aunque persistía una visión pasiva de la ciudadanía, se comenzó a reclamar por su “alfabetización” para recurrir a ella como fuente de legitimidad política, pero sin considerar su intervención en los procesos de creación de conocimiento.

Desde la década del '70 los estudios cuantitativos de Percepción Pública de la Ciencia se estandarizaron y sistematizaron. Autores como Shamos (1995) comenzaron a hablar de los niveles de alfabetización científica que buscan medirse en las encuestas (cultural, funcional y “verdadera”). De estas líneas de estudio surgió el “modelo del déficit”; el cual propone que la ciudadanía posee un déficit de conocimiento científico que debe ser reducido o, en su defecto, saldado (García, 2010). Actualmente se continúan llevando a cabo encuestas de PPC en la mayoría de los países del mundo y el modelo del déficit ha perdurado en los estudios sociales (particularmente dentro de las ciencias de la educación). No obstante, estos abordajes comenzaron a ser fuertemente cuestionados a comienzos de la década del '90 por perspectivas etnográficas.

Wynne (1995) fue considerado precursor en este campo al reconocer los límites entre lo científico y lo social, no como esferas separadas, sino como convenciones sociales abiertas a renegociación. También introdujo las nociones de confianza y credibilidad para estudiar los vínculos entre “científicos” y “legos”; entendiendo que el nivel de credibilidad y la percepción del riesgo que le asigna la ciudadanía a los conocimientos científicos varía según los procesos de negociación entre actores.

A raíz del trabajo de Wynne, los abordajes coproductoristas abrieron el juego hacia una multiplicidad de actores. Se comenzó a cuestionar el rol de los científicos como únicos “expertos” y de la sociedad como meros espectadores poseedores de saberes “comunes”. En términos teóricos, desde los '70 se habla de una relación de participación (Lengwiler, 2008) y de dos modelos que coexisten: *top-down* y *bottom-up*. El primero refiere a un proceso de apertura de la ciencia y de la política hacia las demandas sociales. El segundo hace el ejercicio inverso, alude al impulso proveniente de los “no expertos” (activismos, movimientos sociales) hacia los ámbitos previamente mencionados (Wynne, 2007; Cornwall, 2008).

En ambas modalidades de participación los activismos deben superar lo que Parthasarathy (2010) denominó “barrera de la pericia”. Una especie de techo de cristal conformado por saberes propios de ámbitos científicos, que aparta a la ciudadanía de las decisiones acerca de sus problemas. Parthasarathy desarrolló una tipología de estrategias que utilizan los movimientos sociales para traspasarla. A saber: la expertización de usuarios, la alianza con científicos y expertos para dominar los temas en disputa, la introducción de evidencia que no fue considerada por “expertos”, cambios en la “lógica de elaboración de políticas” (donde los activistas identifican los problemas en la lógica predominante e introducen un nuevo enfoque) y críticas hacia a las reglas burocráticas por ser inapropiadas y con un sesgo sistemático que puede ser perjudicial para el interés público.

Por su parte, Jasanoff (2011) recurrió al concepto de epistemología cívica para alejarse de los supuestos que *a priori* realizan los abordajes PPC. La epistemología cívica hace referencia a aquellas “prácticas institucionalizadas mediante las cuales los miembros de una sociedad determinada prueban y despliegan afirmaciones de conocimiento usadas como base para la toma de decisiones colectivas” (:255). Con esta noción, la autora puso en discusión la forma en que el conocimiento es percibido como confiable por la ciudadanía y cómo las afirmaciones científicas se modelan en calidad de “autorizadas”.

La principal limitación que se le adjudicó al enfoque etnográfico es ser “políticamente correcto”. Al negar o minimizar la existencia de una asimetría cognitiva entre los “expertos” y los “legos”, se limita la posibilidad de establecer diferenciaciones respecto a los saberes que cada agente posee (Cortassa, 2010). El problema de esta interpretación lo identificó Miller (2001) al establecer que “científicos y legos no están en pie de igualdad cuando se trata de información científica y el conocimiento, arduamente logrado a través de horas de investigación, probado y experimentado durante años y décadas, merece consideración” (:118).

Aun cuando coexisten visiones que priorizan el saber experto institucionalizado con otras que resignifican la experticia ciudadana, en las últimas décadas, el rol de los activismos cobró valor en relación con la puesta en agenda, impulso y desarrollo de políticas públicas. Es más, se transformaron en un área de análisis en sí misma que encontró en los estudios de caso una herramienta para evidenciar el lugar que ocupan los activismos en la agenda gubernamental.

Epstein (1995) examinó los mecanismos y tácticas mediante las cuales los activistas estadounidenses de la lucha contra el SIDA construyeron credibilidad a los ojos de los funcionarios gubernamentales. Rhoebertson y Callon (2004) se adentraron en la implicancia de las asociaciones de pacientes en los procesos de investigación vinculados con distintas patologías e identificaron que éstos pueden ejercer una delegación pura y simple ante los investigadores o un control fuerte hacia el dispositivo de investigación clínica y científica. Los autores reconocieron una modalidad original de orientación de la investigación donde los pacientes, los clínicos y los investigadores colaboran estrechamente en la producción de los conocimientos. Eyal (2013) analizó cómo la desinstitucionalización del estudio del autismo como un trastorno “raro” permitió que un nuevo conjunto de actores –los padres de niños con autismo en alianza con psicólogos y terapeutas– pudieran forjar una red alternativa de experticia. Arancibia y Motta (2019) reconstruyeron la historia reciente de la producción agrícola nacional haciendo hincapié en los efectos sobre la salud humana y la contaminación ambiental, haciendo recomendaciones al momento de diseñar políticas de manejo de la tierra. Díaz, Aguilar y Romero (2021) abordaron el proceso de regulación del uso terapéutico de cannabis en Argentina con hincapié en la movilización y coproducción de múltiples experticias; evidenciando cómo lograron conformarse grupos y redes de trabajo.

1.3.4. El rol de las experticias en los debates públicos

La incursión del saber técnico como herramienta gubernamental estuvo ligada –inicialmente– a la idea de tecnocracia. La cual establecía que, a los efectos de mejorar el sistema de gobierno, quienes debían tomar el rol decisor eran los técnicos; aplicando principios científicos para la solución de problemas. Si bien esta tendencia a la racionalidad alcanzó su pico en los años ‘30 en Estados Unidos –con referentes como Scott, quién definió a la tecnocracia como la ciencia aplicada al orden social– sus orígenes se remontan a la Grecia antigua siendo rediseñada a lo largo de los años. Postman (1992) reconoció en Francis Bacon un precursor de la tecnocracia moderna por su preocupación sobre cómo instrumentar los saberes científicos en vistas a potenciar al ser humano. Weber (1922) consideró que la tendencia de la modernidad hacia la racionalización, la complejidad y la especialización creciente no solo era un proceso inevitable, sino que conduciría al surgimiento de grupos sociales especializados en una tecnología determinada (Estévez, 2005).

La presidencia de Ronald Reagan, que se extendió durante la década del ‘80 en Estados Unidos, se destacó por la aplicación de una serie de preceptos tecnocráticos:

La adopción de prácticas tecnocráticas ha sido particularmente fuerte en los años recientes. Verdaderamente, los conservadores han promovido la concepción tecnocrática del análisis de costo-beneficio como criterio primario para adoptar las decisiones gubernamentales. Anclados en el utilitarismo moderno y sus teorías de la elección racional (*rational choice*), los economistas y politólogos conservadores han establecido que el cálculo de costo-beneficio es la esencia de la racionalidad en el campo de la acción política, social y económica. (Fischer, 1989: 25)

En materia tecnocrática, las dos disciplinas más populares son la *policy science* y el managerialismo (Estévez, 2005). La primera considera que es posible hacer política sin conflicto a través de la instrucción de una metodología científica. La segunda insta por una asimilación de lo público a la gestión privada, con la idea de un *management* experto que persigue la eficiencia (Sisto, 2019). Así, mientras la primera alude a una “ciencia sobre la decisión”, la segunda contempla una “ciencia sobre la administración” (Estévez, 2005).

Aun cuando las teorías tecnocráticas fueron elogiadas por promover una mayor racionalidad en relación a los procesos de toma de decisión en el gobierno, también recibieron varias críticas. Entre ellas, dos son las más recurrentes. La primera corresponde a la Teoría Crítica (una rama de los estudios de políticas públicas) la cual planteó que el managerialismo y la racionalidad del saber técnico “escondieron” la política, las relaciones de poder y la ideología de sus propuestas (Duberley & Johnson, 2000). Estévez (2022) sintetizó las objeciones de la Teoría Crítica hacia la *policy science* y el managerialismo en cuatro puntos: 1) la administración “naturaliza” ciertas decisiones para que sean interpretadas como una vía de resolución de problemas (despidos periódicos, capacitación en valores organizacionales); 2) las metas establecidas por los gerentes son presentadas como intereses de los empleados; 3) prima el razonamiento instrumental y los medios sobre los fines; 4) se mantiene una hegemonía del grupo dominante (gerentes) con respecto al dominado (empleados) mediante prácticas cotidianas. En respuesta a estas objeciones, la Teoría Crítica propuso visibilizar los valores encubiertos, los aspectos políticos y todas aquellas relaciones de poder asimétricas entre actores.

La segunda crítica hacia la tecnocracia parte de un problema identificado por Weber (1922). La tendencia de la modernidad hacia la racionalización que ubicó el autor, lo llevó a preguntarse cuándo los saberes especializados pueden entrar en conflicto con la democracia.

Décadas más tarde, en los ‘80, Nelkin (1987) retomó esta noción y consideró que, debido al alto contenido técnico de las decisiones públicas, la tecnocracia reducía la posibilidad de participación de una gran parte de la ciudadanía. Así, la autora estableció una tensión entre el saber experto y los valores democráticos. Estévez (2005) consideró que dicha tensión causa un problema de rendición de cuentas. Mientras que los políticos mantienen un grado de responsabilidad para con el electorado, los expertos no se encuentran tan expuestos.

Una de las principales referentes de este campo es Jasanoff. Aunque la extensión de sus estudios es vasta, gran parte de sus trabajos se centraron en el vínculo entre ciencia y estado en las democracias contemporáneas. Uno de los principales aportes de la autora es la noción de que la cultura política de las sociedades democráticas afecta la evaluación de evidencia y la formulación de políticas. En *The Fifth Branch* (1990) profundizó en dicha idea y examinó la forma en que los gobiernos hacen uso de la evidencia científica para legitimar decisiones políticas y, paralelamente, como las comunidades científicas fortalecen sus vínculos con sectores públicos y privados para mantener esferas de influencia y financiar investigaciones. Un concepto central que introdujo Jasanoff fue el de “ciencia regulatoria”, que refiere a una serie de conocimientos científicos y técnicos diseñados –específicamente– con el objeto de ser útiles para la toma de decisiones político-normativas. Así, la ciencia regulatoria no se rige bajo los mismos principios que la ciencia “tradicional” sino que surge de una serie de discusiones que dependen del contexto. En los procesos de construcción de esta ciencia, la clave se encuentra en definir qué problemática se quiere abordar y lograr un saber que responda a esa necesidad, dejando a un lado la búsqueda de una verdad (Jasanoff, 2010).

Ezrahi (1990) siguió una corriente similar, al considerar a la ciencia como un recurso ideológico cuya fortaleza recae en una eficacia más política que técnica. Sin embargo, el autor la introdujo como una ideología benigna que facilita objetivos colectivos y fomenta la rendición de cuentas a los tomadores de decisión.

La relación entre ciencia y regulación también fue estudiada como forma de moldear las trayectorias de innovación. Autores como Levidow (1998) incursionaron en el análisis de los ejercicios participativos de evaluación de tecnologías o *technology assessment* cuya intención era democratizar la tecnología, educar al público, contrarrestar opiniones “extremas”, orientar reformas institucionales y/o gestionar conflictos sociales en torno a las controversias asociadas con la biotecnología agrícola en Europa. Autores como Van Zwanenberg, Ely y Smith (2013) trabajaron sobre la evaluación de tecnologías investigando las formas en que

estos procesos de “ampliación” y “apertura” pueden mejorar tanto el rigor como la responsabilidad democrática en la política tecnológica, además de facilitar la relevancia social y la cooperación internacional.

En otro orden, Jasanoff y Kim (2015) describieron cómo las visiones del progreso científico y tecnológico llevan consigo ideas implícitas sobre propósitos públicos, futuros colectivos y el bien común. Por su cuenta, Jasanoff (2021) también exploró las tensiones que surgen cuando el imaginario impersonal, apolítico y universal del cambio climático proyectado por la ciencia entra en conflicto con la imaginación subjetiva, situada y normativa de los actores humanos que interactúan con la naturaleza. Por otro lado, Bijker, Bal y Hendriks (2009) hicieron hincapié en comprender la autoridad de la ciencia –reconociendo su naturaleza socialmente construida– examinando una paradoja: cómo el asesoramiento científico puede ser influyente en la sociedad incluso cuando el estatus de la ciencia y los científicos parece estar en un punto bajo en relación con épocas pasadas.

En el plano regional, los estudios sobre la participación de experticias en debates públicos es exigua. Uno de los ámbitos donde más se ha trabajado la temática es en la diplomacia científica. Sin embargo, su tratamiento está centrado en mejorar la eficiencia y las capacidades académicas, científicas, tecnológicas y de innovación; con especial hincapié en aunar esfuerzos a nivel regional para el desarrollo de sectores estratégicos regionales como los recursos naturales, la exploración espacial, la tecnología alimentaria y la investigación en salud (Mercosur, 2023). A modo de ejemplo, el Mercosur impulsó en el año 2023 una serie de reuniones que llevaron el nombre de “Reuniones Especializadas en Ciencia y Tecnología” (RECYT) con la intención de generar una estrategia conjunta entre los países de la región en clave a dichos recursos.

Mientras tanto, otras iniciativas han tendido hacia el managerialismo. A raíz de la extrapolación de los modelos de investigación biomédica al ámbito de las políticas públicas, estos enfoques propusieron un modelo de “legislación basado en evidencia” (Flores Crespo, 2013; Chuaire & Scartascini, 2014). Estos abordajes suelen poseer una concepción de la ciencia asociada a la tradición positivista –no sólo por la fe en el progreso informado en la razón– sino porque consideran que puede llegar a formarse un cuerpo representativo de todas las posturas científicas donde no surjan conflictos de interés que afecten las decisiones políticas, ni los vínculos entre ellos. Buscan entonces, minimizar la influencia de factores políticos, priorizando datos rigurosos y comprobados para diseñar e implementar políticas.

En el plano nacional, Cincunegui et al. (2021) publicaron un informe de estas características donde refiere al concepto de “legislación informada en evidencia” y se preguntó si existe oportunidad, mérito y conveniencia de contar con servicios de asesoramiento científico legislativo en el país. En la misma línea, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires lanzó oficialmente su Guía de Políticas Informadas en Evidencias y la describió como una herramienta que fomenta la implementación del conocimiento científico en las políticas públicas, así como en el análisis posterior tras la ejecución de las mismas (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2023).

Vale recalcar la distinción entre políticas públicas basadas/informadas en evidencia. Mientras que las primeras extrapolaron los modelos de investigación biomédica al ámbito público –importando con ello una rigurosidad propia del desarrollo de tratamientos médicos– las segundas se reconocen más laxas; ya que contemplan la complejidad que presentan las problemáticas sociales que se proponen resolver. No obstante, la principal limitación que se le adjudica a estos estudios es que poseen una visión neutral del conocimiento científico y mantienen la idea de experticia atada a un imaginario tecnocientífico. Reducen el asesoramiento experto a comunidades científicas institucionalizadas, las cuales están escasamente presentes al momento de la construcción de conocimiento frente a problemáticas públicas contenciosas – al menos en lo que a América Latina respecta.

Existen corrientes que presentan visiones alternativas a las antes detalladas. A modo de ejemplo Rosemann, Vasen y Bortz (2019) analizaron el rol de la regulación tecnológica como un rasgo esencial en la adopción de estrategias nacionales. Para los autores, la configuración de una normativa específica crea, aunque de forma temporal, un cierre a las discusiones ya que favorece a una opción tecnológica por sobre las demás. Estas posturas se proponen desandar la brecha existente entre la producción de conocimientos y la toma de decisiones públicas como un fenómeno interdisciplinario, capaz de incorporar actores de diversos ámbitos; que no se reduce a las paredes de un parlamento o de un centro de investigación.

En síntesis, estos cuatro nudos conceptuales constituyen un contexto abierto a nuevos interrogantes sobre la ciencia en tanto práctica social. No solo demuestran la heterogeneidad de los actores partícipes de los procesos sociales en cuestión, sino que también resaltan el rol de la producción de conocimiento técnico-científico como una herramienta política. A continuación, y habiendo delineado este escenario, se profundizará en aquellos aportes que constituyen específicamente al marco teórico de esta investigación.

1.4. Marco teórico

Alejar a la ciencia de una presunta neutralidad y sumergirla tanto en la agenda pública como en la política significa preguntarse por el rol que ocupa en las sociedades y en los sistemas democráticos. Brown (2009) retoma la idea de representación como una práctica de mediación que –inevitablemente– transforma lo representado y traslada este concepto hacia la ciencia, introduciendo la idea de “representación científica”. La propuesta del autor se inclina por la institucionalización. Es decir, insertar la representación científica en un marco político. Para ello se requieren diversos tipos de instituciones públicas (parlamentos, foros deliberativos, grupos de interés) que fortalezcan dicha dimensión representativa. Debido a que los saberes ocupan un rol protagónico en la política actual, resulta necesario preguntarnos por las formas de representación que adoptan los conocimientos científicos en el ámbito de la toma de decisiones gubernamentales. En otras palabras: ¿qué es considerado un saber experto? ¿quiénes se encargan de su representación en el ámbito político?

Los estudios sobre experticias en el desarrollo de políticas públicas intentan dar respuesta a tales interrogantes. Entre la literatura presente en este ámbito se encuentran varias investigaciones que se sirven del estudio de caso. Epstein (1995) examinó los mecanismos a través de los cuales los activistas estadounidenses de la lucha contra el SIDA construyeron credibilidad ante los funcionarios. Eyal (2013) analizó la conformación de redes alternativas de experticia –conformadas por pacientes, familiares, psiquiatras, psicólogos y terapeutas– que desinstitucionalizaron el estudio del autismo. Díaz, Aguilar y Romero (2021) abordaron el proceso de regulación del uso terapéutico del cannabis en Argentina haciendo hincapié en la movilización y coproducción de experticias. Esta investigación se sirvió e inspiró en estas propuestas con el objeto de contribuir a comprender en mayor profundidad de qué manera los conocimientos científicos se incorporan al desarrollo de políticas públicas en Argentina, tomando como caso de estudio la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.

A raíz de ello, esta investigación se constituye –en su esencia– como un análisis de políticas públicas. Uno de los autores más relevantes de este campo, Aguilar Villanueva (2009), entiende a las políticas públicas como “el conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público” (Arias De La Mora, 2019: 141). Cabrero (2000) agrega que “lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal

con la voluntad social” (:193). Así, los procesos de toma de decisiones no son ni más, ni menos, que el desenlace de negociaciones entre una multiplicidad de actores; “los jugadores no toman las decisiones según un criterio de elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política” (Allison, 1993 :154).

Este proceso fue sistematizado por diversos autores, pero de manera esquemática se reduce a un ciclo de cinco etapas. A saber: 1) identificación y definición del problema; 2) formulación de políticas; 3) legitimación de la decisión; 4) implementación; 5) evaluación (Jones, 1970). La idea de “ciclo” describe cierta retroalimentación y continuidad entre las fases donde las políticas no se extinguen con la evaluación de resultados, al contrario, el balance puede hacer lugar a una redefinición del problema que originó el ciclo en primer lugar.

Ahora bien, este modelo secuencial presenta algunas limitaciones. La principal responde a la definición del problema público que, como señala Nelson (1993), exhibe una patología: predomina la “receta” por sobre la enfermedad. Se profundiza en la resolución de problemas en vez de preguntarse qué problemas alcanzan la intervención gubernamental. En otras palabras:

El enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de formación de la agenda pública para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos. Desde este análisis se afirma que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas (Montecinos, 2007: 328).

Para superar tales limitaciones y lograr observar las dinámicas del caso seleccionado se hizo uso de diversos enfoques pertenecientes al campo CTS. En una primera instancia, y con el propósito de identificar las fases, los actores y las alianzas tendidas, se reconstruyó la trayectoria de la ley haciendo uso de herramientas propias del análisis socio-técnico (Thomas, 2008). El concepto de alianza socio-técnica permite explicar los procesos de cambio tecnológico –y de políticas públicas– a partir de reconstruir analíticamente las relaciones interactivas y negociadas entre artefactos, sistemas, actores e instituciones. Las alianzas son, entonces, el resultado de un movimiento de alineamiento y coordinación de elementos

heterogéneos (artefactos, ideologías, regulaciones, conocimientos, instituciones, actores sociales, recursos económicos, condiciones ambientales, condiciones materiales) que viabilizan o impiden procesos de cambio socio-técnico a partir de la asignación de un sentido de funcionamiento/no-funcionamiento (Maclaine Pont & Thomas, 2007). A lo largo de la trayectoria señalada, en cada fase se identifican las dinámicas socio-técnicas que tienen lugar, examinando los patrones de interacción de estos elementos (Thomas, 2008).

El valor agregado que aportan las herramientas socio-técnicas es que no realizan distinciones analíticas *a priori* entre redes económicas, políticas, científicas y tecnológicas, sino que las incorporan desde una perspectiva simétrica y permiten analizar simétricamente –con las mismas categorías de análisis– políticas y tecnologías (Latour, 2008; Law, 2009). La razón recae sobre la idea de que la respuesta a cómo se conforman los procesos de cambio tecnológico no descansa en los artefactos ni en los actores, sino en las relaciones entre ellos. Entendiendo a las leyes en clave de objetos tecnológicos, la reconstrucción de las alianzas que condujeron a su funcionamiento resultaron una herramienta de suma utilidad para esta investigación.

Ahora bien, hablar de simetría no implica hablar de igualdad. Aún reconociendo de manera ecuánime las diversas redes, la conformación de alianzas se constituye como un proceso de negociación continuo, donde existen diferenciales de poder entre participantes que les permiten –en mayor o menor medida– influir sobre las alianzas y direccionar sus dinámicas. En el caso que concierne a este trabajo, el asesoramiento no se redujo –únicamente– a los aportes académicos provenientes de instituciones socialmente reconocidas. Al contrario, el recorrido de la ley contó con la participación activa de diversos actores y experticias: organizaciones civiles, médicos, nutricionistas, tomadores de decisión, empresas, medios de comunicación, consumidores, entre otros.

Por tal razón, en una segunda instancia, se buscó profundizar en las características del asesoramiento proporcionado por las experticias involucradas y sus formas de participación en el proceso. A los efectos de precisar a qué se alude cuando se habla de experticias, se tomó la definición de Collins y Evans (2007), entendida como una serie de conocimientos que los actores adquieren fruto de su inmersión en procesos sociales. Los autores contemplan múltiples ámbitos de dominio de experticias que engloban desde saberes populares hasta conocimientos especializados que requieren de la inmersión socializada del uso de saberes y prácticas. Sin embargo, y con el objeto de superar las limitaciones adjudicadas a Collins y

Evans en relación a la circunscripción de sus diagramas sobre experticias, también fueron considerados los aportes de Eyal (2013). En particular, la concepción de la experticia como una red que conecta actores, artefactos, discursos, formas institucionales y donde también se coproducen conocimientos y se negocian significados entre los involucrados con el objetivo de alcanzar cierto consenso sobre los saberes en disputa.

Llegado este punto, y dado que pueden surgir cuestionamientos respecto al uso de herramientas socio-técnicas con propuestas tales como las redes de experticias, vale aclarar que ambos enfoques sostienen un principio de simetría análoga en relación a la multiplicidad de elementos heterogéneos (tanto humanos como no-humanos) que conforman las alianzas y redes, respectivamente. El análisis se instrumentó en dos capas. Las herramientas socio-técnicas se aplicaron en una primera instancia con el propósito de reconstruir y ordenar la trayectoria de la ley como objeto de investigación. En una segunda instancia, se recurrió a la noción de redes de experticia para poder caracterizar a las experticias identificadas en las alianzas, focalizar en la coproducción de conocimientos y saberes negociados, precisar las dinámicas de poder que atravesaron y profundizar en sus mecanismos internos.

Dicho esto, y retomando la propuesta de Eyal, el autor estableció 5 dimensiones que responden a cómo están compuestas estas redes y qué tipo de relaciones es pertinente analizar. Hablamos de: 1) *Relaciones de Autoridad y Conocimiento*: toda red incluye un conjunto de relaciones entre quienes están facultados para hablar como expertos y quienes producen conocimiento pero no gozan de esa autoridad; 2) *Posicionamiento Autoritativo*: los mecanismos internos de la red determinan la posición desde la cual es posible hablar con autoridad y a los actores capaces de ocupar ese lugar de representación; 3) *Relaciones y Poder Experto*: toda red implica un conjunto de relaciones entre quienes tienen el poder de hablar como expertos y quienes escuchan (clientes, pacientes, consumidores) que también forman parte de la red; 4) *Exclusiones*: toda red puede estudiarse desde el punto de vista de las exclusiones sobre las que se estableció; 5) *Estabilización de la Alianza*: aquello que transforma un vínculo de red en una alianza más o menos estable es la interpretación que “traduce” los intereses de los participantes creando cierto nivel de consenso y coordinación.

Una conclusión que surge de las dimensiones de Eyal es que al momento de hablar de asesoramiento es necesario reconocer que el “experto” (quien posee un saber científico-técnico certificado institucionalmente) adquiere cierto lugar de privilegio. Como fue mencionado, este escenario es consecuencia de varios factores. En primer lugar, proceso

de “cientización” de las políticas donde los objetos que son materia de decisión gubernamental requieren de un mayor nivel de especificidad científica que antes. En segundo lugar, dentro del imaginario sociopolítico, la idea del “experto” aún permanece circunscrita a los saberes tecnocientíficos; por ello los asesoramientos suelen remitirse a circuitos académicos institucionalizados. Finalmente, este halo de autoridad se exagera cuando otros actores (ciudadanos, tomadores de decisión, medios de comunicación) buscan su opinión como tal.

En vistas de que, en el caso seleccionado, las experticias están ligadas al desarrollo de políticas públicas, también se acudió a una serie de autores cuyas contribuciones precisaron con particularidad las dinámicas de esta clase de espacios. Grundmann (2016) caracterizó a la experticia como relacional en un doble sentido: se relaciona con los clientes y se relaciona con sus necesidades (que a menudo es la necesidad de orientación en el proceso de toma de decisiones). Para el autor, los expertos median entre la producción de conocimiento y su aplicación, definen e interpretan situaciones y establecen prioridades de acción. En una línea similar, Eyal (2013) consideró que los expertos combinan el conocimiento con su interpretación y, en especial, con una orientación a la acción; haciendo que los saberes abstractos sean procesables o asesorando sobre cómo actuar en ausencia de cierto conocimiento.

Collingridge y Reeve (1986) dividieron en dos la forma en que los saberes expertos y la toma de decisiones se enlazan. Ambos modelos se erigen como escenarios donde los saberes están en disputa y debe alcanzarse algún tipo de consenso. El *under-critical model* o “modelo poco crítico”, demarca un panorama donde existe un consenso político antes de emprender la investigación y la evidencia científica solo se encarga de legitimar opciones políticas predeterminadas. El *over-critical model* o “modelo excesivamente crítico”, plantea la existencia de una sucesión de reclamos sin ningún acuerdo que conduce a interminables debates técnicos.

Además, y como fue mencionado, en esta segunda instancia se hizo especial hincapié en las estrategias y los recursos desplegados por las redes para instalar sus versiones de la realidad. Debido a que ello involucró a diversos actores de la sociedad civil, esta investigación también se sirvió de los enfoques de democratización de la ciencia que se abrieron paso en la década del '70. Como su nombre lo indica, éstos incentivaron la institucionalización de la participación ciudadana que se evidenció en prácticas de ciencia abierta y ciudadana (Follett

& Strezov, 2015; Fressoli & Arza, 2017) apuntando a una producción interdisciplinaria y pluriinstitucional del conocimiento que articule las necesidades de los actores partícipes y donde se produzcan diálogos sostenidos. En particular, se optó por adscribir al abordaje que Delgado (2010) denominó “la batalla de los puntos de vista”. A grandes rasgos éste argumenta que:

Las políticas de ciencia y tecnología reproducen viejos patrones de relaciones de poder-saber. Las propuestas y ejercicios deliberativos organizados por las autoridades tienen una apariencia de ser inclusivos cuando, en realidad, no solucionan, sino que exacerban el problema fundamental de las relaciones entre ciencia y sociedad en la modernidad: que la ciencia ha disfrutado de un papel privilegiado en la toma de decisiones tanto en el nivel más técnico como en el político, de modo que los valores y puntos de vista de los ciudadanos han sido sistemáticamente excluidos. (2010: 6)

La “batalla de los puntos de vista” implica, entonces, una ampliación de los actores considerados como poseedores de un saber experto. Representantes de este abordaje como Jasanoff (1995) consideran que las experiencias de participación del público, aunque disten de ser “perfectas”, son positivas, dado que democratizan el conocimiento científico. Profundizando, Vaccarezza y López Cerezo (2001) interpretan que son una forma de apropiación y comprensión de la ciencia por parte del público; reservada en el pasado, únicamente, para los “expertos”. Este re-direccionamiento hacia la colaboración impulsa el trabajo en red y el diálogo entre disciplinas y sectores sociales; transformándose en un elemento clave para una gobernanza democrática del desarrollo tecnocientífico (Jasanoff 2003; Invernizzi 2020).

Respecto a los aportes de las redes de experticias en el desarrollo de políticas públicas, según Jasanoff (1990) producen un tipo de conocimiento científico en particular, definido por la autora como “ciencia regulatoria”. La ciencia regulatoria es el conjunto de conocimientos científicos y técnicos que apuntalan la legitimidad de las decisiones públicas y son responsables de demandas epistémicas, pero también político-normativas. Es decir, conocimientos científicos y técnicos que se desarrollan y usan específicamente para la toma de decisiones político-normativas. En otras palabras, una “verdad útil” que permita el desarrollo de políticas públicas sustentadas en dichos saberes. Que, además, se produce bajo circunstancias legales y sociales específicas.

La ciencia regulatoria no se presenta como un ente monolítico que genera conocimientos objetivos y neutrales. Por el contrario, para Jasanoff, la subjetividad es inevitable y cuando se habla de articulación entre ciencia y política lo que está implícito son relaciones de poder. Ergo, dentro de los debates en la arena social continuamente se mueven las fronteras entre lo “científico” y lo “político” acreditando y desacreditando voces en el proceso del debate público. Alejándose de las visiones científicistas que intentan hacer pasar las decisiones gubernamentales por decisiones técnicas “neutrales”, lo que se elige comunicar, y la manera de hacerlo, no es más –ni menos– que una herramienta política para fortalecer o desestabilizar las posturas y los argumentos de los distintos actores en el tablero que configura el desarrollo de políticas públicas. Es decir, que la ciencia y la tecnología operan como agentes políticos, por lo tanto, hacer ciencia se funde en hacer política.

Recapitulando, la incorporación de conocimientos expertos para justificar decisiones públicas cambió la forma de hacer política, y, aunque abrió el juego a nuevos actores y nuevos intereses, lo cierto es que cuando los saberes expertos se adentran en terreno político, son interpretados como cualquier otra forma de hacer política en una democracia. Esto es, un proceso competitivo de conflicto y compromiso que involucra a varios grupos (Nelkin, 1971). La pieza clave aquí es que, si bien el producto intelectual es considerado como un elemento más en la actividad política (Shapin & Schaffer, 1985), el ejercicio de asesoramiento implica una toma de posición. Los expertos se involucran, no sólo como consultores o proveedores de saberes, sino como defensores y oponentes abiertos y comprometidos de un lado u otro; como participantes activos del debate (Martin & Richards, 1995).

En pocas palabras, como plantea Jasanoff (2011), la presunción de objetividad es un recurso poderoso para los estados y las prácticas para garantizar la apariencia de objetividad difieren en cada cultura política. Tal objetividad les permite a los organismos de gobierno reclamar un terreno cognitivo superior, un lugar desde el cual parece que actúan en beneficio de todos sin ceder ante ningún interés particular o reclamo. Es por ello que la credibilidad que se construye alrededor de la ciencia es un fenómeno que debe ser explicado y no dado por sentado.

1.5. Metodología

Metodológicamente, este trabajo se ubica dentro de los estudios cualitativos interpretativos o “no estándar” (Marradi, Archenti & Piovani, 2007) cuyo objeto es comprender en

profundidad las prácticas y representaciones de los actores involucrados. El diseño de investigación se sirvió de dos herramientas: el análisis documental y las entrevistas. Respecto a la primera, se inició con un relevamiento general de la documentación disponible sobre el proyecto, luego se acopiaron escritos oficiales del parlamento nacional (actas de comisión, actas de sesión, sesiones de diputados y senadores), memorias institucionales, publicaciones científicas, noticias provenientes de diversos medios de comunicación, informes y comunicados emitidos por organizaciones internacionales, organismos de la sociedad civil y empresas productoras de alimentos procesados, entre otros.

En cuanto a las entrevistas, con la intención de mantener cierto grado uniformidad, se optó por llevar a cabo entrevistas semi-estructuradas. Se partió de una guía de preguntas que fue ajustada según los entrevistados. Este formato permitió obtener respuestas diversas al mismo conjunto de preguntas sin perder la oportunidad de ampliar definiciones, aclarar terminologías y profundizar en cuestiones particulares asociadas a las experiencias de cada entrevistado.

La recolección documental preliminar permitió identificar actores clave para entrevistar, a través de los cuales se lograron nuevos contactos, ampliando así el universo de entrevistados. Esta técnica, conocida como “muestreo en cadena” (Goodman, 1961) fue de suma utilidad ya que la población de estudio se presentaba difusa, de difícil acceso y con poblaciones de baja incidencia. Este recurso también permitió ampliar, y en consecuencia, saturar la red de informantes. Es más, los testimonios –junto con un análisis documental exhaustivo– posibilitaron identificar actores por fuera del ámbito académico y de la práctica nutricional como cámaras de comercio, organismos nacionales e internacionales y diversas instituciones privadas; construyendo así una muestra aún más heterogénea.

En total, se llevaron a cabo 15 entrevistas. Entre los participantes se encontraron médicos nutricionistas y licenciados en nutrición miembros de organizaciones nacionales e internacionales, tanto de aquellas que se mostraron a favor del proyecto y participaron en su producción como de aquellos que se posicionaron en contra (Federación Argentina de Graduados en Nutrición - FAGRAN, Federación Interamericana del Corazón Argentina - FIC, Sociedad Argentina de Nutrición - SAN). Además, fueron entrevistados asesores del Ministerio de Salud de la Nación (en especial de la Dirección Nacional de Abordaje Integral de las Enfermedades No Transmisibles y de la comisión asesora del Programa de Alimentación Saludable) que participaron de la producción de documentos que

fundamentaron el proyecto de ley y de la organización de mesas de trabajo que tuvieron lugar en las instancias iniciales del proyecto. También fueron entrevistados representantes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de Naciones Unidas, que participaron mediante alianzas con organismos nacionales y otorgaron financiamiento, y diputados nacionales, que efectuaron votos a favor y en contra del proyecto. Se consiguieron declaraciones –entrevistas y escritas– del sector productivo, tanto de empleados de empresas del sector como de las cámaras empresarias que los representan (Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Argentina - AmCham y la Cámara Argentina de la Industria de Bebidas sin Alcohol - CADIBSA). Finalmente, fueron entrevistados periodistas que se ocuparon de cubrir el tratamiento legislativo del proyecto.

A partir de la información reunida en las entrevistas, las fuentes secundarias y las documentales se logró reconstruir la trayectoria política del objeto de análisis, a saber, la negociación de experticias en la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. Así, la trayectoria de la Ley se periodizó en tres fases:

1. Construcción del problema y elaboración del proyecto de ley (2015-2020).
2. La presentación del proyecto para su tratamiento legislativo hasta su sanción (2020-2021).
3. Proceso de reglamentación y entrada en vigencia (2021-2022).

La primera fase concentró a los actores que participaron en el armado del proyecto de ley. Haciendo hincapié en las motivaciones, las redes interdisciplinarias constituidas, los obstáculos y los logros. La segunda fase incorporó a nuevos actores (medios de comunicación, representantes de cámaras de comercio y empresas alimentarias de productos procesados, la ciudadanía, entre otros) y se centró en analizar el debate parlamentario hasta su sanción. Se optó por realizar este recorte temporal a los efectos de la reconfiguración de objetivos de la alianza. En la primera etapa, el objetivo de la misma fue lograr la presentación del proyecto de ley en el parlamento. En la segunda etapa, la alianza promotora direccionó su propósito hacia la sanción. Además de incorporar nuevos actores, se constituyó una alianza obstaculizadora del proyecto que abogó por el no-funcionamiento de la ley. Vale recalcar que si bien el proceso de reglamentación e implementación de la ley excede a los confines de esta investigación (dado que la relación problema-solución y las alianzas se reconfiguraron considerablemente), se estimó pertinente incluirla en la periodización a los efectos de detallar las características generales de esa etapa y completar la cronología.

Para caracterizar los procesos de negociación de experticias en el caso seleccionado, se desarrolló un esquema (ver Figura 1) donde cada dimensión de análisis corresponde a un objetivo específico. La primera dimensión se sirvió del análisis socio-técnico para identificar las alianzas, la relación problema-solución y explicar cómo se construyó el funcionamiento/no-funcionamiento del proyecto. La segunda, se propuso precisar los modos de participación y las estrategias desplegadas por los actores (considerando las tensiones y disputas propias del proceso). Finalmente, la tercera dimensión pretendió determinar las características del asesoramiento experto y las redes de experticias tendidas (Eyal, 2013).

Objetivos Específicos	Variables	Referencias
1. Reconstrucción del proceso de política de la Ley	- Relaciones problema-solución - Construcción de funcionamiento/no-funcionamiento - Alineamiento y coordinación de alianzas socio-técnicas	- Pinch y Bijker (1987) - Bijker (1985; 1995) - Thomas (2008) - Latour (1992) - Callon (1992) - Maclaine Pont & Thomas (2012)
2. Participación de los actores en la trayectoria	- Construcción de evidencias autoritativas - Formas y estrategias de involucramiento	- Jasanoff (1990) - Collingridge & Reeve (1986; 2003)
3. Negociación de experticias	- Relaciones de autoridad y conocimiento - Posicionamiento autoritativo - Relaciones y poder experto - Exclusiones	- Eyal (2013) - Grundmann (2016) - Ureta (2023)

	- Estabilización de la alianza	
--	--------------------------------	--

Figura 1. Dimensiones de Análisis. Fuente: Elaboración propia.

1.6. Conclusiones

El desarrollo y tratamiento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable resulta útil para analizar el proceso de negociación de experticias. No sólo porque introdujo un nuevo objeto tecnológico –los sellos de advertencia– sino porque también se observó una multiplicidad de actores involucrados, diferenciales de poder entre ellos, conocimientos científicos puestos en discusión, despliegue de estrategias comunicacionales y una remarcada popularidad del proyecto en el ámbito social.

En base a todo lo expuesto, esta investigación se propuso dialogar con las líneas de investigación detalladas en este apartado para comprender en mayor profundidad los procesos de negociación de experticias, de qué manera y a través de quiénes los conocimientos científicos se incorporan al desarrollo de políticas públicas. Entendiendo que desentrañar estos procesos es fundamental para “abrir” los ámbitos de toma de decisiones y entender que la credibilidad construida alrededor de la política y la ciencia, en tanto objetos sociales, es un fenómeno que debe ser explicado y no dado por sentado.

La alimentación como política pública

2.1. La alimentación como objeto político

2.1.1. “¿Qué puede recolectarse todavía?”. La construcción de la alimentación como objeto de estudio. Un breve recorrido por las primeras aproximaciones académicas

Durante la Primera Guerra Mundial algunos soldados tenían la misión de buscar comida para las tropas. El desabastecimiento que enfrentaban los países europeos profundizó la escasez en el frente. Fruto de ello, las compañías se vieron forzadas a incluir en su dieta hierbajos que encontraban en los campos cercanos (sin saber con claridad si eran o no para consumo humano). El gobierno austríaco decidió tomar cartas en el asunto y difundió un folleto entre sus tropas que tituló: “*¿Qué puede recolectarse todavía?*”. Este era el lugar que ocupaba la alimentación para los gobiernos de la época.

Algo semejante ocurrió en la academia. En un principio la alimentación no tuvo un carácter central en las investigaciones, más bien fue considerada como una cuestión adjetiva por su papel intrínseco en el desarrollo de las sociedades. Una serie de autores –Guillem-Llobat (2016), Super (2002), Spary (2005), Ferguson (2005), Scholliers (2007), Pérez Samper (2009) y Uría (2014)– coinciden que fue durante el período de entreguerras cuando la relevancia en la materia se incrementó y comenzó a establecerse como objeto de un discurso experto asentado en conocimientos provenientes de diferentes disciplinas científicas (Buchini, 2016).

En el año 1929 se fundó la revista francesa *Annales d'Histoire Économique et Sociale* (Registros de la Historia Económica y Social) cuya línea editorial se encargó de identificar patrones presentes en la historia social, económica y cultural; alejándose de aquellas conceptualizaciones asociadas con la historia diplomática y militar que primaban en la época (Burke, 1990). En consonancia con este cambio, durante la década del '30 referentes como Messedaglia, Drummond y Wilbraham publicaron los primeros textos centrados en la historia de la alimentación (Scholliers, 2007).

Asimismo, algunos organismos internacionales impulsaron el estudio científico de la alimentación y llevaron adelante recomendaciones centradas en introducir cambios en la

producción, la comercialización y el consumo (Barona, 2008; 2010; Vernon, 2007; Weindling, 1995). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró informes estadísticos sobre los patrones de consumo de la población. Mientras que el Comité de Salud de la Liga de Naciones adoptó un enfoque más científicista, se centró en el estudio de aquellos factores nutritivos que garantizaban una dieta saludable.

Weindling (1995) reconoce en los avances de la bioquímica otro factor fundamental que condujo al crecimiento de la alimentación como ámbito de estudio. Estos acercamientos introdujeron el valor de los nutrientes sustituyendo los paradigmas empleados hasta entonces. Es decir, mientras que los enfoques tradicionales consideraban exclusivamente los requisitos energéticos mínimos (provistos por cereales, azúcares y carnes), las nuevas visiones reconocían la importancia de los “alimentos protectores” (leche, vegetales, fruta, aceite de hígado, aceite de bacalao) ricos en albúminas, vitaminas y minerales. Desde entonces, comenzó a primar la idea de que una dieta compuesta por ambos tipos de alimentos –en las proporciones adecuadas– aseguraría una salud óptima y resistencia a la enfermedad (Liga de Naciones, 1937).

En 1917 la dieta básica de los soldados de reserva europeos consistía de una sopa de arvejas y harina de rábano con carne de caballo troceada o, en su defecto, el famoso guiso enlatado de rábano y zanahoria fabricado por *Maconochie Brothers* (cuya porción se asimila en la actualidad a una lata de atún). La ración de trinchera solía ser carne enlatada con pan duro, café soluble y cigarrillos. La de emergencia se componía de una galleta de carne en polvo y harina de trigo, de postre, tres barras de chocolate diseñadas para que encajasen en el bolsillo del uniforme (Bravo, 2020).

Es evidente que la población europea no se encontraba preparada –ni física, ni mentalmente– para la guerra, y mucho menos para sus consecuencias. Los datos oficiales hablan de unos 16 millones de muertos durante los combates, más de 20 millones de heridos y 6 millones de personas que murieron por culpa del hambre, las enfermedades y la falta de recursos derivados del conflicto (Fernández, 2018). Este contexto ayuda a esclarecer por qué la alimentación adquirió un rol protagónico en la primera posguerra, transformándose en materia de estado y de estudio. Ahora bien, no fue sino hasta los años ‘60 que logró penetrar la agenda política de la mano de la primera ola ecologista en Estados Unidos.

2.1.2. *Abriendo el juego. La incursión de la alimentación en la agenda política y el rol de los activismos ecológicos*

En 1962 la bióloga marina Rachel Carson editó *Silent Spring* (Primavera Silenciosa). Un compendio de artículos de su autoría originalmente publicados en la revista estadounidense *The New Yorker*. En ellos, llamaba la atención hacia los efectos del DDT (diclorodifeniltricloroetano), un plaguicida artificial con el cual se fumigaban grandes extensiones de cultivos sin control. Carson rastreó el camino del DDT por la cadena alimenticia y demostró que su acumulación exterminaba o alteraba la genética de muchas especies. Gracias al éxito que alcanzó el libro, en 1973 se prohibió su uso en Estados Unidos, y, en el año 1996 –en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente– iniciaron negociaciones para su eliminación a nivel mundial. Habitualmente se habla de *Silent Spring* como la publicación de divulgación científica fundacional del movimiento ecologista, no sólo por su carácter precursor sino por haber influenciado las decisiones políticas del período.

De todas formas, el ecologismo surgió de la mano de otros activismos de la época: el feminismo, el pacifismo, los frentes de liberación sexual, los movimientos LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans). Hablar de los '70 es hablar de fuertes cuestionamientos con respecto a los estándares sociales, culturales y políticos de aquel tiempo. Es más, estas luchas no se detuvieron en fronteras identitarias o demandas políticas. Introdujeron la idea de un cambio cultural que reconfiguró los vínculos sociales y con el ambiente, centrándose en valores ligados a la solidaridad, a lo comunitario y contraponiéndose a la competencia y al individualismo que primaba en el momento.

Al interior de esta línea se fundaron una serie de organizaciones civiles que persisten en la actualidad. *The WorldWide Fund for Nature* en 1961 y *Greenpeace* en 1974. Se destaca también el nacimiento de movimientos más radicales, cuyas acciones fueron catalogadas de “eco-terroristas” a raíz del uso de prácticas violentas como los atentados y los sobres bomba. Entre estos grupos se encuentran *The Animal Liberation Front* (1976), *Earth First!* (1979), *Earth Liberation Front* (1992) y, de origen latinoamericano, *Individualistas Tendiendo a lo Salvaje* (2011).

Producto de este *momentum* se aprobaron en Estados Unidos la *National Environmental Policy Act* o Ley de Política Ambiental Nacional (1970), la *Clean Water Act* o Ley de Agua

Limpia (1972) y la *Endangered Species Act* o Ley de Especies en Peligro (1973) conocidas como las primeras leyes ecologistas. Es decir, a favor de la conservación del medioambiente, los ecosistemas y garantizando el consumo saludable de agua y comida.

Así, desde la década del '70, los activismos ecológicos contribuyeron a instalar el problema de la alimentación en la agenda pública y lo transformaron en uno de sus principales pilares. A grandes rasgos, la “primera ola” ecologista tuvo dos importantes roles. Por un lado, alertó sobre la problemática socio-ambiental como algo estructural. Ayudó a instalar conciencia social sobre los límites y las consecuencias del desarrollo humano. Por otro lado, delimitó el terreno de debate haciendo hincapié en el alcance que poseen las acciones del presente en el futuro. Para autores como Alier (1992), el ecologismo también puso en valor los conocimientos locales:

El conocimiento indígena es frecuentemente superior al ofrecido por los agrónomos extranjeros. Esto no supone una actitud anticientífica. Al contrario, implica una crítica de la insuficiencia científica y de la autosuficiencia social de esos técnicos extranjeros o de esos vendedores de semillas y pesticidas. A menudo, los intentos de cambiar las prácticas campesinas en nombre de una racionalidad superior que se presentaba como científica, pero que era mala ciencia, han coincidido con los intentos de incluir en la esfera “económica” una producción y unos recursos naturales que todavía estaban fuera de ella. El ecologismo no es anticientífico. Ahora bien, la perspectiva ecológica implica una integración o una articulación de los conocimientos de diversas ciencias. (1992: 9)

En una línea similar, Llauguer (1998) consideró que el movimiento ecologista fue un actor clave al momento de encauzar las demandas sociales sobre alimentación desde una perspectiva interdisciplinaria. Actualmente, los abordajes ecologistas caracterizan las complejidades alimentarias que enfrentan las sociedades como una “sindemia” –un cuadro donde los efectos de dos o más problemáticas sanitarias a gran escala convergen agravando la situación– cuyo factor desencadenante es el modelo de producción agroalimentario hegemónico. Este diagnóstico entiende que dicho modelo es el principal responsable de los desequilibrios ecológicos y sanitarios que padece el planeta (deforestación, erosión del suelo, contaminación, propagación de enfermedades, uso de agroquímicos y hormonas para garantizar la producción de bienes) y, dado que la mayor parte de la población depende de

éste para su alimentación, ha causado una ruptura radical en la nutrición humana (FAUBA, 2024).

2.2. La problemática alimentaria

Una problemática puede ser entendida como un terreno desconocido, difuso, y, por ende, cuestionable. Los enfoques mencionados en el apartado anterior son los primeros en problematizar la alimentación desde dos ópticas clave para esta investigación: como objeto de estudio y como materia de Estado; al asignarle mayor ponderancia en los escritos académicos y repensar la responsabilidad estatal, construyeron un espacio compuesto por contradicciones y vacíos, aunque capaz de ser abordado desde múltiples aristas y diversas disciplinas. Lentamente, este escenario forjó un estado de la cuestión que sacó a relucir una serie de problemas.

Si una problemática es vasta e incierta, un problema se presenta como algo más acotado. El significado etimológico de la palabra proviene del griego *probhma* o «lo puesto delante». En tal sentido, el problema emerge y se manifiesta, usualmente, como un obstáculo (Chávez, 2016). Así, problematizar la alimentación precisó obstáculos tales como el hambre, la malnutrición, el acceso, las enfermedades, el desarrollo psicofísico, los trastornos alimentarios, las formas y herramientas de cultivo y la propiedad del suelo.

Asegurar que las sociedades alcancen –y mantengan– una alimentación saludable y variada es una responsabilidad política; al ser los estados aquellos encargados de garantizar el abastecimiento y la diversidad de la dieta. Las dificultades prolongadas en el tiempo para lograr estos objetivos desplazaron la cuestión alimentaria de una mera responsabilidad hacia un problema.

2.2.1. La alimentación como problema político

La dificultad de los estados nación para abastecer nutricionalmente a la población surgió luego de la Segunda Guerra Mundial, a raíz de los estragos económicos y sociales derivados del enfrentamiento. La proclama de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) –que se produjo como respuesta a los “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” cometidos durante la guerra– reconoció a la alimentación como un derecho fundamental a nivel mundial. No obstante, el desabastecimiento se prolongó durante los años ’60 y ’70 provocando grandes hambrunas: la Gran Hambruna China de 1959, Sahel en 1968,

Etiopía en 1973 y Bangladesh en 1974. Así, la alimentación continuó instalándose como tema en la agenda pública que desembocó en una corriente académica y social conocida como “seguridad alimentaria”.

En tanto el problema se centró en el *hambre*, la noción de seguridad alimentaria se remitió al derecho universal de acceder a una alimentación nutricional, suficiente y culturalmente adecuada. Con la recuperación económica, los avances en ingeniería genética y biotecnología, y sucesos como la enfermedad de las “vacas locas” y las intoxicaciones masivas con aceite de colza en los ’80 y ’90, el problema se reconfiguró desde la disponibilidad de los alimentos hacia su calidad y salubridad (CEMP, s.f.).

El concepto de *seguridad alimentaria* surgió en la década del ’70 y refería a un coeficiente basado en la producción y disponibilidad de los alimentos a nivel mundial (Pesa, 2011). La acepción que prima actualmente cuenta con 4 dimensiones. Esta (re)definición, impulsada en los años ’90 por FAO, tuvo como objeto diseñar y establecer una serie de estadios en los que puede encontrarse una población en relación a sus necesidades de subsistencia. Paradójicamente es amplia y difusa a la vez, con la intención de ser abarcativa se tornó más criteriosa. La primera dimensión –en honor a la concepción inicial del término– aboga por la disponibilidad física de los alimentos (implica la oferta en función del nivel de producción, la disponibilidad y el comercio neto). La segunda se refiere a las oportunidades de acceso tanto económico como físico. En tercer lugar se habla del uso, entendido como la forma en la que se ingieren los alimentos (prioriza la correcta preparación, la buena distribución dentro de los hogares y la diversidad de la dieta). La cuarta –y última– es la estabilidad en el tiempo de las 3 dimensiones anteriores (FAO, 2011). Es decir, la necesidad de garantizar el debido acceso a los alimentos de manera periódica siendo la ausencia o limitación, un riesgo para la situación nutricional. Las condiciones geográficas, los desastres ambientales, los bloqueos en importaciones y exportaciones, los bajos salarios, la pobreza, los conflictos entre países y las disputas sobre el suelo y el cultivo son algunos de los motivos que desestabilizan y socavan la seguridad alimentaria.

Recuperar esta definición resulta sustancial a los efectos de demostrar la amplitud que poseen términos como el de “seguridad alimentaria” (Pesa, 2011). Esto es: como tipo ideal en una clasificación, como derecho humano, como responsabilidad estatal, como realidad nutricional de una población o como postura política (que sostiene que la soberanía nacional aumenta cuando se puede abastecer a una población con recursos propios). Indefectiblemente, la

seguridad alimentaria se transformó en un concepto político capaz de funcionar como “paraguas” para canalizar las demandas, las responsabilidades y los derechos al interior del binomio alimentación-estado.

En suma, la alimentación se transformó en un problema político cuando la capacidad estatal para asegurar el suministro de comestibles se vio socavada. Una vez clausurado el problema del abastecimiento a nivel mundial en los años ‘70, las preocupaciones se trasladaron hacia la calidad de los productos (CEMP, s.f.).

2.3. Desentrañar “lo saludable”. El consumo y la calidad de los alimentos

Actualmente, existen dos factores concatenados que rigen la discusión en torno a la calidad de los alimentos: los avances en ingeniería alimentaria y el aumento de los estudios relacionados con la situación nutricional de la población mundial. Esta conexión, que establece que los patrones de consumo de la población atentan contra su salud (en vez de fortalecerla) y que las tecnologías implementadas en sector productivo son su principal causal, lleva a desentrañar qué se entiende por “saludable” hoy en día.

Desde el ámbito nutricional el paradigma predominante define la alimentación saludable como aquella que aporta y cubre las necesidades nutricionales de cada sujeto sin incentivar el desarrollo de enfermedades (Calañas Continente, 2005). Sin embargo, al momento de profundizar en esta concepción surgen dos reparos. El primero es que no existe una sola alimentación “saludable”. Cada individuo posee requerimientos nutricionales específicos en función de su edad, sexo, talla y estado de salud. El segundo es que tampoco existen alimentos “buenos” o “malos”, la distinción se traza sobre las cantidades ingeridas y su frecuencia (OPS, 2016). Vale recalcar que esta definición no es más –ni menos– que un producto de la construcción de consensos académicos dentro del campo científico-nutricional. Si bien deconstruirla no es el objeto de este trabajo, resulta pertinente su mención dado que se erigió como la postura dominante en dicho campo.

Pese a estos reparos, cuando se afianzó la nutrición como práctica profesional a nivel mundial, a mediados del siglo XX, iniciaron también los estudios epidemiológicos cuyos resultados lograron establecer una serie de recomendaciones generales para alcanzar –y mantener– una alimentación saludable (Basulto & Cáceres, 2016). En primer lugar, la alimentación debe ser completa (aportar hidratos de carbono, grasas, proteínas, vitaminas y minerales). En segundo lugar, debe ser equilibrada. Lo que implica la existencia de una

proporcionalidad entre los nutrientes ingeridos (los hidratos de carbono suponen un 60% de las calorías totales del día, las grasas un 30% y las proteínas un 15%). En tercer lugar, ser suficiente. Es decir, responder al propósito de mantener el peso dentro de los rangos “normales” (el parámetro de “normalidad” lo determina el índice de masa corporal elaborado por la Organización Mundial de la Salud [OMS]). En cuarto lugar, debe adaptarse a la edad, al sexo, a la talla, a la actividad física que se realiza, al trabajo que se desarrolla y al estado de salud del sujeto. En quinto y último lugar, debe ser variada. Esto es, contener alimentos de cada grupo.

Junto con estas recomendaciones existe un objeto de gran popularidad que impactó en la construcción social de la alimentación saludable: la pirámide alimenticia. Ésta surgió en Suecia como respuesta a la inflación causada por la crisis del petróleo en 1973. A cargo de la *Socialstyrelsen* –la Junta Nacional de Salud y Bienestar– se diagramó separar a los alimentos en dos grandes categorías: “básicos” y “suplementarios”. No obstante, la economista Anna Agnsäter¹ consideró que la idea podía mejorarse e introdujo la iconografía de la pirámide. Debajo se encontraban los alimentos más baratos (leche, queso, pan, cereales). En el centro –pensadas como guarniciones– estaban las frutas y verduras. En la punta se ubicó lo más costoso (carne, pescado, huevos). El proyecto se presentó en la revista de la Kooperativa Förbundet en 1974 con un número conmemorativo destinado a todos los hogares suecos (Coop, 2016). Un factor interesante es que el *Socialstyrelsen* no adoptó la propuesta de Agnsäter sino que optó por el modelo circular que simula un plato de comida. Aunque fue apropiado para representar la importancia de los grupos alimenticios, no era claro respecto a las cantidades; algo que la pirámide sí contempló (Cisneros, 2020).

Despojada de sus orígenes, la imagen que se popularizó fue publicada por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos dos décadas más tarde, en 1991. Esta versión tuvo como propósito fomentar una alimentación saludable y reordenó los alimentos en grupos y cantidades. Rápidamente fue adoptada por diversos países e interpretada en base a las particularidades de cada uno. Las ediciones más recientes incorporaron a los procesados como alimentos de “consumo ocasional” e incentivaron la actividad física y la hidratación diaria (Jiménez, 2017).

¹ Autora y profesora sueca de economía doméstica. Directora de cocina de la Kooperativa Förbundet de 1946 a 1980.

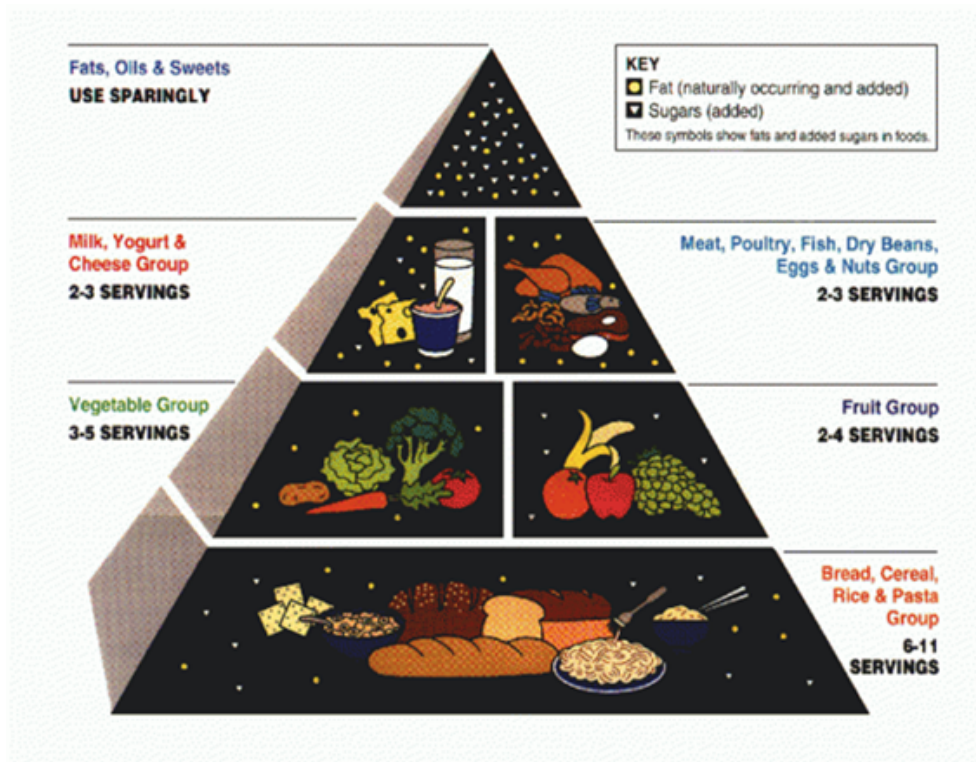


Figura 2. Pirámide Alimenticia (1991). Fuente: Center for Nutrition Policy and Promotion.

Una concepción de “lo saludable” menos explorada es aquella que apunta hacia los “alimentos saludables”. Esta categoría –desarrollada desde el marketing corporativo– transformó “lo saludable” en un atributo asociado con la calidad de los productos a fin de estimular su venta. Algunas herramientas propias de este enfoque giran en torno a destacar las bondades de los alimentos (reducción de grasas, azúcares y sal) ponderando, a su vez, los ingredientes naturales, la ausencia de conservantes y los procesos “éticos” de producción (sin dañar al medio ambiente) (Nieto, 2023). Un eje interesante de esta construcción es que desafía el consenso proveniente del campo científico-nutricional dado que separa a los alimentos en “buenos” y “malos”.

A raíz del crecimiento exponencial que tuvo la presencia de los alimentos procesados en la dieta de la población mundial desde la década del ‘2000 las estrategias del sector manufacturero comenzaron a ser cuestionadas por algunos sectores especializados (organismos internacionales, instituciones de salud y nutrición). La lógica detrás de este razonamiento apuntó a que la forma de publicitar los alimentos persuadía a los consumidores hacia la toma de decisiones de consumo nocivas para su salud. Esto es, una dieta desequilibrada donde priman los alimentos procesados por sobre los naturales. Dado que los productos procesados incursionaron en todos los grupos alimenticios, esta clase de marketing complejizó aún más su identificación (Martí et al., 2021).

3.1. El dilema de los alimentos procesados

En términos generales, los alimentos procesados (enlatados, conservas, fiambres, panes, quesos) son entendidos como aquellos que atraviesan alguna alteración respecto a su estado natural. Ello puede abarcar su lavado, cocción, empaquetado o la adición de sustancias ajenas al producto natural (sal, azúcar, aceite, preservantes y aditivos) con el objeto de prolongar su duración y estimular su consumo. Los ultra-procesados (gaseosas, snacks, galletitas, sopas, fideos, salchichas) son formulaciones industriales listas para el consumo y, en la mayoría de los casos, representan propiedades intelectuales de las empresas desarrolladoras.

Como se mencionó anteriormente, el procesamiento de alimentos fue un factor clave en el desarrollo humano. Asar la carne, por ejemplo, propició la reducción de los tiempos de digestión y las enfermedades. No obstante, fueron los avances en el campo de la química y la ingeniería en alimentos del siglo XX los que verdaderamente forjaron la concepción actual del término.

Kim (2013) hizo un repaso sobre algunos momentos clave en la historia reciente del procesamiento de alimentos, entre los que se destacan cinco hitos. Los primeros avances ocurrieron de manera espaciada. En 1767 se inventó el agua carbonatada, imprescindible para el desarrollo de las bebidas gaseosas. El segundo se ubica en 1908, cuando se logró sintetizar el glutamato monosódico, un aminoácido no esencial –capaz de ser sintetizado por el cuerpo humano sin necesidad de su ingesta directa en una dieta– que potencia sabores. Estos descubrimientos fueron vistos como avances propios de la ciencia de laboratorio, sin recibir una valoración positiva o negativa en particular.

No obstante, la visión de los avances tecnológicos comenzó a cambiar en 1926, con la invención del Spam, el tercer hito. El Spam es una carne enlatada de cerdo con papa y sal. Su nombre proviene de la abreviatura de sus ingredientes: *spiced ham* o jamón especiado. Se desarrolló con el propósito de servir a la alimentación de los soldados de la Segunda Guerra Mundial. Su uso continuó en la Guerra de Corea y en 1957 llegó a las góndolas de todo el mundo. Se volvió muy popular dado que era barato y se podía consumir solo o incluir en diversas recetas. En los '70 se transformó en objeto de burla del grupo cómico inglés *Monty Python*. En un *sketch* los comensales de un restaurante deben elegir un plato del menú y todos incluyen Spam. A medida que transcurre la escena los actores incluyen la palabra Spam en todos sus diálogos hasta que irrumpen cuatro vikingos cantando una canción, también sobre

el Spam. Autores como Longmate (1971) consideraron la referencia como una crítica al exceso del Spam en las góndolas inglesas y a las dificultades que tuvo el país en reconstruir su producción agropecuaria después de la Segunda Guerra. El *sketch* penetró en la cultura popular al punto tal que el término Spam se transformó en sinónimo de los correos electrónicos no deseados. Entendido como algo que se ofrece en exceso pero que nadie quiere —o de lo que están cansados— similar a lo que ocurre con los correos que se envían de manera masiva a los buzones. Si bien aún se comercializa, el Spam mantiene una mala reputación y se percibe como poco saludable (Zilberstein, 2014).

En cuarto lugar se encuentra el jarabe de maíz de alta fructosa. Surgió en 1957 como un endulzante artificial pensado como sustituto del azúcar cuyo auge se sostiene hasta el día de hoy a causa de su bajo costo de producción. Algunas investigaciones vincularon su consumo con el desarrollo de enfermedades metabólicas (Bellaera et al., 2019). También hubo declaraciones públicas en contra de su uso. La jefa de residentes del Departamento de Alimentación y Dietética del Hospital de Clínicas de la Ciudad de Buenos Aires declaró en medios de comunicación que “el alto consumo de fructosa puede causar una disminución en la insulino-sensibilidad, y como consecuencia, intolerancia a la glucosa e insulino-resistencia; ambos factores predisponentes de la diabetes” (Télam, 2013).

El último avance que registró Kim (2013) fue la carne *in vitro*. Es decir, carne “cultivada” en laboratorio a partir de células madre bovinas. El proceso excluye al animal de la ecuación productiva. Se biopsia parte de su tejido y se estimula la multiplicación de las células de manera sintética. El nivel de innovación que promete este método es tal que podría reducir significativamente las prácticas actuales de cría de animales para consumo humano. No obstante, voces opositoras argumentan que la energía necesaria para la producción de esta carne tiene una huella de carbono cinco veces mayor a la del pollo de criadero (Mulvaney, 2023). Actualmente solo puede consumirse esta clase de carne en un restaurante de Singapur. A mediados del 2023 el Departamento de Agricultura de Estados Unidos aprobó la venta de pollo *in vitro* para dos empresas —Upside Foods y Good Meat— que no ha sido implementada aún (Mulvaney, 2023). En Argentina, la empresa B.I.F.E (Bioingeniería en la Fabricación de Elaborados) se encuentra desarrollando una iniciativa similar. Estos intentos son parte de lo que se considera como el “futuro de la alimentación” cuyo objetivo principal es solucionar el problema de la falta de alimentos para las generaciones futuras de manera sustentable (Scattini, 2023).

De acuerdo con un informe de FAO (2020) los pasados 60 años evidenciaron una revolución en las ciencias de la alimentación, y, en los últimos 25 años, la disponibilidad y venta de alimentos procesados y ultraprocesados aumentó exponencialmente en todo el mundo (Canella et al., 2014; Monteiro et al., 2017). La carne de laboratorio es un epítome de las oportunidades de innovación tecnológica y económica que presenta la ingeniería alimentaria. Con cada descubrimiento surgen más y más interrogantes respecto a cómo estos productos afectarán a la industria manufacturera de alimentos y a sus consumidores. Atrayendo así voces detractoras.

Estas voces, encarnadas especialmente en activismos y organismos especializados, han establecido un vínculo estrecho entre los cambios en la dieta (de alimentos naturales o mínimamente procesados a alimentos ultraprocesados) y las tasas de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles. Para entender cómo esta discusión llegó a la Argentina es necesario hacer un poco de historia y comprender el rol que ocupó la alimentación en la política nacional.

2.4. Las políticas alimentarias en Argentina

2.4.1. El germen. La crisis del '30, Pedro Escudero y el Instituto Nacional de Nutrición

En Argentina, entre las décadas del '30 y '40, la alimentación se constituyó de manera relacional como problema científico, campo profesional y objeto de políticas públicas. Este escenario fue producto de dos procesos que se reforzaron mutuamente. Por un lado, las iniciativas del médico Pedro Escudero –entonces a cargo del Instituto Nacional de Nutrición o INN– por establecer en el país la nutrición. Por otro, las necesidades de las autoridades estatales en un contexto donde la población sentía las consecuencias de la crisis económica internacional y crecía la convicción de que los estados debían expandir su injerencia en materia de políticas sociales.

Los aportes de Buschini (2016) son esenciales para profundizar en este período. Como reconstruye el autor, en las propuestas de Escudero se encuentra un antecedente crucial para comprender cómo se gestó el fenómeno de la alimentación en clave de práctica profesional. Según Escudero, la nutrición como profesión –entonces conocida como dietología– debía reunir un conjunto de disciplinas y ocupaciones con injerencia en el ámbito alimenticio. Entre ellas identificaba la dimensión clínica de las enfermedades, los aspectos químicos, la ingeniería agronómica, la economía y los estudios sociales (Escudero, 1934; 1936).

Además de intentar abarcar la profesión desde una perspectiva interdisciplinar, el INN comenzó a recibir consultas con respecto a la manera de abordar los problemas asociados con la alimentación. Desde 1929 el instituto brindó servicios técnicos a organismos municipales y nacionales (consejo nacional de educación, ejército, penitenciarias), y, en 1932, Escudero comenzó a escribir una columna de opinión semanal en el diario *La Prensa*. En ella, mostraba una particular preocupación por la subalimentación de importantes contingentes de la población. Lo cual era, en sus palabras, “un peligro que no mata, pero hace que el individuo se perpetúe en hijos cada vez inferiores” (Escudero, 1934: 198). Más allá de la óptica degeneracionista, el médico identificó un problema social sobre el que –consideraba– era necesario intervenir (Buschini, 2016). Problema que, a nivel gubernamental, también comenzó a verse reflejado en la normativa de la época².

En 1934 se autorizó la entrega de un millón de pesos a la Junta Nacional de Ayuda al Niño para combatir el hambre y el frío. En 1936 se creó la Dirección de Maternidad e Infancia –Ley 12.341– cuya función incluía velar por la alimentación de las infancias; atribución que se materializó en la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños. Entre 1938 y 1939 se aprobó la Ley de Protección a los Niños en Edad que, entre otros objetivos, comprendía la formación de una red de comedores escolares en el país y, para gestionar su implementación, se creó la Comisión Nacional de Ayuda Escolar. Asimismo, al momento de la apertura de sesiones parlamentarias, el entonces presidente Ortiz (1938) refirió a los postulados de la Liga de Naciones (1937) que enfatizaban en el rol y eficacia de los organismos técnicos dedicados a resolver problemas concretos de carácter económico, higiénico y sanitario. Resaltó así, que la acción gubernamental debía orientarse hacia esa meta.

Lo que se vislumbra en esta serie de normas, y en las declaraciones de Ortiz, es la primacía de una visión que comenzó a reconocer el rol del estado en la procura del bien común. Es decir, una concepción del estado al servicio de la población; cuya intervención tiene como propósito la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos sirviéndose de la técnica corporizada en institutos asesores.

² Vale mencionar que la ayuda alimentaria en Argentina tiene sus raíces en las escuelas públicas. Según los trabajos del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), alrededor del 1900 fue detectado un alto porcentaje de ausentismo y un escaso rendimiento intelectual que se adjudicó a que los niños concurrían a la escuela “insuficientemente alimentados”. Esta problemática condujo a la introducción de una copa de leche por estudiante durante la jornada escolar (Proyecto Nacional Copa de Leche Escolar, 2021).

El INN continuó desempeñándose como organismo “experto” en materia nutricional. No solo brindó servicios de consultoría, sino que también operó como un espacio de atención médica impulsando la conversión del saber académico hacia una ocupación profesional. En 1936 se creó en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires la Cátedra de Clínica de la Nutrición, que tuvo a Escudero como Profesor Titular, y un curso especializado de médico dietólogo, dos años después. También se realizó una intensa tarea de difusión a través de la participación en medios y en establecimientos educativos. Estas iniciativas contribuyeron a la conformación de la nutrición como la práctica profesional conocida en la actualidad (Buschini, 2016).

Con posterioridad, diversos organismos internacionales reconocieron el rol de Escudero en los circuitos académicos internacionales. Con el apoyo de la Organización de Salud de la Liga de las Naciones, Escudero gestionó la Tercera Conferencia Internacional sobre Alimentación. Celebrada en 1939 en la Ciudad de Buenos Aires, la conferencia contó con referentes de la Liga y de la OIT. Asimismo, FAO señaló la influencia del INN y de la Escuela de Dietistas en la conformación de un saber experto global (Reyna, 2023).

La crisis económica de los años '30 reveló la necesidad de fomentar acciones en pos del bienestar social. En el caso de Argentina, no se evidenció un plan asistencial integral; más bien fueron una serie de decisiones aisladas producto del clima de época y de las preocupaciones de un sector “experto” con una agenda particular. A saber, el interés de impulsar la dietología como ocupación profesional. Si bien en 1949 –mediante Ley 13.341– se creó la Dirección Nacional de Asistencia Social bajo el control de la Secretaría de Trabajo y Previsión, recién en los años '60 se generalizaron los programas alimentarios de reparto de alimentos en el marco de las políticas desarrollistas que dominaron el período (Britos et al., 2003).

2.4.2. El auge. El Estado de Bienestar, los “problemas de capacitación” y la medición de la pobreza

Con la misión de evitar la expansión del comunismo, las potencias de Occidente reformularon el rol estatal a lo que actualmente se conoce como Estado de Bienestar. Este modelo, que se impuso desde la Guerra Fría, se basó en una política económica dirigida al “pleno empleo” y a la seguridad social; donde la mera condición de ciudadano habilitó el acceso a servicios sociales que alivien y compensen las desigualdades sistémicas. Desde

1950, el Estado de Bienestar se adoptó como “concepción básica del Estado y de la actuación estatal en casi todos los países occidentales, con sólo diferencias de ritmo en la implementación” (Lucuix, 2001: 27).

Argentina no fue la excepción. En materia alimentaria, se mantuvo una política simple y centralizada en la Dirección de Maternidad e Infancia cuyo objeto era:

Propender al perfeccionamiento de las generaciones futuras para el cultivo armónico de la personalidad del niño en todos sus aspectos, combatiendo la morbilidad infantil en todas sus causas y amparando a la mujer en su condición de madre o futura madre. (Lucuix, 2001: 5)

La Dirección se encargó de poner en marcha e implementar el Programa Materno Infantil (PMI), cuya principal tarea era suministrar 2 kilos mensuales de leche entera en polvo en el embarazo, puerperio y hasta los 2 años del niño o niña (extendido a 6 años en casos de bajo peso). La motivación detrás de esta medida fue reducir la mortalidad infantil y mejorar las condiciones de salud de los niños “atacando” los cuadros de desnutrición y sobrepeso (Lucuix, 2001). Una preocupación que se sostuvo desde los años '30 en adelante.

En 1960, FAO impulsó la “Campaña contra el Hambre”. Ésta adjudicaba el problema del déficit alimentario al aumento demográfico de la población global, y proveía asistencia técnica y financiera a países en desarrollo que impulsaran cursos de acción estatal vinculados con la educación alimentaria, la investigación y la expansión de los agrocultivos. Argentina se adscribió a la Campaña mediante la Dirección de Educación Sanitaria y Social del entonces Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública de la Nación (Reyna, 2016). Tres años más tarde, tal dependencia publicó un volumen temático de su revista *Educador Sanitario* donde hacía referencia a dos clases problemas: los de necesidad (acceso restringido a los alimentos) y los de capacitación (la incidencia de factores culturales en las decisiones alimentarias). Con respecto a estos últimos, primaba una preconcepción clasista que asociaba la pobreza con la mala administración del dinero. A modo de ejemplo, el médico Carlos Albariña, ex-director del INN sostenía que:

El factor económico, si bien tiene un rol importante, no es el de mayor jerarquía. En nuestro país es probable que haya mucha gente cuyos salarios no alcanzan para cumplir con una alimentación correcta, pero es mucho más fácil

que ese salario sea distribuido en forma incorrecta, invirtiendo para gastos banales, de lujo o de mejoramiento social. (Reyna, 2023: 9)

El INN continuó ejerciendo influencia sobre el diseño y la ejecución de programas alimentarios. Es más, Escudero y sus discípulos publicaron varios informes en la revista de la Asociación Argentina de Nutrición sobre políticas de prestación alimentaria. En ellas, evaluaron el tipo de alimentos distribuidos y el estado de nutrición de los beneficiarios (Britos et al., 2003). El Instituto se disolvió abruptamente en 1968 y el vacío que dejó al momento de programar contenidos y desarrollar estrategias de intervención no fue saldado hasta los años '90; cuando las problemáticas alimentarias se reconfiguraron.

Retomando la cronología, a principios de los años '70 comenzó el relevamiento y la publicación de los primeros índices de pobreza elaborados por el Centro de Población, Empleo y Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires (CEPED-UBA)³. Aún hoy no existe un consenso mundial sobre cómo medir la pobreza. En Argentina, con motivo de sus recurrentes cuadros inflacionarios, se suele medir desde un enfoque cuantitativo con un eje monetario. A sus efectos se trazan dos líneas –de indigencia y de pobreza– y se busca establecer qué porcentaje de la población se encuentra debajo de ellas; la variable determinante es el acceso. Los hogares que no cuenten con ingresos suficientes para cubrir la Canasta Básica de Alimentos –entendida como el conjunto de alimentos que satisfacen los requerimientos nutricionales esenciales– son considerados indigentes. En tanto, la pobreza se calcula sobre la Canasta Básica Total (CBT) que comprende los gastos de vivienda, educación, salud y transporte (INDEC, 2016). También existe un formato alternativo de medición utilizado en los censos poblacionales donde las condiciones de vida y el acceso a diversos servicios se observan en profundidad; asignándole a este enfoque un carácter integral y multidimensional.

Durante la década del '80 Argentina registró un aumento significativo de la pobreza; del 4% que se apuntó en 1974 pasó al 38% en 1989. Si bien no sería prudente hablar de un aumento de más del 700% –debido a que existieron transformaciones vinculadas con el crecimiento demográfico, el tamaño de las muestras y los recursos de medición– el contexto económico de la época, con problemáticas concomitantes como el desempleo y la hiperinflación, dejó a la población nacional en una situación vulnerable.

³ Disponible en [Drive](#).

Esta realidad desencadenó la puesta en marcha del Programa Alimentario Nacional (PAN). El PAN –que funcionó desde 1984 hasta 1989– poseía una lógica más abarcativa que sus antecesores (en relación a los bienes proporcionados) pero más focalizada. Es decir, centrada en una demografía particular: familias con hijos en situaciones económicas vulnerables. El criterio técnico para el desarrollo del Programa se asentó sobre el censo habitacional de 1980 y se complementó con estadísticas provinciales. A cada grupo familiar se le entregó una caja de alimentos secos (equivalente al 30% del valor calórico mensual necesario para una familia “tipo”) que contaba con dos kilos de harina, leche en polvo, dos kilos de azúcar, dos litros de aceite, tres kilos de fideos, dos kilos de arroz, un kilo y medio de carne vacuna, lentejas y porotos. La máxima expansión de la distribución alimenticia, que después incluyó algunos medicamentos, llegó al millón y medio de cajas (Borrás & García, 2013).

A grandes rasgos, el período 1960-1980 mantuvo el enfoque de décadas anteriores. Se implementaron políticas públicas concentradas en poblaciones vulnerables. La diferencia la marcó la medición de la pobreza; que sirvió como un –incipiente– sustento de los programas puestos en marcha. Una realidad económica inestable, y sin precedentes, lejos de permitir la planificación, obligó a formular e implementar medidas paliativas.

No obstante, y de manera sorpresiva, las políticas antes descriptas persistieron en el tiempo. El Programa Materno Infantil continúa activo hoy en día y también lo hacen varios programas asistenciales en materia de alimentación que se asimilan al PAN. La principal es el Plan Alimentar, cuyo propósito se centra en garantizar el acceso a la canasta básica alimentaria mediante una tarjeta prepaga, y, al igual que su predecesor, está destinado a familias de bajos ingresos con hijos.

En suma, hasta la década del ‘90, la malnutrición –que abarca todas las formas de deficiencia alimentaria– se manifestó, principalmente, en cuadros de desnutrición y prevaleció como un problema de las clases bajas (fruto de una “mala” administración de la economía familiar para algunos, producto de desigualdades sistémicas para otros). Bajo la primacía de los postulados del Estado de Bienestar, sus soluciones se encauzaron –sobre todo– a través de políticas públicas asistenciales. Sin embargo, la malnutrición como problema político se reconfiguró a la luz de la irrupción de movimientos activistas y de los procesados en la dieta, trasladándose desde el déficit (desnutrición) hacia los excesos (obesidad).

2.4.3. El quiebre. Los '90 y la introducción de la agroecología

En los años '90 las agendas sociales en torno a la alimentación se vieron fuertemente reordenadas con el crecimiento de los activismos agroecológicos. Iniciativa que surgió como respuesta al modelo de agronegocios (Gras & Hernández, 2013) y que partió de un terreno bastante politizado.

Según Svampa (2008) la agroecología coloca el acento en que los conflictos ambientales –en sus diversos niveles: local, regional y global– son causados por la reproducción globalizada del capital, la división internacional del trabajo y la desigualdad social. Posee, además, un carácter multisectorial y policlasista. Una mixtura entre los saberes tradicionales, locales y las diferentes disciplinas científicas hace que se pueda hablar de ella como un activismo híbrido (técnico, científico, social y político) que surge en respuesta a los modos de producción y acumulación contemporáneos; señalando los efectos nocivos de estas formas sobre el medioambiente, los recursos naturales y la salud de los individuos.

En el plano nacional, hubo dos factores que fomentaron el desarrollo de los movimientos agroecologistas. En una primera instancia, la apertura de las agroexportaciones. Medida que condujo hacia una reprimarización de la economía, impulsando el crecimiento económico pero también de la desocupación (Svampa, 2005). Fruto de esta situación, en donde vastos sectores quedaron excluidos del sistema productivo, los hogares sustituyeron su dieta por una más económica y de menor valor nutritivo; diferenciándose cada vez más de aquellos sectores sociales de mayor capacidad adquisitiva y aumentando los niveles de inseguridad alimentaria (Borrás & García, 2013).

En una segunda instancia se encuentran las controversias vinculadas a la soja transgénica. Desde mediados de los años '90, la soja se estableció como una *commodity* y reemplazó al trigo como grano de plantación y exportación. A partir de los avances en ingeniería genética y biotecnología, Monsanto introdujo una novedosa semilla de soja transgénica, comercialmente llamada “RR”. A saber, una semilla a la que se le insertó un gen de una bacteria capaz de resistir al agroquímico para plantaciones más popular: el glifosato. La presentación de este nuevo grano abrió un debate público entre aquellos que se encontraban a favor y en contra. Si bien la controversia continúa hasta la actualidad –y no puede ser abordada brevemente en este espacio– vale recalcar que, a partir de ella, los activismos agroecologistas conformaron alianzas con trabajadores del campo e institutos de

investigación que reconocían los peligros de este tipo de monocultivo en el suelo y en la salud de las personas (Lajmanovich, 2020; Barri, 2018).

Ambos factores desataron una serie de discusiones que reconceptualizaron la problemática alimentaria. Se pasó de una perspectiva meramente económica y técnica, basada en la producción y oferta global de alimentos, hacia una concepción de la dieta como problema, como un derecho vulnerado, como un proceso social, político y económico de exclusión; fuertemente condicionado por la distribución desigual del ingreso y con subsecuentes consecuencias en la salud de los individuos.

La heterogeneidad que adquirió el término permite hablar de la alimentación como un objeto fronterizo (Star & Griesemer, 1989). Lo curioso de estos objetos es que son abstractos y concretos, generales y específicos a la vez. En palabras de Trompette y Vinck (2010: 8) “su estructura es suficientemente común a varios mundos sociales para que asegure un mínimo de identidad a nivel de la intersección quedando suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades y las coacciones específicas de cada uno de estos”. Así, permiten mantener la autonomía entre disciplinas y, en simultáneo, la comunicación entre ellas. Los autores plantean que “la noción es utilizada para describir cómo los actores mantienen sus diferencias y su cooperación, cómo manejan y restringen la variedad, cómo se coordinan en el tiempo y el espacio” (2010: 10).

De esta forma, el carácter híbrido del término permitió la incorporación de nuevos actores en las disputas alimentarias. En 1989 se creó el Movimiento Agroecológico Latinoamericano (MAELA) y se admitieron materias vinculadas con la agroecología en las universidades nacionales. Cuando en las currículas primaban cuestiones vinculadas con el modelo de agronegocios, los activismos establecieron alianzas con instituciones, científicos y demás “expertos” a fin de que contribuyan a desarrollar la “ciencia no hecha” en este campo (Souza Casadinho, 2014).

Entretanto, el desarrollo de políticas continuó en aumento y, al igual que en las etapas anteriores, las medidas apuntaron hacia poblaciones específicas. Entre algunos de los programas implementados se encuentran el Bono Social Solidario (que entrega bonos a familias vulnerables para la compra de alimentos), el PROMIN (focalizado en menores de 2 a 5 años, contempla el fortalecimiento de comedores infantiles y su transformación en Centros de Desarrollo Infantil), el Programa Alimentario Nutricional Infantil (para niños de entre 2 y

14 años provenientes de hogares con necesidades básicas insatisfechas) y el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (destinado a adultos mayores de 65 años sin cobertura ni acceso a la seguridad social) (Borrás & García, 2013).

Este breve recorrido por las políticas alimentarias en Argentina denota como la temática alimentaria se enfocó, desde un inicio, en grupos demográficos particulares. Esto estableció una relación problema-solución de carácter lineal que entendía a la malnutrición como resultado de la pobreza. Sin embargo, la incorporación al “juego” político de los activismos causó que este relato se reconfigure; corriendo el foco de atención hacia una idea más amplia que excedía al problema del acceso por bajos recursos. Esta reestructuración cuestionó el sistema productivo, la calidad de los alimentos y la ética de las empresas productoras. Además, el crecimiento de la comercialización y el consumo de alimentos procesados sacaron a relucir que la malnutrición afectaba de manera transversal a toda la población argentina.

2.5. *“La gente come lo que puede”. La realidad nutricional en la Argentina de hoy*

Una paradoja común al hablar de la situación nutricional en Argentina es su papel como “granero del mundo” y, en simultáneo, mostrar consistentes porcentajes de pobreza, indigencia y hambre (Universidad Católica Argentina, 2020). El país se encuentra en una situación de holgado autoabastecimiento y un patrón alimentario similar al de algunos países “desarrollados”, con elevados porcentajes de calorías y proteínas de origen animal debido al alto consumo de carnes, en especial vacuna y de lácteos, pero a pesar de éstos indicadores alentadores, la historia de los últimos 20 años está marcada por el estigma de la malnutrición, particularmente en las infancias (Dehatri et al., 2013).

El escenario nacional fue documentado a través de las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición elaboradas por el Ministerio de Salud de la Nación o ENSyN (2005; 2019). La ENSyN (2019) concluyó que las cifras de exceso de peso resultaron ser las formas más prevalentes de malnutrición en niñas, niños y adolescentes. La situación de la población adulta era similar, presentaba exceso de peso en el 68% de los casos (34% sobrepeso y 33,9% obesidad). La encuesta también sugirió que el crecimiento del consumo de alimentos con alto contenido de azúcar, grasas y sodio era una causal del aumento de sobrepeso y obesidad. Alegando que desde los '90, el consumo de energía proveniente de productos procesados y ultraprocesados aumentó un 53% –un tercio de la energía total consumida por la población en

un día– en detrimento del consumo de alimentos sin procesar (comidas frescas y/o elaboradas en forma casera).

De esta forma, la realidad de la dieta argentina se estructuró como una serie de problemáticas encadenadas. Una alimentación donde predomina la ingesta de procesados con altos niveles de nutrientes críticos puede causar exceso de peso. A su vez, ello trae aparejado la predisposición al desarrollo de Enfermedades No Transmisibles (ENT) como la diabetes, patologías cardiovasculares, cánceres y enfermedades respiratorias crónicas. Las ENT no se contagian, sino que son fruto de una combinación de factores genéticos, fisiológicos, ambientales y de comportamiento. Según la Organización Mundial de la Salud (2022), se han convertido en las principales causas de mortalidad en el mundo y, una persona con sobrepeso u obesidad, tiene mayor riesgo de sufrirlas. Esta conexión –que fue trazada por experticias médicas a nivel mundial desde los ’90– describe un panorama donde los hábitos de consumo considerados “poco saludables”, la desinformación y la persistencia de los productos procesados en la dieta de la población han fomentado la malnutrición, el exceso de peso y las enfermedades derivadas.

Si antes el problema de la malnutrición era fruto de la pobreza, ahora lo excede. Ya no es suficiente contar con el poder adquisitivo para tomar decisiones de alimentación más saludables debido a los altos niveles de procesamiento que poseen la mayoría de los productos disponibles en el mercado. Blacha (2022), hace una lectura interesante de este contexto donde concluye que el aumento en la oferta de calorías agrava el problema del hambre porque lo complejiza. Es una oferta que abarata las calorías pero impide a un porcentaje significativo de la población acceder a nutrientes. Así, la *commoditización* de la producción alimentaria, que se acelera en las últimas dos décadas del siglo XX, convierte a la dieta en un factor de exclusión social y aviva su posición en la agenda pública.

2.6. Políticas de regulación alimentaria

2.6.1. La propuesta: Los Sistemas de Etiquetado

En la historia reciente del etiquetado de alimentos, la sanción de la Ley de Pureza de Alimentos y Medicamentos marcó un hito. Se aprobó en 1906 en Estados Unidos e incluyó la creación de la Administración de Alimentos y Medicamentos (*Food and Drug Administration* o FDA). Agencia que, hasta el día de hoy, se encarga de regular la seguridad de los alimentos, los medicamentos y los productos cosméticos en el país.

El periodo que comprende los años de 1890 a 1920 en Estados Unidos se conoció como la Era Progresista y se caracterizó por la incursión de los activismos en la toma de decisiones públicas con el propósito de reducir los problemas causados por la industrialización (McGerr, 2005). La Ley de Pureza de Alimentos y Medicamentos formó parte de esta etapa y estableció –por primera vez– la adulteración de sustancias como una actividad ilegal. En esta línea, ordenó el etiquetado en productos alimentarios y farmacéuticos que contengan ingredientes denominados como “peligrosos” como el alcohol, la morfina o el opio (Ley de Pureza de Alimentos y Medicamentos, 1906).

Con el paso del tiempo, esta legislación sufrió diversas modificaciones. En lo que atañe al etiquetado de alimentos, en 1972 la FDA estableció que la información nutricional debía estar presente a través de una etiqueta en los alimentos envasados. Hasta ese momento, “la inclusión de la información nutricional era totalmente voluntaria para los fabricantes de alimentos, y sólo en el caso de que la etiqueta promoviera un beneficio para la salud del alimento, la inclusión de la información nutricional era obligatoria” (Lomelí, 2023 párr. 3). Es remarcable como hasta ese entonces, no existía una preocupación sobre el contenido de los alimentos procesados. Es más, las etiquetas con el desglose de nutrientes (cuyo diseño continuaba siendo potestad de las empresas) se pensaron como una herramienta para que el consumidor vea si el producto solventaba alguna carencia particular en su salud. Ubicándose así, la primera relación problema-solución vinculada con el etiquetado de alimentos.

Nutrition Facts	
8 servings per container	
Serving size	2/3 cup (55g)
Amount per serving	
Calories	230
% Daily Value*	
Total Fat 8g	10%
Saturated Fat 1g	5%
Trans Fat 0g	
Cholesterol 0mg	0%
Sodium 160mg	7%
Total Carbohydrate 37g	13%
Dietary Fiber 4g	14%
Total Sugars 12g	
Includes 10g Added Sugars	20%
Protein 3g	
Vitamin D 2mcg	10%
Calcium 260mg	20%
Iron 8mg	45%
Potassium 240mg	6%
* The % Daily Value (DV) tells you how much a nutrient in a serving of food contributes to a daily diet. 2,000 calories a day is used for general nutrition advice.	

Figura 3. Etiqueta nutricional diseñada por Belser. Fuente: FDA.

En 1990, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Educación y Etiquetado Nutricional donde ordenaba a la FDA el diseño de una etiqueta nutricional uniforme para todos los alimentos envasados comercializados en el país. El rótulo, implementado en 1994, fue creado por James Burkey Belser. Un diseñador gráfico que se ofreció a elaborarlo de manera gratuita con el objeto de combatir la escasez de ciertos nutrientes en tiempos de guerra o hambruna (Lomelí, 2023). Según Belser, la etiqueta debía ser, ante todo, fácil de leer. También, argumentó que el recuadro exterior indicaba un límite para las empresas alimenticias; demarcando que no podían invadir la propiedad pública (Times, 2024).

Con el paso del tiempo, el etiquetado se resignificó a la par de las preocupaciones sobre los efectos en la salud del consumo de nutrientes críticos en exceso. Así, surgieron nuevos sistemas de etiquetado con fines más específicos. El Instituto de Medicina de Estados Unidos los clasificó en dos grandes grupos, según el tipo de información que proporcionan: “Sistemas Enfocados en Nutrientes” y “Sistemas de Resumen” (Carosia et al., 2019).

Los Sistemas de Resumen –*keyhole*, *mychoices*, *health star rating* y *nutri-score*– sintetizan la calidad nutricional del producto procesado en su totalidad con un símbolo o ícono (ver Figura

4). Las diferencias recaen en el criterio. El *nutri-score*, por ejemplo, es representado por una barra de 5 letras con los colores del semáforo. A través de un algoritmo que puntúa al producto en base a la proporción de nutrientes que posee (las calorías, azúcares, sales y grasas saturadas son consideradas desfavorables mientras que las proteínas y fibras son favorables), se le asigna un color y letra correspondiente. Creado a principios de los 2000 en el Reino Unido, en *nutri-score* fue adoptado en varios países europeos: Francia, Holanda, Alemania, Bélgica y, recientemente, España. En contraste, el sistema *keyhole* –implementado en Dinamarca, Islandia, Lituania, Noruega y Suecia– incluye dos símbolos: una cerradura verde y una negra. El verde se le adjudica al producto más saludable de una categoría, el negro lo llevan el resto de sus pares.

Los Sistemas Enfocados en Nutrientes –guías diarias de alimentación, semáforo simplificado y sistema de advertencias– brindan información únicamente sobre la cantidad de nutrientes críticos en los alimentos procesados. Aquí también varía el criterio y el diseño de las etiquetas. El sistema semáforo –implementado en Ecuador y Bolivia– incluye 3 etiquetas en simultáneo que resaltan las propiedades positivas y negativas del producto. A modo de ejemplo, en el caso de los yogures, la etiqueta roja incluye la palabra “ALTO en azúcar”, la amarilla “MEDIO en grasa” y la verde “BAJO en sal”. En comparación, el sistema de advertencias –originado en Chile y presente en la mayoría de los países de América Latina– solo se concentra en los valores elevados de nutrientes críticos, sin hacer valoraciones positivas. Se coloca entonces una etiqueta octagonal negra o roja con la palabra “EXCESO EN” o “ALTO EN” (Ministerio de Salud, 2018).



Figura 4. Izquierda: Sistemas de Resumen (*Health-Star*, *Nutri-Score*, *Keyhole*). Derecha: Sistemas Enfocados en Nutrientes (Semáforo, Octágono de Advertencia). Fuente: Elaboración propia.

La proliferación de estos sistemas data de la década del '90, donde encuentra relación y sincronía con el aumento de los estudios sobre la dieta y los hábitos alimenticios. La convergencia de ambos elementos alcanzó al ámbito nacional y se materializó en propuestas de legislación dispares pero con un soporte científico afín.

2.6.2. El sustento. Los Sistemas de Nutrientes y las Guías Alimentarias

En Argentina el conocimiento en salud y nutrición proviene de diversos ámbitos. Desde lo público se observan aportes de hospitales, universidades y organismos estatales. Las organizaciones de la sociedad civil (Federación Argentina de Graduados en Nutrición (FAGRAN), Sociedad Argentina de Nutrición (SAN), Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA), entre otros) también están fuertemente activas. A su vez, entes internacionales como la Federación Interamericana del Corazón Argentina (FIC) y las agencias de Naciones Unidas –en especial FAO, UNICEF y OPS– integran el entramado nacional.

En base a la documentación relevada para esta investigación, al igual que los actores inmersos, la producción de saberes en el ámbito nutricional es vasta y heterogénea. No obstante, se identificaron dos objetos sobre los que vale la pena reparar: los Sistemas de

Nutrientes (formalmente conocidos como Sistemas de Perfiles de Nutrientes o SPN) y las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA).

Panel D. Método para calcular los azúcares libres sobre la base del total de azúcares declarado en los envases de alimentos y bebidas		
Si el fabricante declara...	entonces la cantidad de azúcares libres es igual a...	Ejemplos de productos
0 g de total de azúcares	0 g	Pescados enlatados
azúcares añadidos	los azúcares añadidos declarados	Cualquier producto en el cual se declaran azúcares añadidos
el total de azúcares y el producto forma parte de un grupo de alimentos que no contienen azúcares naturales o que contienen una cantidad mínima	el total de azúcares declarados	Bebidas gaseosas comunes, bebidas para deportistas, galletas dulces, cereales para el desayuno, chocolate y galletas saladas y dulces
el total de azúcares y el producto es yogur o leche, con azúcares en la lista de ingredientes	50% del total de azúcares declarados	Leche o yogur con aromatizantes
el total de azúcares y el producto es una fruta procesada con azúcares en la lista de ingredientes	50% del total de azúcares declarados	Fruta en almibar
el total de azúcares y el producto tiene leche o fruta en la lista de ingredientes	75% del total de azúcares declarados	Barra de cereales con fruta

Figura 5. Categorización de productos sobre la base de azúcares totales según el SPN. Fuente: OPS.

Los SPN son un método científico elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que evalúa la calidad nutricional de los alimentos procesados y los categoriza según su composición (Ministerio de Salud, 2020). El sistema determina qué cantidad de nutrientes críticos (azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y ácidos grasos trans) contiene un producto y si el contenido relativo de los mismos es mayor que el nivel máximo recomendado por las metas de la OMS. Fue elaborado por un grupo de 6 consultores y 3 representantes de la OPS. En 2015 se presentó un informe preliminar en Colombia y la versión final se publicó un año más tarde (OPS, 2016).

Las GAPA fueron desarrolladas por la Dirección Nacional de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades No Transmisibles del Ministerio de Salud de la Nación. La primera guía data del año 2000 y en 2020 se editó una versión actualizada que permanece vigente hasta la actualidad. El documento presenta una serie de recomendaciones que contribuyen a mejorar el estado nutricional –y de salud en general– de la población argentina. Entre ellas establece la cantidad recomendada de ingesta de grupos alimentarios, sugiere cantidades y prácticas saludables (tomar 8 vasos de agua por día, realizar al menos 30 minutos de

actividad física) y divide a los alimentos según su grado de procesamiento. Todo ello considerando los patrones de alimentación nacionales (GAPA, 2020). Además, engloba los principales obstáculos para poner en práctica estas recomendaciones y propone algunas soluciones. A través de la Resolución 693/2019, las guías se transformaron en el estándar nacional para desarrollar políticas alimentarias.

En pocas palabras, la función de ambos objetos es establecer parámetros de consumo que contribuyan a “un óptimo estado de salud y a prevenir las enfermedades crónico-degenerativas más prevalentes en la actualidad (cardiovasculares, obesidad, diabetes, algunos tipos de cáncer, osteoporosis)” (Carbajal Azcona, 2012: 15). Acercándose así, a la definición de ciencia regulatoria impulsada por Jasanoff (1990). Esto es, un tipo de ciencia que se desarrolla con la finalidad de ser utilizada para la toma de decisiones políticas; abstrayéndose de las verdades científicas –si es que estas existen– y acercándose a una “verdad útil”.

Llegado este punto es necesario preguntarse por los criterios técnicos que respaldan tales objetos: ¿dónde encuentran apoyo estos documentos para ser adoptados como espina dorsal de las políticas públicas? Según Carbajal Azcona (2012) los SPN y las GAPA “incluyen aquellos nutrientes para los que hay evidencia científica suficiente sobre su papel en la salud y en el incremento de enfermedades crónicas actuando como factores de riesgo o de protección” (:15). Es decir, son instrumentos que plasman la evidencia relativa a los patrones de consumo y a las relaciones entre los alimentos en recomendaciones apropiadas para cada población de acuerdo con sus necesidades y pautas culturales.

Ahora bien, también puede efectuarse el argumento inverso y sostener que estos instrumentos son fruto de aquellos consensos expertos que giran en torno a las problemáticas alimentarias actuales. Esto es, que funcionan como una traducción de los postulados menos contenciosos de la academia nacional e internacional. Aunque el origen de estos objetos no es eje de esta investigación, el consenso que se construyó a su alrededor funcionó como base legal y técnica para la presentación de los múltiples proyectos de ley relacionados con los sistemas de etiquetado.

2.7. Las experiencias de legislación en América Latina

Como fue mencionado, el crecimiento de la evidencia científica fortaleció las preocupaciones sobre la dieta de los ciudadanos y condujo hacia una búsqueda de soluciones políticas. El

2015 dió inicio a un proceso de regulación en América Latina que tuvo a Chile como pionero y protagonista. Para ello debemos remontarnos unos años más atrás, al 2007, cuando se presentó en el senado chileno un proyecto de ley titulado “Regulación de los Alimentos Poco Saludables” que establecía una serie de –laxas– reglas sobre la producción, distribución y comercialización de alimentos. Además, proponía la implementación de un sistema de etiquetado semáforo. Aunque no progresó, sentó un antecedente fundamental para la sanción de la Ley 20.606 “Sobre Composición Nutricional y su Publicidad” en 2012. Dicha norma dictaminó una reforma del Reglamento Sanitario de los Alimentos mediante el Decreto 13/2015 fechado el 26 de junio del 2015 por la cual se reguló la publicidad de alimentos dirigida a menores de 14 años, se implementó el etiquetado de advertencia octagonal en aquellos productos que superaran los límites de nutrientes críticos establecidos por ley y se limitó la venta de alimentos con etiquetas al interior de las escuelas (Sánchez & Silva, 2018).

Esta iniciativa se extendió, luego, por la mayoría de los países de la región: Perú (2019), Uruguay (2020), México (2020), Venezuela (2021), Argentina (2022), Brasil (2022) y Colombia (2023). Todas estas experiencias regionales compartieron grandes similitudes. Sobre todo, en relación a los fundamentos, la evidencia y los sistemas de etiquetado puestos en práctica. El estado de situación sobre el que estas normas regularon se centró en un problema en particular: la obesidad. En especial, la consolidación de la obesidad como la enfermedad crónica más prevalente a nivel mundial y su rol en el desarrollo de enfermedades no transmisibles (OMS, 2002). Blacha y Sánchez (2024) hablan de este escenario como las “nuevas formas del hambre”. Si antes el problema giraba en torno al acceso, restringido por el poder adquisitivo, ahora remite a la homogeneización de la oferta alimentaria; que abarató los precios a costa de la calidad y variedad nutricional de los alimentos. Aun cuando los hábitos de consumo experimentaron cambios, la consecuencia es la misma: la malnutrición. Desnutrición en el pasado, obesidad en el presente.

Este diagnóstico se sustentó –mayormente– en la evidencia generada por las diversas agencias de Naciones Unidas; que desde la década del 2000 catalogaron al exceso de nutrientes críticos en los alimentos procesados como uno de los principales factores contributivos al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles. La aprehensión en torno a las enfermedades no transmisibles se fundó alrededor de varios estudios que la presentaron como causal de casi el 60% de las 56 millones de defunciones anuales y del 47% de la carga mundial de morbilidad (Sánchez & Silva, 2018). A raíz de ello, OMS-OPS y FAO

recomendaron a sus estados miembros adoptar una serie de intervenciones costo-efectivas que favorezcan el consumo de alimentos de “mejor calidad nutricional” a fin de transformar los perfiles nutricionales de los ciudadanos (OPS, 2016). Entre estas medidas se sugirió estimular la producción, la venta y el consumo de alimentos saludables, regular la producción y publicidad de productos ultraprocesados con alto contenido de nutrientes críticos e implementar el etiquetado frontal de advertencia nutricional. La elección del octágono como sello a implementar fue una pulseada ganada por los organismos internacionales, especialmente por las agencias de Naciones Unidas, que –según investigaciones comparadas de su autoría y/o financiamiento– concluían, era el sistema más eficaz para reducir el consumo de procesados (Cowburn et al., 2005; Osei-Assibey et al., 2012; Poti et al., 2015).



Figura 6. Sistemas de etiquetado implementados en la región. Fuente: OPS.

En suma, el proyecto que se forjó en Chile y se replicó en el resto de los países latinoamericanos, puede resumirse en tres ejes de acción: 1) regulación de la publicidad de alimentos procesados; 2) límites en la comercialización de productos en espacios escolares;

3) implementación del etiquetado de advertencia en productos excedidos en nutrientes críticos. En otras palabras, la idea que se forjó estableció que la desinformación causada por la publicidad engañosa de los procesados, junto con el exceso de su presencia en la dieta de la población latinoamericana, representaba un problema para la salud a mediano y largo plazo; inclinando la balanza hacia el exceso de peso y las enfermedades no transmisibles. Esta estructura tripartita –y la relación problema-solución que la sustentó– marcó un hito cimental en las experiencias de regulación latinoamericanas, al punto tal, que vamos a ver esta configuración rigurosamente replicada en varios países de la región, incluyendo Argentina.

2.8. Conclusiones

Desde la clínica médica, la malnutrición suele abordarse como un problema individual. Sin embargo, sus causas y consecuencias son sociales (Blacha & Sánchez, 2024). Esta sección se propuso dar cuenta que el consumo de alimentos se constituye como una problemática multidimensional que abarca áreas relativas a la salud, a la producción, a la economía, a la política y a los patrones de consumo cultural (Borgarello, 2018).

En Argentina, el tratamiento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable evidenció esta complejidad y la puso en disputa. Algo que también sucedió con las etiquetas, que hasta la implementación de estas legislaciones respondía a otro propósito. A saber, informar al consumidor si el producto en cuestión solventaba alguna carencia particular en su salud. Con las sanciones de estas normas, los sellos resignificaron la información disponible en los productos: ya no solo se ponderan los beneficios sino que se advierte sobre algunos ingredientes.

El próximo apartado reconstruye en profundidad las alianzas involucradas en el desarrollo del proyecto nacional y las que intervinieron durante su tratamiento parlamentario para identificar las fases, los actores, el tipo de asesoramiento puesto en juego y examinar las formas de participación y los recursos aportados.

La trayectoria de la Ley de la Alimentación Saludable

3.1. Introducción

En Argentina, la existencia de proyectos de ley que promueven un cambio en la dieta de la sociedad se remonta al 2015. Eventualmente, muchos de ellos se unificaron en lo que se conoció como la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (LAS) transformándose en piezas de su marco teórico y regulatorio. La ley se presentó en 2020 para su tratamiento legislativo y un año más tarde fue sancionada. A través del Decreto 151/22 se reglamentó y entró en vigencia el 20 de agosto del 2023.

Lo que a simple vista parece una cronología clara, concisa y lineal esconde una serie de procesos que complejizan el análisis pero le dan significado. El objeto de este capítulo es reconstruir e identificar las diversas fases, actores, redes y el tipo de asesoramiento experto puesto en juego a fin de examinar las formas de participación, vinculación y negociación de los actores en la trayectoria.

3.2. Fase 1: Construcción del problema y elaboración del proyecto de ley (2015-2020)

3.2.1. La construcción del problema (2015-2018)

La literatura en materia de procesados creció al ritmo de su consumo. Desde la década del '90 se registró un aumento exponencial de los alimentos procesados en la dieta de la población mundial (Popkin, 2020). En América Latina este fenómeno se incrementó a raíz de la propagación de comercios minoristas –kioscos– que ofrecían productos listos para comer. Autores como Monteiro et al. (2011, 2013) y Canella et al. (2014) publicaron los primeros estudios con el eje en el consumo de procesados y sus efectos en la situación nutricional de la población latinoamericana. La principal conclusión vinculó “los cambios en la dieta –de alimentos reales o mínimamente procesados a alimentos ultraprocesados– y las tasas de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades no transmisibles relacionadas a la dieta” (Canella, 2014: 5). De esta manera, el predominio de los procesados en la dieta comenzó a ser

categorizado como un problema para la academia regional, y reducir su ingesta, una posible solución.

En consecuencia, surgieron propuestas de legislación que pregonaban una combinación de enfoques. A nivel regional, se impulsó un etiquetado frontal de advertencia junto con políticas de fomento de alimentación saludable en entornos escolares y límites en la forma de publicitar los alimentos procesados (Popkin et al., 2018; Shekar, 2019). La sanción de la Ley 20.606 en Chile sentó el primer precedente y desató una ola de regulación en América Latina. Los proyectos de la región no solo compartieron aspectos clave propios de la experiencia chilena –la participación de agencias de Naciones Unidas en el proceso y el uso del Perfil de Nutrientes como base técnica de los sellos– sino también el cuadro de situación. Esto es, la obesidad como problema y móvil de la norma.

En Argentina, el sobrepeso está presente en la agenda gubernamental desde 2008 cuando se sancionó la Ley 26.396 de Trastornos Alimentarios que reconocía a la obesidad como una enfermedad y fomentaba medidas para su prevención. Este respaldo normativo reforzó la idea de la obesidad como patología, pese a que el debate en la comunidad científica no estaba –ni está– saldado. La postura predominante (que aboga por categorizarla como una enfermedad diagnosticada en base al índice de masa corporal) convive con interpretaciones que la ven como un factor de riesgo, una “puerta de entrada” a cuadros más complejos y consideran que calificar de enfermos a quienes la padecen es estigmatizante. La principal crítica que se le hace a la posición predominante es que se rige por el Modelo Médico Hegemónico. Éste refiere al conjunto de prácticas y saberes desarrollados por la medicina científica que logró posicionarse por encima de otras prácticas y saberes, y que se erigió como la principal forma de atender una enfermedad en el ámbito clínico, influenciando en su comprensión social (Menéndez, 1988). En el caso que hace a esta investigación, se avistó que los licenciados en nutrición se diferenciaron de los médicos nutricionistas al no comulgar con este modelo; consideraban que reducía la obesidad a una patología, estableciendo así límites en su tratamiento.

No obstante, ambas perspectivas –y disciplinas– reconocen al sobrepeso como un cuadro que se acrecentó de manera exponencial en Argentina desde la década del 2000 al compás de los cambios en la dieta (Fortoul van der Goes, 2021). Esta preocupación en común provocó que varios organismos del campo de la salud y la nutrición enfoquen su producción académica a dimensionar el estado nutricional de la población nacional.

Desde el plano estatal, en 2016 se creó el Programa de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad dependiente de la Dirección Nacional de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles del Ministerio de Salud de la Nación. Éste se encargó de elaborar las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA), una herramienta que contemplaba aspectos regulatorios, de asistencia, capacitación, promoción y evaluación en materia de alimentación. A través de la Resolución 693/2019 se dictaminó que fueran el estándar de referencia nacional para el diseño de políticas públicas alimentarias (Ministerio de Salud, 2019).

En el campo cívico, se observó la conformación de –incipientes– redes de colaboración entre organizaciones nacionales e internacionales enfocadas a la producción de evidencia asociada al consumo de procesados y su conexión con la obesidad. La principal fue la Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad en Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA) impulsada por UNICEF y FIC Argentina en 2017. Compuesta por más de 40 organizaciones abocadas a temáticas de salud y nutrición, su propósito era incidir en el desarrollo de políticas públicas que mejoraran el entorno alimentario y contribuyeran a prevenir la obesidad en la población joven del país (FIC Argentina, 2019).

A simple vista la Coalición elaboró una serie de informes acerca de la prevención del sobrepeso y la obesidad en NNyA (2020), la interferencia de la industria de alimentos en el diseño de políticas de alimentación saludable (2020) y la exposición de NNyA al marketing digital de bebidas y alimentos (2021). A nivel simbólico, incentivó el trabajo en conjunto al punto tal, que un grupo de organizaciones nacionales redactó un proyecto de ley que apuntaba a detener la tendencia creciente al sobrepeso. Hablamos de: Consumidores Argentinos, Federación Argentina de Graduados en Nutrición (FAGRAN), Fundación Interamericana del Corazón Argentina (FIC Argentina), Fundación Sanar, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) y Consciente Colectivo. Una cuestión interesante es que estas organizaciones no habían trabajado juntas con anterioridad a su participación en la Coalición pero encontraron en ésta un espacio de diálogo y puesta en común de intereses que condujo hacia una labor en común.

El trabajo en red que llevaron adelante estas organizaciones se caracterizó por poseer un nivel elevado de consenso interno a lo largo de la trayectoria; donde se destacó un férreo sentido de pertenencia al grupo y, en consecuencia, un alineamiento en la construcción de la obesidad como problema y en el desarrollo de una norma que atienda esta preocupación como

solución. Ahora bien, aun cuando este contexto permite hablar de una baja flexibilidad interpretativa, ello no implica la ausencia de diferenciales de poder en la constitución interna de la red; el proceso de entrevistas permitió recuperar algunas de estas particularidades.

Se observó que UNICEF y FIC Argentina –las dos organizaciones internacionales que impulsaron la Coalición– delinearon, a lo largo de la trayectoria, la estrategia discursiva y el quehacer de la red. Esto se debió a una serie de factores que giraban en torno al alcance que ambas poseían en términos de acceso económico y político. Es decir, el respaldo de agencias internacionales (Naciones Unidas en el caso de UNICEF y la Federación Interamericana del Corazón, donde FIC Argentina funciona como su delegación) permitió la posibilidad de financiar las investigaciones de la coalición, conseguir testimonios de experiencias de regulación similares en la región y, en instancias parlamentarias, una mayor llegada a los legisladores y a los medios de comunicación.

En lo que respecta a las demás organizaciones que conformaron la red, en algunas entrevistas se deslizó que la participación de FAGRAN (al agrupar a los nutricionistas de todo el país) consiguió establecer una posición federalista frente al problema de la obesidad y que, detrás de la inclusión de Consumidores Argentinos, la Fundación Sanar, la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y Consciente Colectivo existió una intención –por parte de los organismos internacionales– de incorporar actores nacionales con experiencia en el “terreno”. En otras palabras, organizaciones con líneas de investigación preexistentes en temática alimentaria y con plataformas de desarrollo de políticas a nivel local.

Aun cuando la red funcionó de manera muy alineada a lo largo de la trayectoria, las dinámicas internas antes detalladas resultan claves para caracterizar a los actores que la conformaron. Como plantean Pinch y Bijker (1987), los actores sociales que participan de la construcción de los problemas condicionan la construcción de soluciones debido a los intereses y saberes puestos en juego. Aquello que subyace a la propuesta de estos actores es la noción de obesidad como un problema derivado de la dieta cuyo sustento descansó en la producción académica antes detallada y para el que se procuró una respuesta política. Poco después, se observaron acciones coordinadas entre el sector estatal y el cívico que ocasionaron que esta iniciativa tome impulso.

3.2.2. Elaboración del Proyecto de Ley (2018-2020)

En 2018 se convocó a una mesa de trabajo colaborativa entre los Ministerios de Salud, Producción y Desarrollo Social con una meta concreta: desarrollar propuestas para reducir el sobrepeso e impulsar patrones de alimentación saludables. La mesa estuvo integrada por representantes de organizaciones internacionales y nacionales, empresas, consultores, asesores, docentes e investigadores. Gracias a estos espacios de trabajo en común, y en conjunto, la red de organizaciones logró forjar un vínculo –distintivo– con el Ministerio de Salud de la Nación que se evidenció en un aumento de la producción académica conjunta. Asimismo, y a raíz de las entrevistas llevadas a cabo para esta investigación, se advirtió que muchos actores –especialmente nutricionistas– prestaron labores en varias de las organizaciones involucradas antes, durante y después del período analizado. De esta forma, las mesas de trabajo obraron como acto fundacional de esta etapa; alinearon y congregaron a la red de organizaciones civiles congeniada de antemano gracias a la Coalición con los organismos públicos en pos de un objetivo en común. A saber, la búsqueda de soluciones al problema de la obesidad.

Llegado este punto, y antes de avanzar en la trayectoria, resulta importante profundizar sobre los proyectos de ley que –sin éxito sancionatorio– actuaron como antecedentes normativos de la LAS⁴. A grandes rasgos, estos anteproyectos contaron con características similares: apuntaban a reducir los niveles de obesidad mediante sellos en los alimentos procesados y regulando tanto su publicidad como su comercialización en espacios escolares. La principal brecha se observó en el tipo de etiquetado a implementar. En su mayoría, los proyectos se inclinaban hacia el uso de los octágonos de advertencia (con variaciones en el color –rojo o negro– y en la leyenda “ALTO EN” o “EXCESO DE”) usando como base técnica el Perfil de Nutrientes de la OPS y las GAPA. Con el mismo sustento, otras iniciativas incursionaron en el uso de “mensajes sanitarios” con inscripciones tales como: “consumir este producto produce un aumento excesivo de peso”, “favorece la aparición de caries”, “incrementa el riesgo de enfermedades cardiovasculares”, entre otros. Finalmente, existieron propuestas que advertían, únicamente, sobre los ácidos grasos trans⁵ como perjudiciales para la salud y otras que, a través de un etiquetado semáforo, dejaban en manos del Ministerio de Salud determinar los valores mínimos y máximos de nutrientes críticos.

⁴ Expedientes 3809-S-15, 2984-S-16, S-3015/16, 2984-S-16, 689-S-17, 1804-S-17, S-179/18 y 334-S-18.

⁵ Comúnmente conocidos como “grasas trans”, responde al proceso industrial de conversión de aceites líquidos en grasas sólidas (CINCAP, 2017).

Algunos de los anteproyectos se vieron truncados dado que no se logró construir mayorías para su media sanción, mientras que otros ni siquiera ingresaron en la agenda parlamentaria y –al prescribir– fueron desestimados. No obstante, el periodo de presentación de éstos (2015-2019) habla de un “clima de época” donde las preocupaciones sobre los índices de sobrepeso y obesidad aumentaron al ritmo del consumo de procesados en la dieta. Un vínculo que, como fue mencionado, se construyó gracias a la evidencia generada por las diversas agencias de Naciones Unidas, que desde la década del 2000, catalogaron al exceso de nutrientes críticos en los alimentos procesados como uno de los principales factores contributivos al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles. Esta construcción de sentido comenzó a tener impacto regulatorio en América Latina desde la sanción de la ley chilena.

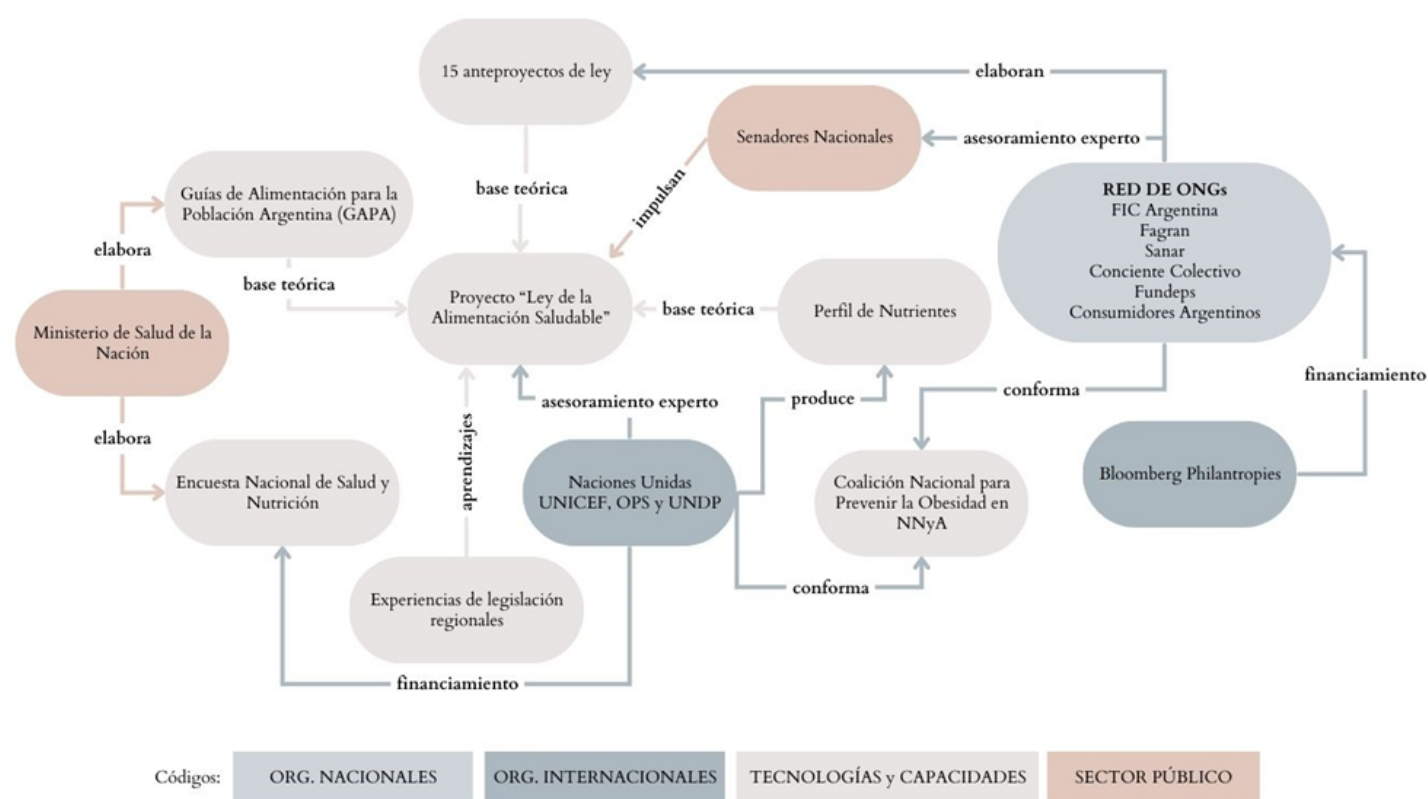


Figura 7. Alianza socio-técnica del proyecto LAS (2018-2020). Fuente: Elaboración Propia.

Hecha esta aclaración, y continuando con la cronología, en Argentina este “clima de época” se vió reflejado en los anteproyectos descriptos *ut supra*, en la conformación de la Coalición de Prevención de la Obesidad en NNyA en 2017 y en una serie de documentos técnicos. De estos últimos, tres –dos de origen nacional y uno internacional– merecen una mención

especial dado que sirvieron como sustento técnico-teórico para el proyecto LAS. Algo así como una “santísima trinidad” nutricional. Hablamos de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), las Guías de Alimentación para la Población Argentina (GAPA) y el Perfil de Nutrientes de la OPS, respectivamente.

Comenzando por la Encuesta Nacional, esta fue encabezada por el Ministerio de Salud de la Nación pero participaron una heterogeneidad de actores. Entre ellos estaban: la Fundación Bioquímica Argentina, UNICEF, OMS, OPS, la Universidad Nacional de la Matanza, el Servicio de Crecimiento y Desarrollo del Hospital Garrahan y la Federación de Graduados en Nutrición. Mientras que el financiamiento provino del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Proyecto PROTEGER del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/Banco Mundial)⁶.

En líneas generales, la ENNyS fortaleció la idea de la obesidad como problema creciente en la sociedad argentina al presentar un cuadro de situación asentado en una extensa muestra –22.000 participantes con alcance nacional– y numerosas dimensiones de evaluación entre las que se consideró:

La frecuencia de consumo de diferentes grupos de alimentos, la ingesta de alimentos y nutrientes a través de un recordatorio de 24 horas (R24H) y la lactancia materna. Asimismo, relevó información sobre índices antropométricos (peso y talla) y otras variables bioquímicas para evaluar el estado nutricional de la población (anemia, sodio en orina, función renal).
(Ministerio de Salud, 2019: 10)

La encuesta concluyó que el 41% de los niños, niñas y adolescentes argentinos de entre 5 y 17 años padecía de sobrepeso y obesidad. Mientras que en la población adulta el número ascendía al 68%.

En virtud de este diagnóstico, la encuesta señaló al consumo creciente de procesados como la causal de los porcentajes antes descriptos (Ministerio de Salud, 2019). Es más, reconstruyó un estado de situación basado en una cadena de excesos que intentaba dar sentido a los números de la obesidad. El detonante era la cantidad de alimentos procesados en el mercado. Este superávit en la oferta generó un aumento en el consumo que, incitado por las campañas publicitarias, se posicionó como el principal responsable del sobrepeso, la obesidad y la

⁶ Proyecto ARG 13/005 bajo el programa “Gobernanza y Gestión en Salud” y Proyecto BIRF 8508.

propensión a desarrollar enfermedades no transmisibles. El documento publicado con los resultados de la encuesta no se detuvo allí y formuló una solución: una primera propuesta legislativa estructurada en 3 ejes. A saber, 1) regular la publicidad de alimentos procesados; 2) limitar su comercialización en espacios escolares; 3) implementar el etiquetado octagonal de advertencia en aquellos productos procesados excedidos en nutrientes críticos. En otras palabras, la columna vertebral del modelo normativo chileno.

Para fundamentar esta propuesta, el proyecto de ley hizo alusión a la sugerencia de OPS de implementar un etiquetado frontal como política pública para la prevención de la obesidad y a dos estudios elaborados por el Ministerio de Salud que demostraron la “superioridad” de la alternativa del octágono de advertencia en todos los dominios estudiados: “visibilidad espontánea, captura de atención, claridad del mensaje, identificación de nutrientes críticos, comprensión del etiquetado frontal, percepción de riesgo, percepción de consumo e intención de compra, todo lo cual corrobora los hallazgos de la evidencia internacional y regional” (ENNyS, 2019: 63).

Por estas razones, la ENNyS marcó un punto clave en la trayectoria. Moldeó la propuesta normativa de la red de organizaciones en base al diagnóstico del relevamiento. Su recepción en el ámbito nutricional fue, en su mayoría, favorable. Es más, se registró un aumento en la producción académica de las organizaciones nacionales e internacionales enfocada a desincentivar el consumo de alimentos procesados como respuesta al problema de la obesidad. El Ministerio de Salud de la Nación (2020) publicó un informe comparativo sobre el desempeño del etiquetado frontal de advertencia frente a otros sistemas de sellos y concluyó en la superioridad del octágono negro. El mismo año, FAGRAN y la Fundación de Soberanía Alimentaria elaboraron un informe con idénticas conclusiones. Al igual que lo hizo la Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad Infantil en Niños, Niñas y Adolescentes en su pronunciamiento sobre el etiquetado frontal de advertencia (2019) y FAO en un documento de divulgación que apuntó al impacto de los alimentos ultraprocesados en la salud de los individuos (2020). Esta serie de informes conjuntos denotaron, además, lo estrecho de la red de organizaciones; tanto en sus lazos como en sus discursos.

Aun así, la encuesta también tuvo detractores. Algunas experticias del campo de la nutrición argumentaron que un informe estatal, cuya meta era detallar un cuadro de situación, no debía posicionarse sobre qué solución adoptar puesto que exponía un conflicto de interés.

En el dominio científico, un conflicto de interés (CI) es entendido como “aquellas condiciones en las cuales el juicio profesional que concierne al interés primario de la integridad científica, tiende a estar influenciado negativamente por un interés secundario, como pudiera ser el interés monetario” (Salas, 2010: 143). Si bien esta es una concepción reduccionista del término (de raíces mertonianas, donde la “integridad” es una máxima que debe prevalecer por sobre todo) es la acepción que primó en las entrevistas efectuadas; donde algunos acusaron a las agencias de Naciones Unidas –en especial a OPS– de usar a Latinoamérica como un “campo de prueba” para la implementación de una regulación sin precedentes.

Lo cierto es que la incursión de la ONU no fue una particularidad del caso argentino. La organización estuvo involucrada en la mayoría de las iniciativas legislativas alimentarias en América Latina (UNICEF, 2022) y su estructura de trabajo giró en torno a su *know how* o “saber hacer” asociado a un *modus operandi*. La idea de *know how* alude a aquellos saberes tácitos o cursos de acción que probaron ser exitosos para alcanzar objetivos programados (APD, 2018). Dentro de esta lógica, el modelo que implementó –e implementa– Naciones Unidas para el desarrollo de políticas se divide en dos. En primer lugar, produce documentos académicos, informes y guías de aplicación que sirvan al marco teórico-regulatorio de la propuesta pública en cuestión. En segundo lugar, intenta fortalecer las capacidades institucionales por medio de acciones territoriales como la construcción de vínculos con y entre organizaciones nacionales, el financiamiento de tareas de investigación, la organización de eventos y la creación de canales de comunicación con tomadores de decisión (PNUD, s/f).

En Argentina, este *know how* se plasmó en una serie de hechos. Las agencias de Naciones Unidas participaron en las mesas de trabajo ministeriales, financiaron la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, realizaron investigaciones independientes y en conjunto con otras organizaciones, fundaron espacios como la Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad en NNyA, aportaron enseñanzas propias de las experiencias de regulación en la región y brindaron objetos que se desempeñaron como marco teórico del proyecto de ley (siendo el Perfil de Nutrientes de la OPS el principal).

No obstante, Naciones Unidas no fue el único actor internacional involucrado. La multifacética compañía estadounidense Bloomberg, aportó fondos al grupo de las 6 organizaciones nacionales (FAGRAN, FIC Argentina, SANAR, Consciente Colectivo, FUNDEPS y Consumidores Argentinos) a través del programa de Salud Pública de su

subsidiaria, Bloomberg Philanthropies. Dicho programa aborda las principales causas de muerte por enfermedades y lesiones no transmisibles en el mundo mediante el análisis de datos, la construcción de alianzas sólidas con gobiernos y otras organizaciones y la difusión de “soluciones comprobadas para salvar vidas” (Bloomberg, 2023). Se recabó que tales fondos se destinaron a producir evidencia, poner en marcha campañas de concientización y organizar eventos en la vía pública durante las dos fases de la trayectoria.

Los otros dos objetos de nuestra “santa trinidad” fueron el Sistema de Perfil de Nutrientes (SPN) de la OPS y las Guías de Alimentación para la Población Argentina (GAPA). El SPN es una herramienta que –a través de una serie de cálculos– evalúa la calidad nutricional de los alimentos procesados, determina su cantidad de nutrientes críticos y los categoriza en consonancia. Es decir, si el contenido relativo de los mismos es mayor que el nivel máximo recomendado por las metas de la OMS. Las GAPA, desarrolladas por el Ministerio de Salud, son un documento más didáctico. Presentan una serie de recomendaciones que contribuyen a mejorar el estado nutricional –y de salud en general– de la población nacional basándose en los parámetros de salud de la OMS/OPS. Ambos se crearon con el propósito de servir de base teórica para el desarrollo de políticas públicas y jugaron un rol clave en la construcción de consensos para fortalecer el proyecto de ley. En esta fase, lograron determinar los umbrales “saludables” de los productos, las cantidades de nutrientes críticos y lo que se comprendería por “decisiones informadas”. Su presencia se enmarca en lo que Jasanoff (1995) denominó como ciencia regulatoria.

En síntesis, se puede observar como previo a la consolidación del proyecto en la Encuesta, ya existía un entramado de organizaciones especializadas que poseían –tímidos– vínculos con organismos estatales. La producción de conocimientos y la postura institucional en común, junto con el intercambio de expertos y las labores de financiamiento, sacaron a relucir la conformación de una red de experticias que inició con el agrupamiento de las 6 organizaciones nacionales, las agencias de Naciones Unidas y la creación de un marco técnico-teórico del estado nutricional de la población.

Para el 2019, la red de organizaciones nacionales e internacionales estaba consolidada –al igual que su vínculo con el Ministerio de Salud de la Nación– y se ordenó en pos de una relación problema-solución particular. La relación en cuestión mantuvo la forma que adoptó en la Encuesta Nacional. A saber, la sanción de una ley que promoviera y advirtiera sobre la información nutricional de los productos procesados, limitara su venta y contribuyera a la

educación alimentaria de los consumidores funcionaría como remedio para el sobrepeso. Se esperaba reducir el consumo de procesados, atacando así la principal causa de la obesidad y el desarrollo de enfermedades no transmisibles en el país. Sin embargo, las condiciones para la prosecución del proyecto dependían de un nuevo actor: los legisladores.

El acercamiento hacia ellos inició en 2019 mediante las áreas de incidencia de las organizaciones, cuyo propósito suele ser posicionar temas de interés en la agenda público-gubernamental por medio de acciones de asesoría. Operando dentro del actual contexto de cientización de las políticas –donde la toma de decisiones públicas se fundamenta en “evidencia científica”– las organizaciones nacionales, estatales e internacionales destinaron tiempo y dinero a la producción de documentos técnicos para justificar la necesidad de una norma reguladora que reduzca y prevenga la malnutrición advirtiendo sobre los excesos de nutrientes críticos en los productos procesados. Esta –autoproclamada– “evidencia sin conflicto de intereses” sirvió como garantía de un borrador de proyecto ofrecido a los legisladores con la mira en obtener su apoyo durante la instancia parlamentaria.

Las acciones de asesoría resultaron efectivas. En menos de un año se logró una versión del proyecto lista para ser presentada con el auspicio de dos senadores nacionales: Julio Cobos de la Unión Cívica Radical y Anabel Fernández Sagasti de Unión por la Patria. Según las organizaciones que formaron parte del proceso, la rapidez se debió al sustento técnico de la propuesta normativa y a que sus autores –técnicos respaldados por organismos internacionales– no estaban vinculados con una orientación partidaria en particular. Lo cual le dió mayor peso a estos actores en tanto voces autorizadas en la discusión. En otras palabras, los legisladores confiaron en la fuente y en los documentos respaldatorios; paradójicamente, la evidencia –presuntamente neutral– los persuadió a entablar canales de diálogo y patrocinar el proyecto.

Sin embargo, no bastó únicamente con producir evidencia respecto al asunto sobre el cual se pretendía legislar. La Ley de la Alimentación Saludable debió servirse de una estructura legal que cumpliera con los requisitos técnicos del derecho constitucional para fundamentar su sanción. Las leyes tienen como propósito proteger derechos y establecer deberes y obligaciones que, indefectiblemente, rigen la conducta social. Por lo que debió identificarse al menos un derecho vulnerado sobre el cual actuar. En este caso, el derecho de los consumidores y el derecho a la salud –ambos reconocidos por la Constitución Nacional– sirvieron de objeto legal para el proyecto.

Al igual que ocurrió con la Encuesta Nacional, una óptica antagónica (proveniente de algunos médicos y nutricionistas como la Dra. Mónica Katz y el Lic. Sergio Britos, que luego formarían parte de la alianza obstaculizadora), cuestionó el rápido consenso con los legisladores y se preguntó si el proyecto fue pensado como una verdadera respuesta a la obesidad o impulsado por los actores nacionales basándose en las ideas de “ciencia externa” y legislación acumulativa. Es decir, las leyes regionales sancionadas con en base a los mismos sustentos técnicos impulsados por la OPS. Según estos actores, la propagación de una regulación afín en toda la región no fue casualidad sino que estuvo condicionada por los organismos internacionales –en especial las agencias de Naciones Unidas– que aportaron buena parte del financiamiento y los marcos normativos. Tal protagonismo, inevitablemente, condicionó y estructuró la normativa⁷.

De esta forma, aquello que subyacía al rápido consenso sobre el problema de la obesidad fue en realidad un desplazamiento del problema a la ausencia de etiquetas. En otras palabras, el proyecto de ley resolvía el problema de la desinformación pero no necesariamente del peso, ni de los modos de producción de los alimentos. Este movimiento se evidenció –desde la óptica antagónica– como un conflicto de interés donde los organismos nacionales se subsumieron a los requerimientos externos de las organizaciones internacionales que conformaron la red. No obstante, estas voces disidentes, que formaron parte de las jornadas de debate impulsadas por el Ministerio de Salud y, algunas, asesoraron a parlamentarios en la redacción de proyectos que impulsaban otros modelos de etiquetado, no lograron conformarse como alianza en esta etapa.

En suma, y sin dudas, esta fase denotó un fuerte sesgo experto. Los actores que conformaron la alianza pertenecían a organismos especializados en salud y nutrición, a grupos institucionalizados, reconocidos y con vínculos entre ellos. Se priorizó un saber asociado a la medicina y a la nutrición encarnado en expertos –en particular, médicos nutricionistas y licenciados en nutrición– con el objeto de que aportaran conocimientos obtenidos a través de su educación formal de grado y legitimados por su práctica profesional.

En consecuencia, puede pensarse que el consenso que se alcanzó entre las experticias generó que el proyecto haya tenido bajos niveles de flexibilidad interpretativa a lo largo de esta fase; manteniéndose el diseño artefactual presente en la Encuesta Nacional. La incorporación de

⁷ Autores como Alborno (1997) y Aristimuño et al. (2017) reconocen las capacidades de las organizaciones internacionales en la circulación de ideas, el financiamiento e instaurar temas en agenda como una constante en el desarrollo de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

los legisladores a la alianza tampoco rompió esta lógica, gracias a los puentes tendidos a través de las áreas de incidencia de las organizaciones, se aseguraron su apoyo. No obstante, una trayectoria que venía desarrollándose en un terreno –a simple vista– bastante allanado, comenzaría a toparse con sus primeros “molinos”. Escenario que se hizo evidente en la segunda fase.

3.3. Fase 2: Presentación del proyecto para su tratamiento legislativo hasta su sanción (2020-2021)

3.3.1. Alianza promotora

El proyecto de ley se presentó el 26 de junio del 2020 como una iniciativa conjunta de los ya mencionados senadores nacionales, Julio Cobos (Unión Cívica Radical) y Anabel Fernández Sagasti (Unión por la Patria), transformando así a la Cámara de Senadores en la cámara de origen del proyecto y a la Cámara de Diputados en cámara revisora. Según la información recabada en las entrevistas, el hecho de que la presentación del proyecto fuera efectuada por legisladores de bloques opositores fue un factor fundamental para construir la mayoría que llevó a su aprobación, dándole un tinte de unidad nacional; evidenciando, además, que *a priori* no era una iniciativa controversial. Efectivamente, a 5 meses de su presentación, obtuvo media sanción de la cámara alta con 64 votos a favor y solo 3 en contra.

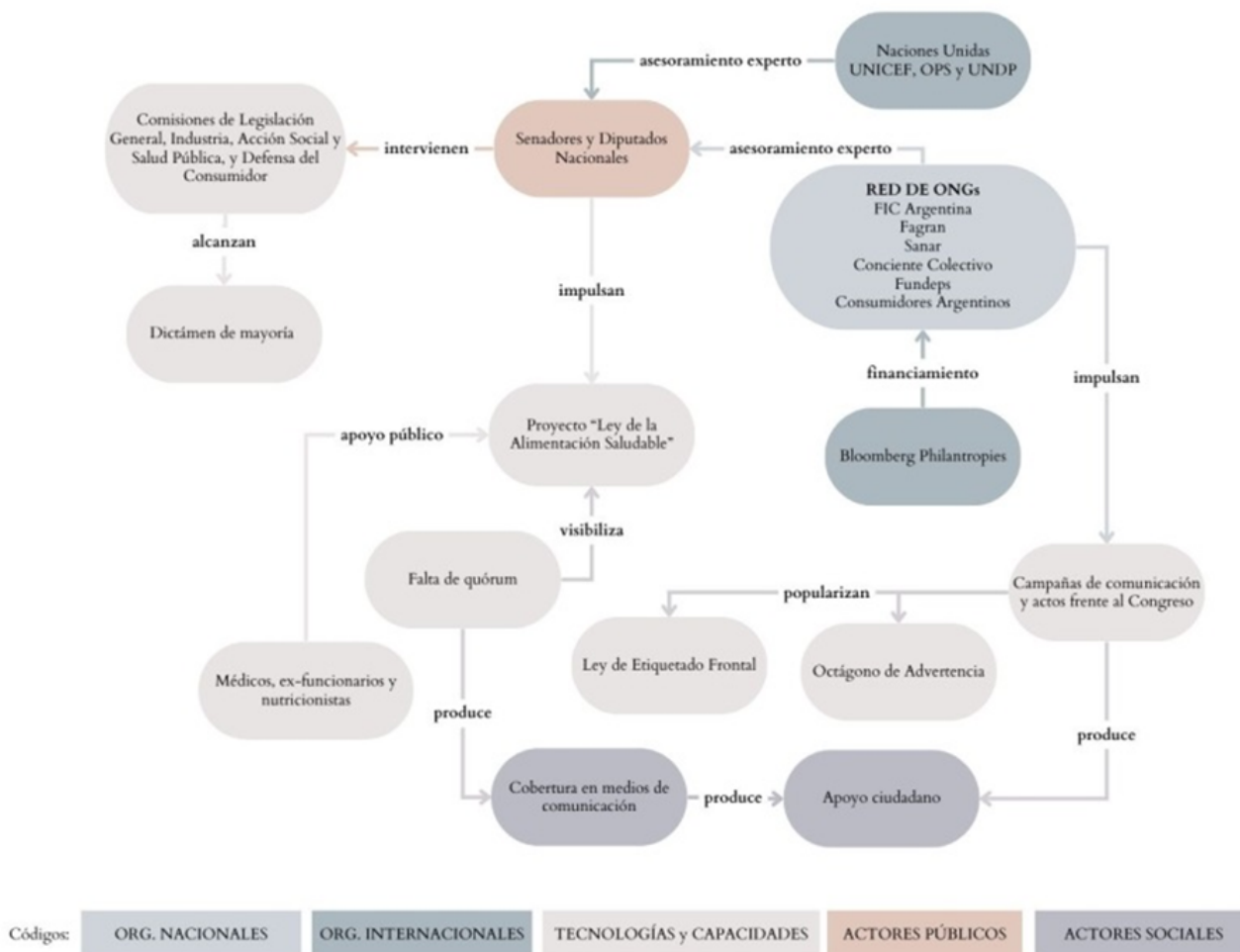


Figura 8. Alianza socio-técnica promotora del proyecto LAS. Fuente: Elaboración Propia.

Seguidamente, el proyecto fue enviado a un plenario compuesto por las comisiones de Legislación General, Industria, Acción Social y Salud Pública, y Defensa del Consumidor. Su paso por el plenario⁸ derivó en un dictamen de mayoría sin modificaciones impulsado por Unión por la Patria (UP) que contó con el apoyo de diputados de Juntos por el Cambio. Se firmaron, además, 3 dictámenes de minoría que abrieron –exiguamente– la flexibilidad interpretativa del proyecto. El primero, encabezado por la diputada Carmen Polledo (Propuesta Republicana – PRO), proponía una forma de etiquetado alternativa (el *Nutri-Score*) y argumentaba que el proyecto desincentivaba la I+D en el ámbito empresarial; el dictamen contó con 12 firmas de su mismo bloque. El segundo, elaborado por Alejandro García, también del PRO, rechazaba directamente la implementación de cualquier forma de etiquetado y contó con un total de 3 firmantes. El cuarto y último dictamen impulsado por

⁸ Orden del Día N° 438.

Pablo Yedlin (Unión por la Patria), destacó las pérdidas económicas que suscitaría la implementación de la ley en provincias azucareras como Tucumán y Jujuy, proponía incrementar los plazos de adecuación para la industria y asegurarse la armonización con la normativa del Mercosur; fue apoyado por 5 diputados pertenecientes a UP y a la UCR (Télam, 2021; Cámara de Diputados, 2021).

Un punto en común de los dictámenes de minoría es que ninguno cuestionó el estado que presentaba el proyecto en relación a la situación nutricional de la población. Así, el consenso construido alrededor del sobrepeso y la obesidad como problemas presentes en la sociedad argentina no entró en disputa, ni siquiera para los actores que se opusieron a la iniciativa. Es más, la relación problema-solución se fortaleció con la incorporación de los argumentos legales esgrimidos en la cámara de origen y en el plenario. La titular de la Comisión de Legislación General, Cecilia Moreau (UP), mencionó que el proyecto abarcó 3 ejes: derecho a la salud, a la educación y al acceso a la información (Gioberchio, 2021). Su par del PRO, Gisela Scaglia, brindó declaraciones similares: “con esta ley estamos abordando los tres ejes más importantes para combatir el flagelo de la mala alimentación: cómo rotulamos, cómo comunicamos y qué productos ofrecemos en entornos escolares” (Gioberchio, 2021 párr. 4). Estas declaraciones, junto con la construcción de mayorías en el senado y en el plenario, rectifican que –hasta este momento de la trayectoria– los niveles de flexibilidad interpretativa continuaban bajos. Aun así, los dictámenes de minoría funcionaron como un presagio de los argumentos que esbozaría –luego– la alianza que se opuso a la sanción de la ley. Lo cual no sólo denota una leve apertura interpretativa, sino también los lazos que el sector industrial comenzaba a entablar con los diputados nacionales.

En esa línea, el tratamiento en cámara baja tuvo otro curso. El proyecto ingresó al temario de la sesión del 5 de octubre del 2021 donde sería tratado junto con el Régimen Previsional para Trabajadores Vitivinícolas y la Asistencia Integral para Personas en Situación de Calle. La fecha elegida tenía una carga especial. A raíz de la pandemia de COVID-19, el parlamento nacional había remitido la labor parlamentaria al ámbito virtual y ese 5 de octubre marcaba el retorno a la presencialidad. Con media sanción del senado y un dictamen de mayoría favorable en comisiones, el proyecto seguía un curso propicio dentro de los tiempos legislativos previstos. Sorprendentemente, la sesión programada cayó por falta de *quórum*.

El artículo 15 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la Nación (2019)⁹ establece que “para formar *quórum* legal será necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, entendiéndose como tal cuando los miembros presentes superen a los miembros ausentes” (:5). La cámara baja posee 257 escaños y Unión por la Patria logró reunir 122. Los 112 legisladores de Juntos por el Cambio no se presentaron, de igual forma que los integrantes de Córdoba Federal, Consenso Federal y otros 5 diputados de UP.

A nivel intra-parlamentario esta medida no fue inesperada. El día previo a la sesión, el bloque de Juntos por el Cambio se presentó a la reunión de Labor Parlamentaria con la intención de incluir en el Plan de Labor el proyecto de Ley Ovina y el compromiso de convocar, en las próximas dos semanas, reuniones de comisión para debatir el proyecto de boleta única, la emergencia educativa, una reforma de la ley de alquileres y la citación al entonces ministro de Economía, Martín Guzmán, para debatir el Presupuesto 2022. Los legisladores de Unión por la Patria consideraron tales demandas como “ofensivas” y no accedieron (Cafferata, 2021).

La ausencia de *quórum* funcionó como agente del caos por unas semanas. Según algunos entrevistados, la presión de la oposición por incluir asuntos en el temario a último momento fue una interna política que nada tenía que ver con el proyecto en cuestión. Para poner en contexto, el 12 de septiembre del 2021 tuvieron lugar las elecciones legislativas primarias donde Juntos por el Cambio se posicionó en primer lugar. Algunas versiones plantearon que el resultado electoral causó cierto ímpetu en el bloque para negociar su presencia a cambio de la incorporación de proyectos de su interés en el temario. Esta hipótesis se fundamenta aún más cuando, en la subsecuente sesión extraordinaria convocada para tratar el proyecto, no solo dieron *quórum* sino que muchos legisladores votaron a favor.

“La sesión que no fue” generó una mezcla de incertidumbre y decepción para las organizaciones que venían trabajando en el proyecto. Los referentes que se encontraban presentes en los palcos del recinto intentaron comunicarse con los diputados sin recibir respuesta inmediata. Los periodistas que formaron parte de la muestra de entrevistados para esta investigación reconocieron que la falta de *quórum* intensificó la cobertura de los medios especializados y disparó una fuerte cobertura de los medios de comunicación masivos. Esto

⁹ Última modificación sobre el texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la HCDN.

dio lugar a un crecimiento repentino de la participación ciudadana en el en este punto de la trayectoria, que se manifestó, principalmente, mediante las redes sociales.



Figura 9. Búsquedas en Google de “Ley de Etiquetado”. Fuente: Google.

Como puede observarse en el gráfico superior, las búsquedas en *Google* aumentaron exponencialmente el día de la sesión. La escala de números refleja el interés de búsqueda. Un valor de 100 indica la popularidad máxima de un término, 50 indica que la mitad de popularidad en relación con el valor máximo y 0 que no existían suficientes datos del término en el período. A su vez, los datos de *Twitter* (hoy X) también reflejan el incremento del interés público. El *hashtag* #LeyDeEtiquetadoYa –impulsado por la red de organizaciones involucradas en el proyecto– logró transformarse en la tendencia número 1 del país el día de la sesión fallida y, en menor medida, llegó a ser la tendencia número 37 el día de su sanción.

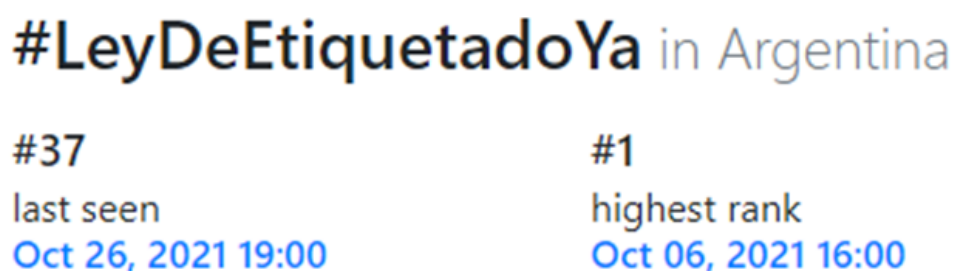


Figura 10. Tendencia en Twitter “Ley de Etiquetado”. Fuente: GetDayTrends.

Es innegable que este “traspié” produjo un gran nivel de notoriedad pública. Sin embargo, también trajo aparejado el miedo a que el proyecto perdiera estatus parlamentario. Según la normativa nacional todo proyecto de ley sometido a consideración del parlamento que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se da por caducado. Si obtuvo sanción en alguna de ellas en el término indicado, éste se prorrogará por un año más (Ley de Caducidad de Proyectos, 1949).

El proyecto ingresó el 5 de junio del 2020, el 26 de octubre del mismo año obtuvo media sanción en el senado; con la caída de la sesión del 5 de octubre del 2021, quedaban solo 21 días para que caducara.

De esta forma, la ausencia de *quórum* se transformó en un arma de doble filo. Por un lado, existió aprensión respecto a que el proyecto quedara asociado al oficialismo, complejizando las renegociaciones y poniendo en riesgo el apoyo de los miembros de la oposición. Esta preocupación se vislumbró en las declaraciones públicas de las organizaciones. Un referente de la Fundación Sanar –que formó parte de la confección del proyecto– se refirió a la situación como “una disputa de poder que hizo rehén a la ley” y quedaron a la espera de que “las diferencias políticas no terminen haciendo prevalecer los intereses de la industria por sobre los derechos de la salud” (Agencia Tierra Viva, 2021). Por otro lado, los entrevistados reconocieron que la atención mediática y la consecuente reacción social fueron esenciales en la trayectoria, al generar la suficiente presión para que se llamara a sesionar el 26 de octubre de 2021 con el mero objeto de tratar el proyecto. Así, el apoyo ciudadano fortaleció la construcción de funcionamiento y reforzó la estrategia de aquellos a favor frente a las presiones y argumentos del sector industrial.

Un fenómeno notable de esta etapa fue el “desdoblamiento” del proyecto de ley como actor en la alianza. Inicialmente se hablaba del mismo con su nombre formal de presentación “Ley de Promoción de la Alimentación Saludable”. Pese a ello, la notoriedad que alcanzó luego de la sesión fallida renombró al proyecto y se comenzó a hablar de la “Ley de Etiquetado Frontal”. Este bautismo está asociado con la figura del octágono negro de advertencia; el cual se transformó en el punto más controversial del proyecto y al que más fervientemente se opuso la red de actores opositores. En definitiva, cumplió el objetivo para el que fue diseñado: llamó la atención. A tal punto que impactó en la memoria visual de aquellos que no se encontraban involucrados en la contienda desde un principio y terminó asignando agencia propia a las etiquetas, que se volvieron el significante de todo el proyecto.

Para la reprogramación de la sesión, la red de organizaciones nacionales logró rectificar el apoyo de los diputados de Juntos por el Cambio. Los referentes de dichos organismos remarcaron que los vínculos entablados durante la gestación del proyecto fueron fundamentales en este ínterin. Además, existieron legisladores que cambiaron su postura, como Pablo Yedlin –ex ministro de Salud de Tucumán que había firmado un dictamen de minoría en contra– quién declaró:

No voy a ocultar el desafío que fue para mí como tucumano y presidente de la Comisión de Salud este proyecto, pero el azúcar es una de las causas del sobrepeso y la obesidad (...) es un proyecto virtuoso, pero podría haber sido mejorado. Adelantamos nuestro voto positivo con las observaciones que se han realizado. (Letra P, 2021 párr 6)

El debate en cámara baja fue menos controversial de lo esperado debido a que se conformó un consenso entre los bloques más grandes para dar *quórum* y establecer una postura común. Finalmente, la ley fue aprobada y sancionada con 200 votos afirmativos, 22 negativos y 16 abstenciones.

Al igual que en la primera fase predominó un sesgo experto proveniente del ámbito nutricional. Sin embargo, debido a la exposición mediática y el interés público, la red de actores y saberes se amplió. La experticia asociada a las labores parlamentarias estuvo muy presente en esta etapa, en especial lo que respecta al derecho constitucional y administrativo. Puede decirse que fue el “lenguaje” que predominó en esta fase. En un plano figurativo, alude a los requisitos legales y el proceso administrativo que debe atravesar el proyecto para transformarse en ley junto con las formalidades al momento de presentar la documentación. En un plano más abstracto, involucra la experticia adquirida –únicamente– mediante la inmersión en el mundo parlamentario. Así, los legisladores elaboraron una construcción de sentido alrededor del proyecto que abarcó el convencimiento de su utilidad para resolver el problema del sobrepeso y la dieta pero que, en simultáneo, convivió con otras interpretaciones. A saber, el proyecto como herramienta política y de negociación junto con el éxito personal o de bloque.

Estos valores y juegos de poder se evidenciaron, especialmente, durante el tratamiento en Diputados. El hecho de que el proyecto fuera presentado “desde adentro”, por legisladores de bloques opuestos, allanó el camino para la construcción de mayorías. Siendo que poseía adeptos en ambos espacios políticos, el consenso se mantuvo en gran parte de la trayectoria y funcionó como el principal facilitador de la media sanción en senadores –donde recibió solo 3 votos en contra– y del dictamen de mayoría emitido *a posteriori* del plenario de comisiones.

Son diversos los factores que incidieron en el posicionamiento de los legisladores. Algunos estaban asociados al proyecto en sí (la temática, el ámbito de aplicación, la homologación con la normativa vigente, el apoyo o rechazo de los sectores sociales, las capacidades y costos de

implementación, el/los bloque/s lo impulsan) mientras que otros se relacionaban con el entorno (el contexto social y económico, el calendario electoral, la bajada de línea del jefe de bloque, las relaciones entre bloques, la cobertura mediática). En función de cómo se articulan estos factores, los proyectos se pueden tornar controversiales y complejizar la formación de mayorías y los consensos inter-bloque para su aprobación.

Previo a la ausencia de *quórum* en diputados el proyecto no tenía un alto nivel de popularidad ni era considerado por los actores como controversial; lo que facilitó su paso por la cámara alta. No obstante, se observó que luego de la media sanción, creció la ofensiva de quiénes se posicionaron en contra de la ley. Por medio del envío de cartas a legisladores y la difusión pública de *policy briefs* intentaron torcer el voto de los diputados y, en menor medida, de la opinión pública. Si bien estas maniobras intentaron socavar la legitimidad de la alianza a favor, “la sesión que no fue” produjo una cobertura mediática y un apoyo ciudadano mediante redes nunca antes visto en la trayectoria.

La mediatización que provocó la ausencia de *quórum* para sesionar abrió el tablero para la incursión de nuevos activismos sociales y demostró el poder que posee la participación del público al momento de ponderar temas en la agenda gubernamental. La intervención de la ciudadanía en redes sociales puede ser entendida como una forma, en términos de Jasanoff (1995), de democratizar el conocimiento científico; de que los actores se apropiaran de los saberes expertos puestos en juego y sentaran posición al respecto. Un hecho interesante fue que el reclamo social estuvo dirigido hacia los tomadores de decisión; argumentando que éstos atentaban contra la sanción del proyecto –cuya premisa era mejorar la calidad de vida de la población– al responder a las demandas del sector industrial.

Llegado este punto, la relación problema-solución (donde la ley era una solución a la obesidad) se reestructuró. Los patrones de consumo de la población nacional continuaron en juego pero pasaron a un segundo plano y lo que adquirió protagonismo fue el problema de la desinformación; que si bien estuvo contemplado en el proyecto desde un principio no tuvo, hasta este momento, gran relevancia. Asimismo, ubicar el foco en la desinformación como derecho vulnerado trajo al epicentro de la discusión a los octágonos como solución al problema y como su principal representación visual y simbólica. A raíz de ello, el proyecto –que descansaba sobre la evidencia recabada en la fase previa, los organismos impulsores y algunos legisladores– encontró un reavivado sustento en dos nuevos actores: el activismo social y los medios de comunicación. Ambos se retroalimentaron de manera tal que

funcionaron como agentes de cambio impulsando dos reclamos centrales. El primero cuestionaba la lealtad de los legisladores. Es decir, si eran funcionales al pueblo que decían representar (que, encarnado en el activismo, se manifestó a favor de la sanción) o si sucumbían ante las presiones del sector empresarial (que, aún formando parte del conglomerado social, en la movilización discursiva fue escindido de la noción de “pueblo”). El segundo, que se desprendió del primero, era la idea de que fallar en contra del etiquetado era una forma de restringir el acceso a la información. La construcción de estos reclamos fortaleció y legitimó al proyecto, al punto tal que se llamó a una nueva sesión donde –finalmente– alcanzó el carácter de ley.

A modo de cierre, una de las respuestas más comunes durante el proceso de entrevistas fue que la sanción estuvo sumamente relacionada con la utilidad de la ley. En otras palabras, el convencimiento de parlamentarios, organizaciones y ciudadanos de que el proyecto efectivamente funcionaba como una solución al problema del sobrepeso. Profundizaremos más adelante en el desplazamiento del problema hacia la desinformación pero, hasta aquí, puede concluirse que la construcción de sentido de funcionamiento elaborada por la alianza promotora fue exitosa y prevaleció por encima de aquella que conformaron los actores que se posicionaron en contra.

3.3.2. Alianza obstaculizadora

La alianza obstaculizadora fue de carácter reactivo. Es decir, se conformó una vez presentado el proyecto en el parlamento. Los actores más involucrados fueron las cámaras industriales y de comercio que agruparon a las principales empresas del rubro alimenticio en el país. Hablamos de la Cámara de Industriales en Productos Alimenticios (CIPA), la Cámara Argentina de la Industria de Bebidas sin Alcohol (CADIBSA) y la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Argentina (AmCham).

Luego de la media sanción en el senado, se comenzó a evidenciar la estrategia de esta alianza mediante la construcción de no-funcionamiento del proyecto. Lo curioso es que en vez de negar el problema del sobrepeso y oponerse a la implementación de la regulación en su totalidad, hizo hincapié en que el octágono negro no era una solución sino un obstáculo para solventar la realidad nutricional de los argentinos. Es decir, en vez de cuestionar el problema, la alianza obstaculizadora cuestionó la solución y, en consecuencia, su efectiva capacidad de informar sobre los componentes nutricionales de los procesados. A grandes rasgos, la postura

de esta alianza apuntó a escindir la implementación del etiquetado frontal de advertencia de las medidas de “promoción de la alimentación saludable” en entornos escolares; concentrando así sus esfuerzos en cuestionar y desacreditar el sustento teórico-normativo del proyecto y, menor medida, presentar una tecnología rival como superadora: el etiquetado semáforo.

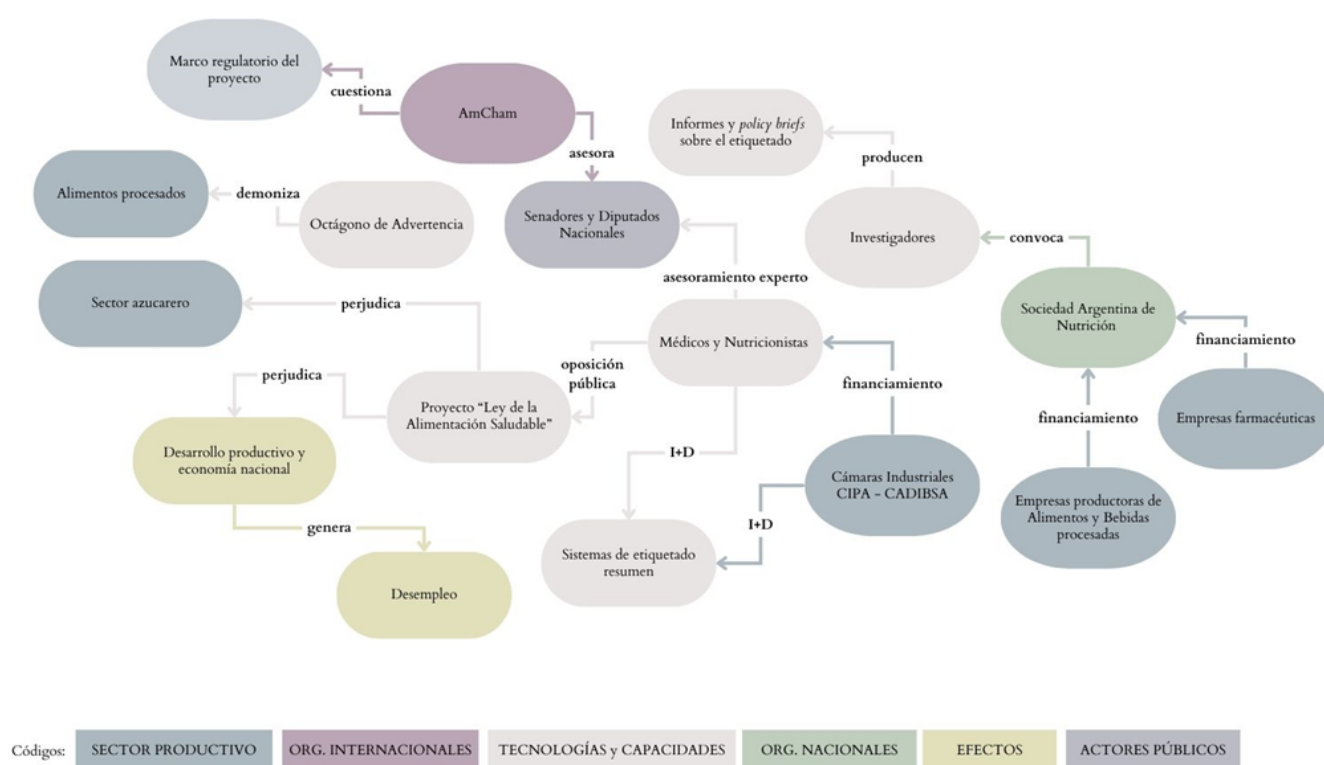


Figura 11. Alianza socio-técnica obstaculizadora del Proyecto LAS. Fuente: Elaboración propia.

La capacidad de *lobby* de las cámaras industriales se observó en los vínculos que éstas entablaron con los legisladores. Algunos medios de comunicación apuntaron hacia al entonces presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa, acusándolo de impulsar maniobras legislativas en contra de la norma. Entre ellas, girarla a cinco comisiones cuando llegó con media sanción del senado (Agencia Tierra Viva, 2021). También se habló del entonces Jefe de Gabinete de Ministros –y gobernador de Tucumán en licencia– Luis Manzur, como un actor que incidió en el rechazo inicial del proyecto por parte de las bancas oficialistas de provincias azucareras en Diputados; cuya postura descansaba sobre la idea de que desincentivar el consumo de alimentos procesados impactaría de manera negativa en las economías provinciales.

Asimismo, muchas de las ideas expuestas en el parlamento –especialmente por los legisladores de Juntos por el Cambio– revelaron una gran similitud con los argumentos del sector industrial. A modo de ejemplo, luego del plenario de comisiones, la entonces diputada Carmen Polledo (PRO) declaró que compartía la idea de promover un proyecto de alimentación saludable pero disenta con el dictamen de mayoría:

Hay una posición de fanatismo, de imponer que hay una sola forma posible de etiquetado (...) la discusión fue esa, entre elegir octógonos negros y la obesidad, nadie está en contra de prevenir la obesidad o el sobrepeso o prevenir sobre el contenido, todos sabemos que la obesidad es una enfermedad, nadie dice que no hay que informar sobre el contenido nutricional de alimentos y bebidas que consumimos, hay que hacerlo en el mismo envase, el problema es cómo se informa. (Parlamentario, 2021 párr. 4)

Además, al hablar del octágono manifestó:

Para algunos no sería suficiente con informar, promover y educar, sino que pretenden avanzar con prohibición y censuras y es un aspecto central de octógonos negros. Se ha ocultado a la población de que este no es el único método posible, sino que hay otros menos hostiles y estigmatizantes que brindan información más precisa, útil e integral (...) nadie está autorizado para modificar ni dirigir los hábitos de los demás. (Parlamentario, 2021 párr. 8)

Previo a la sesión del 5 de octubre, el sector industrial se posicionó oficialmente en contra del proyecto mediante la publicación de una serie de documentos. AmCham, por ejemplo, atribuyó al proyecto la capacidad de generar obstáculos al comercio, a la producción y a las economías regionales. Para fundamentar estas atribuciones presentó inconsistencias en el Perfil de Nutrientes de la OPS. En base al cálculo del Perfil, los lácteos enteros y descremados llevarían los mismos sellos de “exceso de azúcar” y “exceso de grasa” que los descremados (cuando éstos últimos poseían 50% menos). Como respuesta, proponían que los valores máximos de calorías, azúcares totales, grasas saturadas y sodio se adapten a la “realidad local” y sean definidos por la autoridad sanitaria argentina. También argumentaron que el proyecto desincentivaba la I+D:

La prohibición de otras menciones nutricionales, así como está definido en la norma, no permite comunicar al consumidor productos enriquecidos o

fortalecidos con vitaminas, minerales o fibra. Esto lleva a que no tenga sentido elaborar este tipo de productos fortalecidos o enriquecidos ya que no hay forma que el consumidor pueda diferenciarlos visualizando dichas características rápidamente (ejemplo la leche enriquecida con Vitaminas A y D que es muy común en el mercado hoy). (AmCham, 2021: 1)

Además, calificaba al sistema de advertencias de “punitivo, confuso, parcial e inequitativo” argumentando que “el 92% de los alimentos que se comercializan hoy en la Argentina estarían siendo discriminados negativamente y sin destacarse los aportes positivos que conllevan, como fibra y demás propiedades que, por ejemplo, resaltan las actuales “Guías Alimentarias” disponibles” (2021: 2). En resumen, se argumentaba que las inconsistencias del etiquetado de advertencia se contraponían al objeto para el que fueron diseñados, confundiendo a los consumidores.

La Sociedad Argentina de Nutrición (SAN) también elaboró un informe sobre la situación nutricional, el etiquetado frontal y el Perfil de Nutrientes. El informe fue comisionado a profesionales en nutrición, cuyos autores declararon percibir ingresos de la industria alimentaria y farmacéutica. Basado en datos de las Encuestas Nacionales de Gastos de los Hogares 2012/13 y 2017/18 (ENGHo), el documento argumentaba que existía una tendencia decreciente en el consumo de alimentos y bebidas procesadas. Mientras que se redujo el consumo de 53 kg a 45 kg al año para los alimentos, las bebidas dulces lo hicieron de 146 lts a 116. El informe presentó una construcción de sentido alternativa “los resultados del reporte basado en las ENGHo describen un problema de mayor envergadura (en particular en hogares de menores ingresos): el déficit o brecha negativa en los consumos de alimentos protectores comparado con el consumo excesivo de alimentos ocasionales” (SAN, 2021: 12). A modo de conclusión, si bien el informe no negaba la problemática del sobrepeso y la obesidad, cuestionaba la capacidad de los sellos para alterar el crecimiento de estos patrones. Argumentaba que las etiquetas podían funcionar como indicadores de disminución de compra pero que, el problema del sobrepeso no residía en el consumo de procesados, sino en el hecho de que los “los excesos dietarios” se extienden también sobre los alimentos que se compran a granel o en los ingredientes de los productos de panadería, por ejemplo.

A estas maniobras se le sumaron acciones de abogacía –entendida como la promoción activa de una causa– para desincentivar el proyecto. En el plano comunicacional, esto sucedió a través de la presencia de profesionales del campo de la nutrición en medios. Sus argumentos

en contra del proyecto se focalizaron en mencionar que el sistema de etiquetado octagonal era demasiado taxativo, demonizaba a los alimentos (al advertir únicamente sobre lo negativo), no se encontraba homologado con la normativa nacional y dejaba fuera del control estatal a los productos no envasados comercializados en panaderías, restaurantes y puestos de comida. Además de que afectaba a la economía nacional y reducía las oportunidades de exportación.

Al margen de estos esfuerzos, la alianza obstaculizadora no logró construir un consenso alrededor del rechazo de la ley, ni romper con la relación problema-solución construida por los sectores a favor, ni aumentar el nivel de flexibilidad interpretativa respecto al sistema de etiquetado. En consecuencia, la estrategia de no-funcionamiento se redujo a un rol de contención. Es decir, de moderar algunos puntos de la ley¹⁰.

En 2020, dos organizaciones civiles –el Poder del Consumidor (México) y la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Colombia)– publicaron una investigación que concentró en 3 estrategias las maniobras usadas por los sectores industriales para intentar deslegitimar y bloquear los proyectos de ley en Chile, Perú, México y Uruguay. La primera fue la “creación de una narrativa según la cual la medida era confusa y no solucionaba el problema que pretendía resolver” (Cabrerros, 2021), lo cual incluyó campañas de comunicación y contratación de figuras públicas (en el caso nacional médicos, nutricionistas, emprendedores gastronómicos). La segunda estrategia fue denunciar una supuesta incompatibilidad de la ley con el derecho del comercio internacional, haciendo referencia a que la norma transgrede artículos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en especial la “libre competencia” de todos los productos¹¹. La tercera fue señalar que la prohibición de hacer publicidad y promociones de para niños, niñas y adolescentes de productos sin sellos viola las leyes de propiedad intelectual y constituyen una forma de expropiación. La eliminación de personajes emblemáticos (el conejo de Trix o el oso de Bimbo) coarta la identidad de las marcas (Cabrerros, 2021).

En mayor o menor medida estas estrategias también se observaron en el caso que nos compete, que no pasaron inadvertidas para la alianza promotora, que se encargó de publicar documentos que rebatían los principales argumentos de la industria (FIC Argentina, 2021).

¹⁰ Vale mencionar que los sectores industriales lograron una mayor incidencia al momento de la reglamentación e implementación. En especial sobre los tiempos de adecuación y la forma de publicitar los alimentos.

¹¹ La normativa de la OMC explicita que la competencia no impide que los estados tomen las medidas necesarias para la protección de la salud pública.

Así y todo, la experiencia argentina tuvo sus particularidades. Como fue mencionado anteriormente, al fijar su estrategia alrededor del sistema de etiquetado a implementar, la alianza obstaculizadora construyó un nuevo agente: la “Ley de Etiquetado Frontal”. Agente que “desplazó” a la “Ley de Promoción de la Alimentación Saludable” dado que dejó de lado los aspectos normativos vinculados con la regulación publicitaria y la comercialización de procesados en espacios escolares para centrarse en la implementación de los sellos. Conduciendo el debate hacia la figura del octágono. Esto se tornó contraproducente al momento de la participación ciudadana, ya que se transformó en una imagen que terminaron reivindicando y apropiándose los activismos a favor. Asimismo, y considerando que la movilización popular es una característica común de la política nacional, el apoyo ciudadano fue una pieza clave en la sanción de la ley; generó el impulso suficiente para que el proyecto vuelva a ingresar en la agenda parlamentaria y fuera, finalmente, sancionado.

Recapitulando, la estrategia de la alianza obstaculizadora le asignó a los octágonos un nivel de agencia tal que el proyecto empezó a ser conocido como la “Ley de Etiquetado Frontal”. Esto funcionó como una clausura por redefinición del problema que, al ser apropiada por los activismos y gracias al nivel de cobertura que tuvo el tratamiento de la ley en Diputados (luego de la falta de *quórum*), generó que la discusión se obture en los sellos. Así, la alianza promotora centró su estrategia discursiva en que fallar en contra del etiquetado era una forma de restringir el acceso a la información y sucumbir ante las presiones del sector empresarial. En este contexto, los octágonos terminaron representando el principal objeto asociado con la desinformación y la discusión logró ser –quizá temporalmente– clausurada.

3.4. Proceso de reglamentación y entrada en vigencia

Aun cuando lo sucedido después del proceso legislativo excede a los confines analíticos de este trabajo, resulta importante detallarlo para completar la narrativa. Una vez sancionada y promulgada la ley, el Poder Ejecutivo contó con 90 días para reglamentarla. A menos de una semana de la sanción, el 1 de noviembre del 2021, la entonces Ministra de Salud de la Nación, Carla Vizzotti, convocó a una mesa de trabajo para dar inicio al proceso. La primera reunión contó con la presencia de representantes de los Ministerios de Desarrollo Productivo y Agricultura, de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), el Instituto Nacional de Alimentos (INAL), la Organización Panamericana de Salud y UNICEF (Urbano, 2021). En los meses siguientes, se incorporaron algunas de las organizaciones de la sociedad civil que formaron parte del proceso, aunque

según los testimonios recabados en entrevistas no se consideraron un actor relevante en esta etapa. Quienes sí adquirieron un rol protagónico fueron los representantes de las principales empresas productoras de alimentos y las cámaras empresarias que las agrupan. En particular, la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios (COPAL).

Durante estas reuniones se discutió –principalmente– el lapso de adecuación. La ley asignaba un plazo de 180 días para las grandes empresas, mientras que las PyMES y cooperativas contaban con 365. Las compañías se opusieron, dado que consideraban “incumplibles” los plazos. Es más, trascendió que pedían –como mínimo– un año y medio (Letra P, 2022). El principal argumento detrás de esta postura era que para llevar a cabo los cambios pertinentes en el *packaging* de los productos se requería la reglamentación con sus respectivas especificaciones.

A cinco meses de su aprobación –el 23 de marzo del 2022– a través del Decreto 151/22, se reglamentó la ley sin grandes cambios en comparación con la versión sancionada en diputados. El cronograma de implementación fue donde se observaron más variaciones. Se otorgaron plazos de adecuación de 9 meses para las grandes empresas y 15 para las PyME; con posibilidad de prórrogas por 180 días. Esto indica que en las negociaciones de esta etapa las empresas lograron imponerse. Sin embargo, las organizaciones civiles que fueron grandes hacedoras del proyecto se mostraron conformes con la reglamentación. La presidenta del Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires, Paula Das Neves, consideró los plazos como “acordes” y declaró que se alegraba que “no se haya perdido el espíritu de la ley” (Ámbito, 2022).



Figura 12. Línea de Tiempo para Empresas. Fuente: Ministerio de Salud.

Un dato interesante del proceso de reglamentación fue la presión de las provincias productoras de yerba mate –en especial Misiones y Corrientes– para excluir a la yerba del sellado. Según el Perfil de Nutrientes de la OPS la yerba mate debía advertir sobre el contenido de cafeína y declararlo “no recomendable en niños”; de igual forma que las bebidas energizantes. Esta crítica ya se había hecho visible en el debate en el parlamento donde el diputado por la provincia de Misiones, Alfredo Schiavoni (Juntos por el Cambio), declaró: “estoy de acuerdo con la información, pero que me equiparen al mate por el mínimo porcentaje de cafeína que contiene con una bebida energizante, estamos todos locos” (La Política Online, 2021). Finalmente, las negociaciones del sector dieron sus frutos. El artículo 6 de la norma excluyó a los alimentos naturales “mínimamente procesados” y a los ingredientes de cocina (como el aceite y la harina).

Al momento de la escritura de este trabajo, la ley lleva vigente 2 años. Las organizaciones nacionales continúan monitoreando la situación normativa y sus alcances. FUNDEPS y SANAR, por ejemplo, pusieron en marcha un “Mapa Normativo de la Ley de Etiquetado en Argentina”. Éste se encuentra disponible en la web¹² y le da seguimiento a los avances de la ley en diversos ejes. Gracias a ello, se observó que –al menos hasta ahora– sólo 7 provincias se adhirieron a la ley: Chaco, Chubut, La Rioja, Salta, Neuquén, Tierra del Fuego y Río Negro (El Economista, 2023). Es decir, si bien los productos sellados se encuentran en todo el país, la adhesión de las provincias significa –y requiere– que se dicten normas complementarias para regular las compras públicas de los alimentos que serán comercializados en las escuelas y comedores. Según estas organizaciones, la no adhesión alude a la falta de voluntad de los gobiernos provinciales de intervenir sobre los productos que se reparten en los comedores de escuelas públicas y en los agujeros legales que encontraron las empresas productoras de alimentos (promocionando, por ejemplo, novedosos sabores de gaseosas en la playa durante la temporada de verano sin advertir sobre sus excesos o incorporando juegos para niños en el parador).

Por su parte, UNICEF también publicó un comunicado en su página web con similares conclusiones y acusó a las grandes empresas de incumplir con la ley mediante diversas estrategias:

Colocan los sellos en el dorso del producto cuando deberían estar en el frente;
utilizan personajes que resultan atractivos para las infancias a la hora de elegir;

¹² <https://www.etiquetadoenargentina.org/>

o usan *claims* –como por ejemplo “0% grasas trans” o “fuente de calcio”– cuando los productos con al menos un sello no pueden incluir información nutricional complementaria. (UNICEF, 2023 párr. 5)

Desde el ámbito empresarial, aquellos entrevistados para esta investigación resaltaron que las principales empresas del sector llevaron a cabo cursos para el personal involucrado en la implementación. Sin embargo, la tarea técnica requirió de múltiples cálculos para ver si cada uno de los productos necesitaba llevar sellos; sumado a las consiguientes “incansables” pruebas de laboratorio para reformular algunos de ellos y así lograr que “no todos [los productos] llevaran sello”. También se advirtieron dificultades en las áreas comerciales. Por ejemplo, había un exceso de *packaging* sin etiquetas (dado que se producían con mucha anterioridad) o que el sector de marketing debía rediseñar todos los paquetes para incluir los sellos y así poder configurar las máquinas impresoras.

3.5. Conclusiones

En síntesis, la sanción de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable no fue un hecho aislado sino que integró una ola de proyectos en la región con similares características. Este parecido se evidenció en los ejes centrales de la norma, la participación de organismos internacionales en el proceso y la relación problema-solución construida. A saber, la obesidad como problema derivado de la dieta para el que una ley (que advierta y regule sobre la comercialización de procesados) era una solución.

Los actores que conformaron la alianza promotora fueron heterogéneos. Aunque se observó, a lo largo de la trayectoria, un sesgo experto encarnado en organismos –nacionales e internacionales– especializados en nutrición con una visión “preventiva”. Es decir, enfocada en el exceso de procesados en la dieta, que, de continuar así, incrementaba la problemática de la obesidad en la población nacional y el riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles. Así, estas experticias construyeron un marco técnico-teórico al servicio de tal diagnóstico –delineando, lo entendido por “saludable” y por “decisiones informadas”– que funcionó como base y fundamento del proyecto de ley. En contraposición, la alianza obstaculizadora se erigió sobre una noción más amplia. Donde lo nutricionalmente perjudicial no solo incluía a los procesados envasados, sino también aquellos a granel.

La ausencia de *quórum* en Diputados causó una gran cobertura de los medios de comunicación y un incremento exponencial de la participación ciudadana. La incorporación

de estos actores fortaleció la construcción de funcionamiento del proyecto y reforzó la estrategia de aquellos a favor frente a las presiones y argumentos del sector industrial. Mientras tanto, la alianza que se posicionó en contra del proyecto se enfocó en el sistema de etiquetado a implementar. Esto derivó en la construcción de un nuevo artefacto: la “Ley de Etiquetado Frontal”, que desplazó a la concepción previa del proyecto, dejando de lado los aspectos normativos educativos para centrarse –casi exclusivamente– en las etiquetas. Es más, la agencia que adquirieron los octágonos condujo hacia una reconfiguración de la relación problema-solución: si antes la ley se presentaba como una posible respuesta a la obesidad, ahora decía resolver el problema de la desinformación.

Precisamente, como la alianza obstaculizadora del proyecto no logró romper con la relación problema-solución o aumentar el nivel de flexibilidad interpretativa respecto a los sellos, se puede hablar de una clausura por redefinición del problema; donde los octágonos funcionaron como factor movilizador de la participación pública que construyó el funcionamiento de aprobación de la ley.

Experticias en el tratamiento de la Ley de la Alimentación Saludable

4.1. Introducción

En los últimos años, las discusiones tecno-científicas de carácter público se volvieron más recurrentes. La Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (2021), la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2020) y la Ley de Producción de Cannabis Medicinal (2017) son algunos ejemplos de este fenómeno a nivel nacional.

En líneas generales, el factor desencadenante de tales discusiones es la existencia de alguna “verdad” científica puesta en discusión. Al contrario de las controversias científicas tradicionales, que se reservan una participación limitada, en las controversias públicas participa un público más heterogéneo con diversos niveles de experticia. Este público más vasto, es a su vez quién conduce el debate hacia espacios que exceden el ámbito de las comunidades científicas y genera que el rol de los científicos vire hacia lugares más ambiguos.

Este capítulo se propone demarcar con mayor profundidad las características del asesoramiento proporcionado por las experticias involucradas en el desarrollo de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. En particular, se analizan los tipos de experticias involucradas, las estrategias desplegadas y las redes tendidas.

4.2. Las características del asesoramiento experto en la trayectoria

4.2.1. Tipos experticias involucradas

Aun cuando la trayectoria de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable contó con la participación de diversas experticias, se denotó un significativo sesgo experto. En la Fase I se priorizó un saber experto asociado a las ciencias médicas encarnado en organizaciones nacionales e internacionales que congregaron profesionales de dos disciplinas en particular: médicos nutricionistas y licenciados en nutrición; cuyo propósito fue aportar conocimientos obtenidos a través de su educación formal de grado legitimados por su práctica profesional.

Debido a la uniformidad que presentaron estos saberes, tanto la construcción del problema como su solución no atravesaron grandes transformaciones, y gracias a los vínculos que tendieron las áreas de incidencia de los organismos con los senadores nacionales, la propuesta normativa fue recibida con los brazos abiertos en la legislatura; abriendo las puertas a una segunda fase.

Al igual que en la Fase I, en la Fase II predominó el discurso experto. Sin embargo, la red de actores y saberes se amplió. La experticia parlamentaria estuvo muy presente en esta etapa, especialmente en lo que respecta al derecho constitucional y administrativo. En un plano figurativo, esta experticia alude a los requisitos legales y al proceso administrativo que debe atravesar un proyecto para transformarse en ley, junto con las formalidades al momento de presentar la documentación. En un plano más abstracto, involucra la experticia adquirida mediante la inmersión en el mundo parlamentario. Los legisladores elaboraron una construcción de sentido alrededor del proyecto que necesitó del convencimiento de su utilidad para resolver el problema del sobrepeso y la mala alimentación y, en simultáneo, convivió con otras interpretaciones: el proyecto como herramienta política de negociación, el éxito personal o del bloque. El hecho de que la LAS fuera presentada “desde adentro” por legisladores de bloques opuestos allanó el camino para la construcción de mayorías. Dado que contaba con adeptos en ambos espacios políticos, el consenso se mantuvo en gran parte de la trayectoria y funcionó como el principal facilitador de la media sanción en senadores y del dictamen de mayoría emitido *a posteriori* del plenario de comisiones.

Luego de la media sanción, creció la ofensiva de quiénes se posicionaron en contra del proyecto. A través del envío de cartas a legisladores y la difusión pública de *policy briefs* las cámaras empresarias –que nuclea a las principales empresas del sector alimenticio– intentaron torcer el voto de los diputados y de la opinión pública. Si bien estas maniobras pretendían socavar la legitimidad del proyecto, la inminente ausencia de *quórum* en la cámara baja produjo una cobertura mediática y un apoyo ciudadano sin precedentes que alteró la trayectoria. Previo a ello, el proyecto no tenía un alto nivel de popularidad ni era considerado como una propuesta normativa controversial.

La mediatización que provocó “la sesión que no fue” abrió el tablero para la incursión de activismos sociales y demostró el poder que posee la participación del público al momento de posicionar temas en la agenda gubernamental. Especialmente en Argentina, donde existe una

tradición de movilización popular que excede las ideologías partidarias¹³. Un fenómeno interesante de la incursión ciudadana fue que su reclamo estuvo dirigido hacia los tomadores de decisión; argumentando que éstos atentaban contra la sanción del proyecto –que prometía mejorar la calidad de vida de la población– al responder a las demandas del sector industrial.

A raíz de ello, la estrategia de la alianza promotora –que hasta entonces descansaba, principalmente, en la evidencia desarrollada en la Fase I y en los vínculos tendidos con los legisladores– comenzó a sostenerse sobre dos nuevos actores: los activismos sociales y los medios de comunicación. Ambos se retroalimentaron de manera tal que funcionaron como agentes de cambio en la trayectoria, impulsando dos reclamos centrales. El primero cuestionó la lealtad de los legisladores. Es decir, si eran funcionales al pueblo que decían representar o si sucumbían ante las presiones del sector empresarial. El segundo, desprendido del primero, era la idea de que fallar en contra del etiquetado era una forma de restringir el acceso a la información. Aunque inesperada, la construcción de estos reclamos fortaleció y legitimó al proyecto frente a las experticias opositoras. Generando así la presión necesaria para que, a la semana siguiente, el proyecto fuera incorporado –nuevamente– a la agenda a través de un llamado a sesiones extraordinarias donde, finalmente, alcanzó carácter de ley.

El día de su sanción, los activismos –convocados por las organizaciones civiles e internacionales– estuvieron presentes tanto en las inmediaciones del Congreso de la Nación como a través de redes sociales. En palabras de la entonces diputada nacional, Brenda Austin (Juntos por el Cambio), “fue el impulso que dio la sociedad civil lo que permitió que y, finalmente, se lograra la sanción” (Diputados Bonaerenses, 2021).

4.2.2. Las redes de experticia

Collins y Evans (2007) conceptualizaron a la experticia como una serie de conocimientos que los actores adquieren fruto de su inmersión en procesos sociales formales e informales. Esta propuesta compartimentada del saber experto fue objetada sobre el hecho de que predeterminedaba las experticias que incursionan en la toma de decisiones. Para no caer en la dinámica de considerar la participación de los públicos, los medios de comunicación y los parlamentarios a una mera necesidad de las experticias médicas los aportes de Eyal (2013) resultan fundamentales.

¹³ Una expresión social similar –aunque mucho más masiva– sucedió con el tratamiento de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

Según el autor la experticia es una cuestión puramente relacional que adquiere forma de red conectando actores, artefactos, discursos y formas institucionales. En estos espacios se coproducen conocimientos y negocian significados entre los involucrados con el objeto de alcanzar cierto consenso respecto a los saberes en disputa (Eyal, 2013). Deconstruir estas relaciones es lo que efectivamente pone en evidencia las experticias involucradas en los procesos de toma de decisiones. Con el objeto de comprender cómo funcionan las redes y determinar las relaciones pertinentes de análisis, Eyal desarrolló una serie de dimensiones.

1) Relaciones de Autoridad y Conocimiento y 2) Posicionamiento Autoritativo. Las primeras dos esbozan que las redes de experticia incluyen un conjunto de relaciones entre quienes están facultados para hablar como expertos y quienes producen conocimiento. Son los mecanismos internos de la red los que determinan esa posición –desde la cual es posible hablar con autoridad– y los actores capaces de ocupar ese lugar de representación. En el caso de la alianza promotora del proyecto, la producción de conocimiento se nucleó en la Fase I. Aun cuando los profesionales en nutrición –miembros de organizaciones nacionales en el plano civil y estatal– fueron los principales productores de conocimiento, la incursión de los organismos internacionales demostró poseer una gran influencia; no sólo por el financiamiento destinado a las organizaciones nacionales, sino también por las bases teóricas que funcionaron como espina dorsal del proyecto. Así, los organismos internacionales –especialmente Naciones Unidas, que cargaba con el éxito de las sanciones regionales– adoptaron una posición privilegiada en la trayectoria nacional.

Este rol no es novedoso. En contextos periféricos, los organismos internacionales son muchas veces responsables de la transferencia de modelos institucionales en el estado. Según Aristimuño, Aguiar y Magrini (2017):

Los *policy-makers* se forman en determinados marcos cognitivos donde las experiencias exitosas son transmitidas y modeladas en las redes de asuntos internacionales. En estas redes se conforman las teorías, los diagnósticos, las recomendaciones y concepciones de las PCTI. En ese entramado de relaciones, instituciones y teorías se construyen y reconstruyen los fundamentos de la construcción de los problemas y la agenda de PCTI. Si no se abre la “caja negra” de la transferencia de los modelos institucionales no se pueden comprender los procesos de formación del pensamiento experto. (2017: 126)

De esta forma, las organizaciones nacionales especializadas en salud –que llevaron a cabo la mayor parte de la producción del conocimiento– quedaron subsumidas a las instrucciones de los órganos internacionales; tanto por la presión financiera como por el valor de su aval. Dos factores que, sin dudas, condicionaron las líneas de investigación profundizadas y las soluciones propuestas. En base a algunas de las entrevistas realizadas para esta investigación, aquellos que participaron de la alianza promotora destacaron las insistencias de Naciones Unidas para basar el proyecto en el Perfil de Nutrientes y de implementar un etiquetado de advertencia por sobre los de resumen.

Una dinámica similar se repitió en la alianza obstaculizadora. Se advirtió que los profesionales –médicos nutricionistas y licenciados en nutrición– que hablaron públicamente en contra del proyecto poseían vínculos con la industria. A modo de ejemplo, en las declaraciones de conflictos de interés detalladas en el informe sobre el etiquetado frontal de la Sociedad Argentina de Nutrición (2021), de los 8 autores únicamente 2 declararon no poseer conflictos de interés. Los 6 restantes manifestaron vínculos con la industria alimentaria y farmacéutica, organismos internacionales y sectores abocados a la “tecnología de la alimentación”. Estos vínculos aluden al apercibimiento de haberes por “actividades asistenciales”, “consultorías” y para el “financiamiento de investigaciones”. Un punto interesante de recalcar es que, aun cuando se identificaron conflictos de interés dentro de la alianza promotora, no se registraron aclaraciones expresas en los documentos e informes elaborados.

En efecto, además de la influencia de los organismos internacionales en la alianza promotora y de las cámaras empresariales en la alianza obstaculizadora, en la conformación de ambas redes de experticia la idea del “experto” permaneció circunscrita a los saberes tecno-científicos. Por ello, los asesoramientos se remitieron a circuitos académicos institucionalizados cuyo halo de autoridad se vio exacerbado por el hecho de que otros actores (ciudadanos, tomadores de decisión, medios de comunicación) buscaron obtener esa opinión que entendían como “experta”.

3) *Relaciones y Poder Experto*. En esta línea se evidencia la tercera dimensión propuesta por Eyal: toda red implica un conjunto de relaciones entre quienes tienen el poder de hablar como expertos y quienes escuchan (clientes, pacientes, consumidores) que también forman parte de la red. Una propuesta similar surge de Grundmann (2016) quién caracterizó a la experticia como relacional en un doble sentido: se relaciona con los clientes y se relaciona con sus

necesidades, que a menudo es la necesidad de orientación en el proceso de toma de decisiones. Collingridge y Reeve (1986) señalan que los legisladores están acostumbrados a adoptar posturas en condiciones de incertidumbre y no suelen recopilar datos completos antes de tomar una decisión. Por consiguiente, además de los factores de posicionamiento inherentes a la política (requisitos legales de la norma, apoyo o rechazo de los sectores sociales, costos de implementación, calendario electoral, bajada de línea del bloque, cobertura mediática, vínculos entre bloques) los parlamentarios fundamentaron su apoyo o rechazo a la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable mediante la “evidencia científica” dispuesta por las experticias nutricionales; que funcionó como un saber racional universal avalado, además, por organismos internacionales.

Así fue como los argumentos esbozados en Diputados a favor de la sanción se focalizaron en el derecho a la información de los consumidores; adjudicando que la presencia de los sellos promovía las decisiones informadas de la forma más directa y rápida posible (independientemente del nivel socioeconómico de los individuos). Bajo esta lógica, el acceso a dicha información cambiaba los patrones de consumo de la ciudadanía hacia una alimentación más saludable. Como fue mencionado, la construcción de la ley como solución a la dieta –y sus consecuencias sobre la salud de la población nacional– se fundamentó sobre las investigaciones realizadas por las agencias de Naciones Unidas, las organizaciones nacionales y el Ministerio de Salud. Es más, antes de la presentación en el parlamento, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2019) ya ponía de manifiesto tal relación:

Bajo la coordinación técnica del Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de Obesidad, se elaboró y publicó en 2018 un Manual de Recomendaciones sobre Etiquetado Frontal de Alimentos (...) dicho documento establece los estándares en base a la evidencia científica disponible que recomienda la puesta en marcha de un etiquetado frontal de advertencia por ser el más efectivo para informar a los consumidores de forma clara, simple y rápida, influenciar los patrones de compra hacia alimentos más saludables y ser mejor comprendido por NNyA y personas de menor instrucción. (:63)

Entretanto, la terna de argumentos en contra del proyecto se fraccionó en tres. Por un lado, se habló de los efectos económicos negativos de la implementación. Se hizo alusión a que la ley encarecía los costos de producción (empaquetado, formulación/reformulación de productos) y

desincentivaba la inversión internacional y la I+D. Por otro lado, se cuestionó la efectividad de la ley exponiendo que el etiquetado no era suficiente para modificar los patrones de consumo de la población ni reducir el sobrepeso; sumado a que demonizaba el consumo de alimentos procesados. Finalmente, se apeló a la ausencia de evidencia científica en relación al modelo de nutrientes de la OPS y su falta de homologación con el código alimentario del Mercosur y con el de FAO. El sector industrial, que se posicionó oficialmente en contra del proyecto mediante la publicación de diversos documentos y *policy briefs*, describía las mismas inconsistencias respecto al Perfil de Nutrientes de la OPS, la ineffectividad de los octágonos y sus efectos negativos sobre la economía.

La referencia a los conocimientos científicos como enunciados verdaderos pareció valiosa para todos los actores que participaron en la trayectoria, pero en especial para aquellos que se desplegaron en la Fase II. Al contrario de la experiencia en senadores, el tratamiento en cámara baja no fue tan armonioso y “ordenó” la participación discursiva mediante dos posturas argumentales: aquellos a favor y aquellos en contra. Tanto los actores que promovieron la ley como los que se opusieron a ella utilizaron la “evidencia científica” como base para la toma de decisiones bajo la presunción de que el conocimiento científico tiene mayor prestigio y autoridad que otras formas de conocimiento. En otras palabras, las experticias nutricionales se transformaron en una herramienta para legitimar la posición de los actores dentro de los juegos de poder político (Jasanoff, 2010).

4) *Exclusiones*. La cuarta dimensión de Eyal hace referencia a que toda red puede estudiarse desde el punto de vista de las exclusiones sobre las que se estableció. Cada red incluye un conjunto de relaciones con elementos (personas, cosas, conceptos) que son parte por ser excluidos de ella. Así, las construcciones de sentido impulsadas excluyen otros significados posibles. En lo que respecta a la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, esta dimensión nos sirve para desentrañar algunos aspectos.

Por un lado, las características del sujeto para el que la ley fue diseñada. Aun cuando ambas alianzas partieron de un sujeto autónomo, capaz de tomar decisiones por sí mismo, se observó una escisión. Para la alianza promotora, el individuo necesitaba tutelaje para la toma de decisiones respecto a sus consumos alimenticios; la falta de información respecto a los ingredientes de los procesados afectaba, indirectamente, su salud. La alianza obstaculizadora contrapuso este sujeto con otro. Uno capaz de tomar decisiones racionales sin ser víctima de la influencia del marketing empresarial. De aquí se desprende el razonamiento acusatorio

esgrimido por esta alianza respecto a que los sellos manipulaban al consumidor en su proceso decisorio.

Otro punto interesante fue el devenir del sujeto-ciudadano de la Fase I, hacia la noción de sujeto-consumidor presente a partir de la Fase II. Esta transformación se debe a la construcción y subsecuente clausura por redefinición de la relación problema-solución en disputa. Inicialmente, la formulación del problema asociaba a un conjunto de enfermedades con una dieta excedida en nutrientes críticos otorgados por la –también excesiva– oferta de alimentos procesados en el mercado. A raíz del proceso legislativo y la intervención de diversas experticias en esa relación, la solución continuó siendo la misma: la ley, pero el problema transgredió el ámbito de la salud y se transformó en un problema vinculado con la desinformación. Así, para la alianza promotora el consumidor era rehén de esta relación mientras que para la alianza obstaculizadora el consumidor era responsable de informarse quitando a la intervención estatal de la ecuación. La clausura por redefinición del problema permitió la sanción de la ley pero sentó un consenso particular: ley mediante, el estado regula sin afectar la libertad de mercado, ni la individual. Esa inocuidad se traduce –o mejor dicho, no se traduce– en las góndolas, donde los productos a la venta son los mismos que antes. Esto actúa entonces como un indicador de que el problema que resolvió la ley fue la desinformación y no la dieta.

Finalmente, y recuperando la idea de las exclusiones, puede decirse que la ley tuvo efectos más poderosos en el plano simbólico. Si nos detenemos en la *mamushka* de excesos que estructuró el problema. Esto es, un exceso de procesados en el mercado –excedidos en nutrientes críticos– cuyo superávit en la oferta incrementó su consumo haciendo más propensos los cuadros de obesidad y sobrepeso en la población nacional. Podemos pensar que, al trazar esta línea respecto a la idea de “exceso”, la legislación impuso una construcción de sentido posible entre “lo saludable” y “lo no saludable” (entendido como aquellos productos procesados sin y con sellos, respectivamente), excluyendo así otras formulaciones posibles (los productos a granel, por ejemplo). Lo cual representó una victoria frente a las voces desertoras que cuestionaban tales nociones.

5) *Estabilización de la Alianza*. La quinta y última dimensión refiere a aquello que transforma un vínculo de red en una alianza más o menos estable. A saber, la interpretación que “traduce” los intereses de los participantes creando cierto nivel de consenso y coordinación. Retomando lo expuesto en detalle en el capítulo anterior, la alianza promotora

logró construir un consenso interno alrededor del sobrepeso y la obesidad como problemas asociados a la dieta y presentes en la sociedad argentina; y, al proyecto, como una solución plausible de aplicación. La alianza obstaculizadora no pudo romper con esa relación, ni aumentar el nivel de flexibilidad interpretativa al respecto. Lo cual se debió, principalmente, a que nunca disputó el consenso establecido respecto a la situación nutricional de la población. Esta imposibilidad no se redujo —únicamente— a las estrategias desplegadas en el parlamento. Aun cuando el ámbito legislativo fue el epicentro de la Fase II, las discusiones se extendieron hacia otras esferas públicas y la comunicación se transformó en una herramienta clave para las experticias; especialmente luego de los bloqueos para sesionar en Cámara de Diputados, donde se vislumbraron varias estrategias.

Las organizaciones nacionales e internacionales que promovieron el proyecto se pronunciaron —de manera más tradicional— a través de documentos conjuntos. La Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad Infantil en Niños, Niñas y Adolescentes (2019) fundamentó su apoyo al proyecto con datos que acreditaban la situación nutricional de la población y el éxito de las experiencias de implementación del etiquetado como respuesta al diagnóstico de malnutrición. A su vez, las diversas agencias de Naciones Unidas (OPS, OMS, UNICEF, FAO) emitieron dos documentos conjuntos (2021) donde abordaron la problemática desde el derecho universal a la salud y resaltaron que “la ingesta de productos no saludables es un problema de salud importante, con consecuencias negativas directas para el desarrollo en Argentina” (2021:1). También introdujeron cuestiones más específicas como las enfermedades devenidas de una mala alimentación, su efecto en las infancias y referenciaron que el proyecto se encontraba homologado a la normativa regional e internacional.

Asimismo, existieron campañas comunicacionales con el objeto de popularizar el proyecto y generar apoyo. En esta iniciativa resaltó la labor de FIC Argentina que, al momento de la presentación del proyecto en el parlamento, lanzó la campaña #QueNoTeTapenLosOjos; donde el sector empresarial era acusado de querer continuar con la desinformación nutricional de los productos procesados. Estrategia que, además, apelaba y reavivaba la histórica desconfianza argentina con su sector empresarial (López, 2006). Luego, con la ausencia de *quórum* en “la sesión que no fue”, relanzaron —y renombraron— la campaña con el slogan #QueNoTeSiganTapandoLosOjos.



Figura 13. Campaña “que no te tapen los ojos”. Fuente: Clarín.

Algunas figuras públicas, entre las que se encontraban el ex-ministro de salud de la nación, Adolfo Rubinstein, y la chef Narda Lepes, también se expresaron en los medios de comunicación respecto del proyecto. Ambos mantuvieron la misma línea argumental al momento de promover y defender la sanción de la ley. En una entrevista que se publicó un día antes del tratamiento del proyecto en diputados, Lepes cuestionó la transparencia de los ingredientes en los procesados:

Vos vas a hacer una galletita y decís mezcló harina, una materia grasa, después pongo azúcar, le pongo huevo. Hoy con lo que te encontrás en el súper no tiene nada parecido a eso. Lo que vos creés que es una salsa de tomate, ¿tiene tomate? Sí, pero para poder poner en la etiqueta que tiene tomate, está tan desnaturalizado ese tomate, que le ponen almidón, colorante, saborizante. ¿Tiene cebolla? No, tiene gusto a cebolla. ¿Tiene ajo? No, no tiene ajo, tiene gusto a ajo. Entonces vos creés que estás comiendo una cosa, y es otra. (*La Nación/Ohlalá*, 2021 párr. 5)

Los actores opositores a la sanción también incursionaron en la discusión pública. La nutricionista Laura Romano –creadora de Integral Nutrición y de la marca de alimentos Íntegra– cuestionó públicamente al proyecto mediante entrevistas a diversos medios de comunicación. En particular hizo hincapié en su severidad y lo calificó como un sistema de advertencias sin intención de informar “si buscara informar (...) permitirían que se coloque debajo del sello la cantidad de azúcar o de grasa que tiene el alimento (...) no es lo mismo pasarse por un gramo que por 50” (Gaido, 2021 párr. 10). En una línea similar, la Cámara de

Comercio de los Estados Unidos en Argentina emitió un comunicado (2021) en el que dictó que:

La mal llamada 'Ley de Promoción de la Alimentación Saludable' subestima la habilidad de los consumidores para seleccionar una dieta variada, imponiendo un modelo punitivo, que provoca temor e incongruencias. La imprecisión manifiesta, al determinar que un producto debe adoptar la visualización de los sellos octogonales negros, no constituye un elemento de advertencia en la comunicación sino un castigo para sus comercializadores. (párr. 4)

Ahora bien, un aspecto interesante que caracterizó la participación de los expertos en el debate público fue el rol subjetivo que cumplieron como actores. Aun cuando sus dichos eran percibidos como “palabra autorizada”; el análisis sobre los argumentos de ambas posturas –a favor y en contra– devela la parcialidad de sus opiniones. En palabras de Collins (2009)

Los científicos deben ser vistos como consultores expertos más que como autoridades infalibles. Bajo estas circunstancias deben esperarse ocasionalmente opiniones de expertos variadas e incluso contradictorias; la causa de la variación no es necesariamente la incompetencia, el prejuicio o el fraude. La lógica binaria ya no es persuasiva. La variación en la opinión de los expertos debe ser tratada como natural y ordinaria más que como un área de prejuicios o debilidades. (:236)

La importancia asignada a la comunicación lleva a pensar que, más allá del valor que posee para los actores la producción de evidencia dentro de ciertos estándares académicos, persiste una necesidad de buscar apoyo social. Lo cual fortalece el argumento de que el consenso sobre un tema no solo se logra gracias a la precisión y fundamentación teórica, sino al apoyo social recibido. Así, aquellos saberes en materia de salud y nutrición y arraigados en los fundamentos del proyecto de ley, prevalecieron en las diversas instancias parlamentarias; pero también fueron el foco de las declaraciones públicas y las campañas comunicacionales impulsadas por la red de organizaciones nacionales.

Esta situación puede vincularse con –otra– idea desarrollada por Collins y Evans (2002) sobre cómo la controversia pública tiende a surgir cuando la ciudadanía se informa de las incertidumbres del *core-set* científico antes de haberse logrado cierto consenso. De esta forma, la falta de acuerdos internos entre “expertos” de las diversas disciplinas que se

manifiestaron a través de los debates parlamentarios y las sucesivas discusiones en medios de comunicación, conducen a que se perciba cierta desconfianza. El nivel de credibilidad y la percepción del riesgo que le asigna la ciudadanía a los conocimientos científicos varía. Es dentro de esta ventana de variación, que la estrategia comunicativa al momento de vincular el conocimiento científico con el ciudadano es un aspecto clave. Especialmente en el desarrollo de políticas, donde la discusión pública es esencial. La intervención de la ciudadanía en redes puede ser entendida como una forma, en términos de Jasanoff (1995), de democratizar el conocimiento científico. Permitiendo que, en cierta medida, los actores se apropien de los saberes expertos puestos en juego.

En este caso, podría pensarse que aquellos que se mostraban a favor generaron mayor confianza, inclinando el apoyo ciudadano hacia la sanción. También, vale recalcar que tal credibilidad fue alcanzada por la alianza promotora gracias a la preexistencia de un clima de época. Caracterizado, en primer lugar, por la desconfianza en el sector empresario abordada por autores como López (2006):

Se trata de un tema absolutamente crucial en tanto que buena parte de la literatura económica –y de la sociedad en general– tiende a observar con desconfianza la presencia de grandes corporaciones y conglomerados (y esa desconfianza también permea buena parte del debate político y académico en la Argentina). (:37)

En segundo lugar, cierta “concientización de la responsabilidad” por parte de los consumidores. Una tendencia donde, frente a un ecosistema maltratado, el ser humano se articula como “protagonista y artífice del destino planetario” y se enfila en prácticas proteccionistas de los recursos, el contexto y la salud – entendidos como atributos de un “buen consumidor” (Goldfarb, 2024; Dolabjian, 2021). En una encuesta elaborada por la consultora Trendsity, se consultó a jóvenes latinos de 14 a 30 años con el propósito de entender qué entienden por sustentabilidad. A grandes rasgos, el 80% declaró sentirse motivado a generar un cambio de hábitos, aunque el mismo porcentaje consideró que las compañías son las primeras que deberían cambiar su forma de hacer negocios en pos de la sustentabilidad y el medio ambiente. En una línea afín, el 72% sostuvo que el cambio se produce si todos los actores de la sociedad actúan de la misma manera. Esto es: gobierno, sociedad civil, empresas (Mociulsky, 2018).

En materia específica de alimentación, una investigación de mercado sobre las expectativas en torno a la producción y consumo de alimentos planteó que:

Nueve de cada diez personas sondeadas considera importante que una marca del rubro sea transparente y que provea información clara y accesible. En este sentido, el reporte reveló que el 60% de los argentinos afirma que las compañías de alimentos en el país hacen poco visibles sus prácticas de sustentabilidad y producción (...) En este sentido, el 85% cree relevante que las empresas den a conocer cómo se fabrican sus productos y el 91% considera que deben brindar seguridad y confianza. (Mafud, 2024 párr. 2)

Finalmente, un factor que también pudo haber contribuido a la hora de construir credibilidad se vincula con lo planteado por Kreimer (2022) sobre la importancia de la participación de las elites locales en las redes internacionales de investigación. Que, si bien tiene su lado negativo por reforzar la relación de dependencia, en el caso de la postura a favor, el apoyo de las agencias de Naciones Unidas puede interpretarse como un elemento reafirmante al momento de la sanción de la ley en Argentina. No solo por el peso político y los vínculos que poseen dichas agencias, sino también por el sustento simbólico y la imagen positiva en el imaginario social. Adams (2012) también ubicó en el rápido crecimiento de la base de investigación y los vínculos regionales de cada nación (impulsado por economías relativamente fuertes que invierten en innovación) una fuerza laboral de investigación regional a tener en cuenta para 2020.

4.3. ¿Por qué se logró la sanción del proyecto?

Si recuperamos la noción de controversia como una “verdad” científica puesta en juego, lo cierto es que la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable puso en discusión los patrones de consumo de la ciudadanía y los efectos de la ingesta de alimentos y bebidas procesadas en *exceso*. Lo curioso es que ambas alianzas reconocieron al sobrepeso y la obesidad como problemas presentes en la sociedad argentina pero discreparon respecto al rol de los procesados en el cálculo, de las etiquetas como formas eficientes de informar, en la carga puesta sobre las capacidades de los ciudadanos y sobre el Estado y su deber. Tales posicionamientos fueron los que atravesaron el ámbito científico y viraron hacia la esfera pública; influenciando las decisiones políticas en su trayecto.

Una cuestión interesante de pensar es que los saberes nutricionales puestos en discusión son un fenómeno endógeno de lo que Jasanoff (1990) denominó ciencia regulatoria. Es decir, conocimientos científicos y técnicos que se desarrollan con la intención de servir a la toma de decisiones político-normativas. En una línea similar, Collingridge y Reeve (1986) plantean que el propósito de la ciencia regulatoria no es producir nuevos hallazgos científicos. Su objetivo es emitir un juicio sobre múltiples fuentes de evidencia, lo que resulta en una recomendación para un problema apremiante de política pública. En sus palabras:

Debe entenderse como una esfera separada del trabajo científico. Cada vez más, los tomadores de decisiones y sus públicos se encuentran en un dilema. Por un lado, dependen cada vez más de la ciencia y los científicos. Por otro lado, es cada vez más evidente que la ciencia no puede proporcionar las respuestas claras que buscan los gobiernos, al menos no en el momento en que se requieren decisiones regulatorias. Además, la ciencia a menudo proporciona respuestas contradictorias. (:9)

En el caso que compete a esta investigación, el SPN y las GAPA fueron diseñados con el propósito delineado por Jasanoff aunque con un sesgo particular: un enaltecimiento de la producción de conocimiento internacional (encarnada especialmente en las agencias de Naciones Unidas), una representación abreviada de las experticias locales y una aún menor de los organismos estatales (donde, por ejemplo, la participación de entes I+D como el CONICET fue inexistente). En suma, aun cuando se observaron objetos que encuadran dentro de la noción de “ciencia regulatoria”, fueron verdades útiles pero importadas.

Así, los conocimientos científicos puestos en discusión sirvieron a las posturas –promotoras y obstaculizadoras– como una herramienta discursiva dentro de la controversia. Se advirtió entonces, cómo en el parlamento y en las notas periodísticas al respecto, se recurría al “conocimiento experto” entrevistando o dando espacio de publicación, principalmente, a médicos nutricionistas, chefs y empresarios del rubro alimenticio. Denotando la existencia de una experticia interrelacional con actores que dominaban el lenguaje específico de la materia (Collins & Evans, 2013).

A simple vista, la sanción de la ley significó un logro por parte de la alianza promotora del proyecto. No obstante, y para dar respuesta a la pregunta que da nombre a este apartado, del

análisis elaborado a lo largo de esta investigación se desprenden dos hipótesis que dan sentido a dicho logro.

En primer lugar, se denotó como el proyecto de ley –en particular el tipo de etiquetado elegido– estaba “prefabricado”. Debido a la *expertise* de organismos internacionales, y su influencia en los procesos de legislación en América Latina, todos los proyectos de la región contaron con una estructura similar. Es más, las organizaciones de la alianza promotora desarrollaron estrategias específicas para refutar los argumentos de la industria que se basaron en las complejidades y obstáculos observados en los procesos parlamentarios que ocurrieron con anterioridad al argentino. El hecho de que se haya impulsado el etiquetado octagonal de advertencia (fuertemente recomendado por las agencias de Naciones Unidas) responde a la misma lógica; una tendencia a la circulación de instrumentos y modelos institucionales (Ureta, 2023). Se observó entonces una exclusión respecto a la implementación de otras clases de etiquetas y –especialmente– el uso de otros marcos teóricos que hubieran complejizado el apoyo de estos organismos internacionales.

En segundo lugar, la ley terminó volcándose al derecho a la información de los consumidores y no tocó –significativamente– los procesos de producción y comercialización de la industria local. En otras palabras, la oferta no cambió. La disponibilidad de productos procesados en las góndolas es la misma que había antes que se sancione la ley. Si bien es posible que en un futuro la oferta y el consumo de procesados se reduzca, en lo inmediato, la ley no alteró tal variable; únicamente advirtió sobre los componentes de los productos.

4.4. Conclusiones

Como fue planteado anteriormente, alejarse de las visiones científicistas que intentan hacer pasar las decisiones gubernamentales por decisiones técnicas “neutrales”, significa aceptar que lo que se elige comunicar, y la manera de hacerlo, no es más –ni menos– que una herramienta política para fortalecer o desestabilizar las posturas y los argumentos de los distintos actores en el tablero que configura el desarrollo de políticas públicas.

Este breve análisis para delimitar los actores y argumentos presentes durante el tratamiento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, permite reforzar la interpretación de la ciencia como una forma de producción del conocimiento que se desarrolla siempre dentro de un contexto, involucrando valores y conflictos. Donde, además, los saberes científicos puestos en juego no solo son un eje central de la discusión, sino que también son utilizados

por los actores como una herramienta argumental y legitimación de posturas en los espacios de debate.

La principal intención de esta investigación fue contribuir al estudio de la “ciencia para la política en acción”, que simboliza aquel momento antes que los saberes que informan procesos de política se conviertan en “cajas negras”. Según Latour (2001), quien acuñó este neologismo, el *blackboxing* refiere al camino a través del cual el trabajo científico-técnico se invisibiliza a raíz de su propio éxito. Contradictoriamente, cuanto más éxito poseen los saberes o las tecnologías, más opacos son respecto a sus características endógenas.

En estos términos, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable permitió visibilizar un proceso decisorio que –usualmente– se remite al recinto legislativo sobre un asunto que pertenece, a su vez, a lo más íntimo de la esfera privada. Es decir, la ley se constituyó como devenir de nuestra relación con lo que comemos y –como sucede desde tiempos inmemoriales en la evolución humana– no deja de ser un ejercicio de lo que podemos “recolectar”. Para “abrir” este proceso, y con el objeto de esclarecer de qué manera los conocimientos científicos se incorporaron al desarrollo de la ley, este trabajo se propuso, en un primer momento, reconstruir la alianza socio-técnica del proyecto, y en un segundo momento, desentrañar los procesos de negociación de experticias y las características del asesoramiento experto que le dieron sustento a la ley.

Fruto de este análisis, logramos observar que la ley no fue un caso aislado. Al contrario, formó parte de un proceso de regulación en América Latina que repitió –una y otra vez– los ejes centrales de la norma, la participación de organismos internacionales en la trayectoria y la relación problema-solución construida. A saber, la obesidad como problema derivado de la dieta para el que una ley, que advierta sobre la composición de los procesados, representaba una solución. Solución que no alteró los patrones de consumo, ni tuvo en cuenta las desigualdades socio-económicas estructurales vinculadas al acceso, las preferencias y las elecciones de consumo. La ley establece que –en su mayoría– los productos procesados en Argentina tienen excesos. Ahora bien, en un contexto de 52,9% de pobres (INDEC, 2024), ¿cuáles son las alternativas que poseen los consumidores para una alimentación saludable?

Retomando, esta solución representó el cúmulo de una serie de desplazamientos que operaron a lo largo de nuestro recorte analítico. Comenzando por el diagnóstico de malnutrición –que supo ser desnutrición para transformarse, llegada la década del ‘90, en obesidad– hasta la

mamushka de excesos que sintetizó un cambio en la dieta de la población fomentando esa transformación. Finalmente, con la puesta en juego del proyecto en el parlamento y su visibilización pública, la ley pasó de ser la solución a la obesidad a convertirse en una respuesta a la desinformación.

Asimismo, identificamos que las dos alianzas forjadas a nivel nacional denotaron un fuerte sesgo experto y desplegaron estrategias similares: desarrollaron evidencia científica y financiaron investigaciones, enviaron cartas y ofrecieron su asesoramiento en calidad de “experto” a los legisladores e intentaron instalar el tema en la agenda pública a través de declaraciones en medios de comunicación. Sin embargo, aun cuando la incursión de los expertos fue fundamental para el desarrollo del proyecto, no bastó para su sanción. La cobertura de los medios de comunicación –luego de la falta de *quórum*– y la consecuente participación de la ciudadanía en el debate público jugaron un rol clave para que el proyecto adquiriera carácter de ley.

Finalmente, mediante el análisis de las dimensiones propuestas por Eyal (2013), logramos desentrañar los procesos de negociación de experticias y arribar hacia algunas conclusiones respecto a las características que tuvieron las redes de experticias en el caso seleccionado. A grandes rasgos, podemos decir que la sanción de la ley resultó un caso paradójico. A simple vista, representó un logro para la alianza promotora. Sin embargo, el análisis sacó a relucir dos cuestiones. En primer lugar, el etiquetado estaba “prefabricado” debido a la *expertise* de los organismos internacionales involucrados; quienes impulsaron un modelo muy similar en toda la región. En segundo lugar, la ley –finalmente– se volcó hacia la protección al derecho a la información de los consumidores y no tocó, significativamente, los procesos de producción y comercialización de la industria local, ni de consumo en base a lo visto, de manera preliminar, en la etapa de reglamentación e implementación.

Profundizar en este caso de estudio desde un enfoque CTS nos sirvió para comprender el desarrollo de políticas públicas en nuestro país. Aproximarse al análisis desde una visión que no privilegia a los científicos, sus conocimientos y sus instituciones sino que “los integra como “participantes partidistas” en un debate político más amplio” (Martin & Richards, 1995: 22) nos permitió alejarnos de las visiones científicas y demostrar que lo que se elige comunicar, y la manera de hacerlo, no es más –ni menos– que una herramienta política. Es más, aceptando la noción de que los conocimientos son un elemento más de la actividad

política (Shapin & Schaffer, 1985), la comunicación se torna indispensable para la ciencia y en especial para las experiencias de ciencia regulatoria.

Una preocupación recurrente de Jasanoff (2003) es cómo integrar una democracia fuerte con una “buena experticia” –entendida como aquella que logra gestionar con éxito las demandas de la modernidad– en contextos dispares para lograr alcanzar un equilibrio entre poder y conocimiento, entre deliberación y análisis. Si bien el caso seleccionado para esta investigación se presentaba, *a priori*, como una experiencia “de abajo hacia arriba”; donde la población elevaba un reclamo hacia los tomadores de decisión, lo cierto es que el saber experto que fundamentó el proyecto no fue una idea pensada –específicamente– para las necesidades de la población argentina, sino una política costo-efectiva que resolvía un problema construido fuera de nuestras fronteras.

Anderson y Scott (1985) se interesaron en las prácticas de representación que sirven a la construcción de poder político. Para los autores, la representación como herramienta política no radica tanto en los recursos invertidos para crearla, sino en aquellos recursos utilizados para difundirla, de modo que alteren el comportamiento o dominen la creencia de la ciudadanía. Como vimos, los conocimientos científicos y los actores que ostentan ser sus voceros transforman a la ciencia en una herramienta de poder capaz de “torcer” las decisiones públicas y marcar un camino a futuro. Este escenario abre un conjunto de interrogantes sobre los que es posible profundizar luego: ¿Cómo la ciencia regulatoria ejerce la acumulación de autoridad? ¿Qué nivel de autoridad social pueden alcanzar los objetos tecnológicos en clave de leyes? ¿Cuál es el alcance de esa autoridad y credibilidad? ¿Qué efectos cognitivos poseen los objetos tecnológicos sobre los tomadores de decisión y la ciudadanía? ¿De qué manera intervienen tales conocimientos las identidades nacionales?

Al momento de finalizar la escritura de este trabajo (Diciembre 2024), la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable volvió a posicionarse en la agenda pública. Los diputados nacionales Alejandro Bongiovanni y Daiana Fernández Molero (PRO) presentaron un proyecto de derogación que caracteriza a la ley como “excesivamente paternalista, que no sirve, no te informa. Porque si todo tiene sello, es como si nada tuviera sello. Este es el Estado tratando al consumidor no solo como un niño, sino como un niño medio idiota” (ElDiarioAR, 2024 párr. 2).

La propuesta de derogación, reavivó muchos de los argumentos expuestos en esta investigación. A modo de ejemplo, Ignacio Porrás –director de la Fundación Sanar– recalcó la ausencia de evidencia científica libre de conflicto de interés por parte de los diputados: “no hay un artículo científico libre de conflictos de interés que diga que la ley no sirve” (Lombardi, 2024 párr. 5). Mientras tanto, la nutricionista Andrea Graciano reconoció la importancia del contexto donde aparecen los argumentos: “cuando se aprobó la ley estábamos en plena pandemia y el hecho de que hubiera un Estado presente tomando medidas para proteger la salud de la población era algo importante. El contexto actual, en cambio, habilita y propicia a un Estado desdibujado frente a la economía como valor supremo y a un libre mercado que se regula solo” (Lombardi, 2024 párr. 2).

A modo de cierre, se espera que esta investigación –en la medida de su alcance– haya contribuido a sacar a la luz la complejidad que presenta la toma de decisiones públicas en un contexto de cientización. No caben dudas que la ciencia y la tecnología ocupan un rol social y político, y debido a ello, experimentan transformaciones en base a los intereses y objetivos de los actores que participan en los procesos de producción de conocimiento y de toma de decisiones públicas. Sin dudas es un terreno competitivo asentar una visión de la realidad.

Referencias Bibliográficas

- Adams, J. (2012). *The Rise of Research Networks*. Nature N° 490, 335-336.
- Agencia Tierra Viva. (6 de octubre del 2021). Una disputa de poder se quedó con la Ley de Etiquetado como rehén. Agencia Tierra Viva. <https://agenciaterraviva.com.ar/una-disputa-de-poder-se-quedo-con-la-ley-de-etiquetado-como-rehen/>
- Albornoz, M. (1997). *La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único*. Redes, Vol. 4, N° 10, 95-115.
- Alier, J. (2021). *El Ecologismo de los Pobres*. Icaria.
- Allison, G. (1993). *Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos*. En Aguilar Villanueva, La Hechura de la Política, Vol. 1. Porrúa.
- Ámbito. (24 de marzo 2022). *Se reglamentó Ley de Etiquetado Frontal. Se Aplicará en 2 Etapas*. <https://www.ambito.com/edicion-impresa/se-reglamento-ley-etiquetado-frontal-se-aplicara-2-etapas-n5400425>
- AmCham. (16 de julio del 2021). *Con etiquetas, pero correctamente*. <https://institucional.amcham.com.ar/2021/07/16/con-etiquetas-pero-correctamente/7194/>
- AmCham. (2021). *Proyecto de Ley - Etiquetado Frontal. Una Nueva Oportunidad de Legislar para Todos*.
- Anderson, R. & Scott, J. (1985). *Becoming a Nation of Readers: The Report of the Commission on Reading*. National Academy of Education.
- Arancibia, F., Lorenzo, L. & Romero, L. (2020). *Articulación Entre el Movimiento Social, la Red de Expertos y el Estado en la Consolidación de la Agroecología en la Provincia de Buenos Aires*. VIII Congreso Latinoamericano de Agroecología.
- Arias de la Mora, R. (2019). *El “Ciclo de las Políticas” en la Enseñanza de las Políticas Públicas*. Opera, 25, 137-157. <https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6021/7750>
- Aristimuño, F., Aguiar, D. & Magrini, N. (2017). *¿Transferencia de modelos institucionales o redes de asuntos de expertos? Análisis de un préstamo para ciencia y tecnología en Argentina del Banco Interamericano de Desarrollo durante los noventa*. Estudios Sociales del Estado, 3(5), 99-131.

- Barona, J. (2008). *Nutrition and Health. The International Context During the Inter-War Crisis*. Social History of Medicine, Vol. 21, N° 1, 87-105.
- Barona, J. (2010). *The Problem of Nutrition. Experimental Science, Public Health and Economy in Europe 1914-1945*. Peter Lang International Academic Publishers.
- Barri, F. (2018). *El modelo sojero de desarrollo, contexto histórico, consecuencias y resistencias*. Universidad Nacional de Córdoba, 123-148.
- Basulto, J. & Cáceres, J. (2016). *Más Vegetales y Menos Animales*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Bellaera et al. (2019). *Jarabe de maíz de alta fructosa, sus implicancias en la salud y la información disponible en el rotulado de alimentos*. Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires.
http://old.fmed.uba.ar/escuelanutricion/revistani/pdf/19a/rb/851_c.pdf
- Bijker, W. (1997). *Demokratisierung der Technik-Wer sind die Experten?* en Kerner, M. (ed.), *Aufstand der Laien. Expertentum und Demokratie in der technisierten Welt*, Aachen, Thouet Verlag, 133-155.
- Bijker, W., Bal, R. & Hendriks, R. (2009). *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. MIT Press.
- Blacha, L. & Sanchez, S. (2024). *Agronegocio, Dieta y Poder*. Journal De Ciencias Sociales, 1(22), 76-102.
<https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/article/view/9582>
- Blacha, L. (2022). *Agronegocio y Desigualdad Nutricional en Argentina (Siglos XX y XXI). La dieta entre la productividad y la exclusión social*. Revista História. Debates e Tendências, Vol. 22, N° 3, 87-107.
<https://www.redalyc.org/journal/5524/552473646006/html/>
- Bloomberg Philanthropies. (2023). *Annual Report 2022-2023: Public Health*.
<https://www.bloomberg.org/annualreport/public-health/>
- Bloor, D. (1976). *Knowledge and Social Imagery*. University of Chicago Press.
- Bloor, D. (1998). *Conocimiento e Imaginario Social*. Gedisa.
- Borgarello, M. (2018). *La tensión entre propiedad intelectual y el derecho a la salud y a la información en el etiquetado frontal de alimentos*. Tesis de Maestría. FLACSO.
- Borrás, G. & García, J. (2013). *Políticas Alimentarias en Argentina, Derechos y Ciudadanía*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 39, 111-136.
<https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/Pa%CC%81ginas-desdeRIEA39-a-imprenta.pdf>

- Bravo, V. (10 de enero del 2020). *La Alimentación de los Soldados Durante la I Guerra Mundial*. Tapas Magazine. <https://www.tapasmagazine.es/alimentacion-soldados-i-guerra-mudial/>
- Britos et al. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios de Nutrición Infantil. https://cesni-biblioteca.org/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf
- Brown, M. (2009). *Science in Democracy. Expertise, Institutions, and Representation*. MIT Press.
- Burke, P. (1990). *The French Historical Revolution: The Annales School 1929–1989*. Stanford University Press.
- Buschini, J. (2016). *La Alimentación Como Problema Científico y Objeto de Políticas Públicas en la Argentina: Pedro Escudero y el Instituto Nacional de la Nutrición, 1928-1946*. Apuntes, 63 (79), 129-156. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10938/pr.10938.pdf
- Cabrero, E. (2000). *Usos y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las Policy Sciences en Contextos Cultural y Políticamente Diferentes*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cabrerós, D. (3 de noviembre del 2021). *Reformulaciones, plazos y conflictos comerciales: los argumentos que podrían obstaculizar la ley de etiquetado frontal*. ElDiarioAr. https://www.eldiarioar.com/economia/reformulaciones-plazos-conflictos-comerciales-argumentos-obstaculizar-ley-etiquetado-frontal_1_8441433.html
- Cafferata, M. (6 de octubre del 2021). *Etiquetado Frontal: porque Juntos por el Cambio no dio quórum y se cayó la sesión*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/372744-etiquetado-frontal-por-que-juntos-por-el-cambio-no-dio-quoru>
- Calañas Continente, A. (2005). *Alimentación Saludable Basada en la Evidencia*. Revista Endocrinología Nutrición N° 52 (Suplemento 2), 8-24.
- Cámara de Diputados de la Nación. (1949). Ley 13.640 “Caducidad de los Proyectos de Ley”.
- Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Ley “Programa Nacional Copa de Leche Escolar”. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/0491-D-2021.pdf>

- Cámara de Diputados de la Nación. (2021). Orden del Día N° 438. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-139/139-438.pdf>
- Cámara de Diputados de la Nación. Reglamento. <https://www.congreso.gob.ar/reglamentoDiputados.pdf>
- Cámara de Senadores de la Nación. Formación y Sanción de Leyes. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/tramite>
- Canella, D. (2014). *Ultra-processed food products and obesity in Brazilian household (2008-2009)*. Plos One.
- Carbajal Azcona, A. (2012). *Ingestas Recomendadas y Objetivos Nutricionales*. Universidad Complutense de Madrid.
- Carosia et al. (2019). *Comprensión del sistema de etiquetado frontal voluntario argentino en estudiantes de la Licenciatura en Nutrición de la Universidad de Buenos Aires*. Revista Nutrición Investiga, 303-354.
- CEMP. (S.F). *Historia de la Seguridad Alimentaria*. <https://cemp.es/noticias/historia-seguridad-alimentaria/>
- Chávez, F. (2016). *De la situación problemática al problema científico educacional*. Revista EDUCA N°7, 143-151.
- Chuaire, M. & Scartascini, C. (2014). *La Política de las Políticas Públicas: Re-examinando la Calidad de las Políticas Públicas y las Capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CINCAP. (2017). *¿Qué son y dónde están las grasas trans?* <https://www.cincap.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/Grasas-trans.pdf>
- Cincunegui et al. (2021). *Ciencia y Parlamento en Argentina Centro de Estudios, Investigaciones y Prospectiva Parlamentarios*. Informe Técnico. Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Austral.
- Cisneros, D. (12 de febrero del 2020). *¿Quién inventó la pirámide alimenticia? ¿Es puro marketing y estamos locos en seguirla?* <https://www.linkedin.com/pulse/qui%C3%A9n-invent%C3%B3-la-pir%C3%A1mide-alimenticia-es-puro-y-locos-diana/>
- Clip Urbano Salud. (1 de noviembre 2021). *Vizzotti presidió mesa de trabajo para avanzar en la reglamentación de la Ley de Etiquetado Frontal*. Clip Urbano Salud. <https://clipurbanosalud.com/2021/11/01/vizzotti-presidio-mesa-de-trabajo-para-avanzar-en-la-reglamentacion-de-la-ley-de-etiquetado-frontal/>

- Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad en Niños, Niñas y Adolescentes. (2019). *Pronunciamiento de la Coalición Nacional para prevenir la obesidad infantil en niños, niñas y adolescentes sobre el etiquetado frontal de advertencia*. <https://www.ficargentina.org/pronunciamiento-de-la-coalicion-nacional-para-prevenir-la-obesidad-infantil-sobre-etiquetado-de-alimentos/>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2020). *El Poder del Consumidor y Corporación. La interferencia de la industria es nociva para la salud*. https://colectivodeabogados.org/interferenciaetiquetado/imagenes/Interferencia_industria_etiquetado_latam_25sept.pdf
- Collingridge, D. & Reeve, C. (1986) *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policymaking*. Francis Pinter.
- Collins, H. & Evans, R. (2002). *The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience*. Social Studies of Science, 32/2, 235-296.
- Collins, H. & Evans, R. (2007). *Rethinking Expertise*. University of Chicago Press.
- Collins, H. & Yearly, S. (1992). *Epistemological Chicken. A Pickering*. Science as Practice and Culture, 301-325. University of Chicago Press.
- Collins, H. (1995). *Los Siete Sexos: Estudio Sociológico de un Fenómeno o la Replicación de los Experimentos en Física*. Sociología de la Ciencia y la Tecnología, 141-160.
- Collins, H. (2009). *Cambiar el Orden. Replicación e Inducción de la Práctica Científica*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Coop. (4 de julio del 2016). *Coop River Matpyramiden i Almedalen*. <https://pressrum.coop.se/coop-river-matpyramiden-i-almedalen/>
- Cornwall, A. (2008). *Unpacking "Participation": Models, Meanings and Practices*. Community Development Journal, 43, 269-283.
- Cortassa, C. (2010). *Del déficit al diálogo, ¿y después? Una reconstrucción crítica de los estudios de comprensión pública de la ciencia*. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, 5(15), 47-72. <https://www.revistacts.net/wp-content/uploads/2020/01/vol5-nro15-cortassa.pdf>
- Cowburn et al. (2005). *Consumer Understanding and Use of Nutrition Labelling*. Public Health Nutrition, 8(1), 8-21.
- Dehatri et al. (2013). *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Argentina*. Revista Asuntos Económicos y Administrativos (24), 201-218.

- Delgado, A. (2010). *¿Democratizar la Ciencia? Diálogo, Reflexividad y Apertura*. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, Vol. 5 N° 15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3715027>
- Di Bello, M. (2010). *Producción y uso de conocimientos científicos orientados a la resolución de problemas sociales. Análisis de tres grupos de investigación universitarios*. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata – 9 y 10 de diciembre.
- Díaz Barriga A. (2005). *Las profesiones ante los nuevos retos. Globalización, Flexibilidad y Competencias. La Profesión Universitaria en el Contexto de la Modernización*. Ediciones Pomares.
- Diputados Bonaerenses. (18 de marzo del 2022). *Organizaciones Exigen la Reglamentación de la Ley de Etiquetado Frontal*. <https://diputadosbsas.com.ar/organizaciones-exigen-la-reglamentacion-de-la-ley-de-etiquetado-frontal/>
- Dolabjian, C. (14 de julio de 2021). *Por la pandemia, creció la cantidad de argentinos dispuestos a adoptar acciones sustentables*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios/por-la-pandemia-crecio-la-cantidad-de-argentinos-dispuestos-a-adoptar-acciones-sustentables-aunque-nid14072021/>
- Duberley, J. & Johnson, P. (2000). *A More Reflexive Approach Towards Management Research*. Irish Journal of Management Vol. 27 N° 2, 178-192.
- Echeverría, J. & González, M. (2009). *La Teoría del Actor-Red y la Tesis de la Tecnociencia*. Arbor.
- El Diario AR. (20 de noviembre de 2024). *Diputados del PRO presentaron un proyecto para derogar la ley de Etiquetado Frontal*. https://www.eldiarioar.com/politica/diputados-pro-presentaron-proyecto-derogar-ley-etiquetado-frontal_1_11835808.html
- Elzinga, A. & Jamison, A. (1996). *El Cambio de las Agendas Políticas en Ciencia y Tecnología*. Revista Zona Abierta, 75/76, 91-132.
- Epstein, S. (1995). *The construction of Lay Expertise: AIDS Activism and the Forging of Credibility in the Reform of Clinical Trials*. Science, Technology & Human Values, 20, (4), 408-437.
- Escudero, P. (1934). *Instituto Municipal de Enfermedades de la Nutrición (Hospital Rawson). Quinto Informe Anual*. La Semana Médica, año XLI, N° 3, 218-227.

- Escudero, P. (1936). *Informe correspondiente al séptimo año de funcionamiento del Instituto*. La Semana Médica [separata], año XLIII, N° 9, 5-29.
- Estévez, A. & Ochoa Henríquez, H. (2006). *El Poder de los Expertos para Comprender la Tecnocracia*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/El%20poder%20de%20los%20expertos.pdf>
- Estévez, A. (2003). *El Nuevo Management Público Después de la Reforma del Estado Argentina*. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/EL%20NMP%20luego%20de%20la%20reforma%20argentina%202003.pdf>
- Estévez, A. (2005). *Apuntes para una Genealogía de la Tecnocracia*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/la%20tecnocracia.pdf>
- Estévez, A. (2022). *Los Aportes de la Teoría Crítica al Análisis de la Tecnocracia y las Políticas Públicas*. Estudios de Derecho, 79 (173), 274-307.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (1995). *The Triple Helix University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*. EASST Review, Vol. 14, N°. 1, 14-19.
- Eyal, G. (2013). *For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic*. American Journal of Sociology, Vol. 118, N°. 4, 863-907.
- Ezrahi, Y. (1990). *The Descent of Icarus: Science and the Transformation of Contemporary Democracy* en *The Bittersweet Century: Speculations on Modern Science and American Democracy*. Harvard University Press.
- FAO. (S.F). *Una Introducción a los Conceptos Básicos de la Seguridad Alimentaria*. <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- Ferguson, P. (2005). *Eating Orders: Markets, Menus, and Meals*. Journal of Modern History, N° 77, 679-700.
- Fernández, A. (6 de noviembre del 2018). *Las Consecuencias de la Guerra*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20181106/452685872563/primera-guerra-mundial-consecuencias-muertos-destruccion-nazismo.html>
- FIC Argentina. (2019). *Pronunciamiento de la Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad Infantil en Niños, Niñas y Adolescentes*. https://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2019/02/1902_etiquetado_coalicion.pdf

- Flores Crespo, P. (2013). *El Enfoque de la Política Basado en Evidencia: Análisis de su Utilidad para la Educación de México*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 18, N° 56. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012
- Follett, R. & Strezov, V. (2015). *An analysis of citizen science-based research: usage and publication patterns*. Plos One, 10, 11-23.
- Fortoul van der Goes, T. (2021). *El Gran Problema de la Obesidad*. Revista de la Facultad de Medicina, 64 (3), 3-5.
- Fressoli, J. & Arza, V. (2017). *Negociando la Apertura en Ciencia Abierta. Un Análisis de Casos Ejemplares en Argentina*. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, Vol. 12, 139-162.
- Frickel, S. & Moore, K. (2006). *Prospects and Challenges for a New Political Sociology of Science*.
- Gaido, M. (24 de agosto del 2021). *Ley de Etiquetado Frontal: voces a favor y en contra encienden el debate*. La Voz del Interior. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/ley-de-etiquetado-frontal-voces-a-favor-y-en-contra-encienden-el-debate/>
- García, M. (2010). *Percepción Pública de la Ciencia: ¿Qué ciencia? ¿Qué Público? Una aproximación al impacto de los enfoques etnográficos en los estudios de percepción pública de la ciencia*. Ensaio Pesquisa em Educação em Ciências, 12, 159-170.
- Gibbons et al. (1997). *La Nueva Producción del Conocimiento. La Dinámica de la Ciencia y la Investigación en las Sociedades Contemporáneas*. Ediciones Pomares. <https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierrez/cursos/cts/articulos/gibbons.pdf>
- Gieryn, T. (1983). *Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists*. American Sociological Review 48 (6), 781-795.
- Gioberchio, G. (14 de julio del 2021). *Industria vs. Etiquetado Frontal de Alimentos: cómo se gestó el dictamen favorable que busca convertirse en ley*. Infobae. <https://www.infobae.com/salud/2021/07/14/industria-vs-etiquetado-frontal-de-alimentos-como-se-gesto-el-dictamen-favorable-que-busca-convertirse-en-ley/>
- Goldfarb, A. (30 de octubre del 2024). *Las Claves que Transforman el Futuro del Consumidor en la Era de la Incertidumbre*. La Nación.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/las-claves-que-transforman-el-futuro-del-consumidor-en-la-era-de-la-incertidumbre-nid30102024/>

- Goodman, L. (1961). *Snowball Sampling*. Annals of Mathematical Statistics, 32 (1), 148-170.
- Gorman, M. (2002). *Levels of Expertise and Trading Zones: A Framework for Multidisciplinary Collaboration*. Social Studies of Science, 32(5), 933-938.
- Gras, C. & Hernández, V. (2013). *El Agro como Negocio. Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización*. Editorial Biblos Sociedad.
- Grundmann, R. (2016). *The Problem of Expertise in Knowledge Societies*. Minerva 55 (1), 25-48.
- Guillem-Llobat, X. (2016). *Historia de la Alimentación: Contribuciones y Oportunidades de los Estudios sobre Seguridad y Calidad*. Revista Ayer, 101, 269-282.
- INDEC. (2016). *La Medición de la Pobreza y la Indigencia en Argentina*. Metodología INDEC, N° 22.
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf
- INDEC. (2020). *Canasta Básica Alimentaria. Canasta Básica Total*.
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas_frecuentes_cba_cbt.pdf
- INDEC. (2024). *Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la pobreza y de la Indigencia. Resultados del Primer Semestre de 2024*.
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>
- Iranzo, J. & Blanco, R. (1995). *La Vida en el Laboratorio. La Construcción de los Hechos Científicos*. Reseña. Reis 1, 409-418. https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/26539/REIS_1995_71_IranzoVida.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jaime, F. & Vaca Ávila, P. (2017). *Las Políticas Basadas en Evidencia como Plataformas para la Innovación de Políticas Públicas*. Estado Abierto. Revista Sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 2(1), 51-76.
- Jasanoff, S. & Kim, S. (2015). *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. University of Chicago Press.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*. Harvard University Press.
- Jasanoff, S. (1995). *Procedural Choices in Regulatory Science*. Technology in Society, 17(3), 279-293.

- Jasanoff, S. (2003). *Breaking the Waves in Science Studies: Comment on H.M. Collins and Robert Evans, "The Third Wave of Science Studies"*. Social Studies of Science, 33(3), 389-400.
- Jasanoff, S. (2004). *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Routledge.
- Jiménez, A. (24 de abril del 2017). *¿Quién inventó la pirámide nutricional?* El Diario Vasco. <https://www.diariovasco.com/sociedad/salud/201704/24/quien-invento-piramide-nutricional-20170424055944.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariovasco.com%2Fsociedad%2Fsalud%2F201704%2F24%2Fquien-invento-piramide-nutricional-20170424055944.html>
- Jones, C. (1970). *An Introduction To The Study Of Public Policy*. Duxbury Press.
- Kim, E. (2013). *Processed Food: A 2-Million-Year History*. Scientific American. <https://www.scientificamerican.com/article/processed-food-a-two-million-year-history/>
- Knorr-Cetina, K. (1996). *¿Comunidades científicas o arenas transepistémicas de investigación? Una crítica de los modelos cuasi-económicos de la ciencia*. Redes, Vol 3 N° 7, 129-160.
- Kreimer, P. (1999). *De Probetas, Computadoras y Ratones. La Construcción de una Mirada Sociológica sobre la Ciencia*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Kreimer, P. (2022). *Promesas tecnocientíficas en la periferia: lo que dicen y lo que ocultan* en Conocimientos, Sociedades y Tecnologías en América Latina: Viejos Modelos y Desencantos, Nuevos Horizontes y Desafíos. Uniandes.
- La Nación/Ohlala. (13 de julio del 2021). *Narda Lepes: "La ley de etiquetado es mucho más que los ingredientes ocultos, es que sea más claro lo que te venden"*. <https://www.lanacion.com.ar/revista-ohlala/narda-lepes-los-ultraprocesados-encubren-lo-que-uno-esta-comiendo-nid14062021/>
- La Política Online. (27 de octubre del 2021). *El Gobierno se comprometió a excluir a la yerba de la Ley de Etiquetado Frontal*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/137389-el-gobierno-se-comprometio-a-excluir-a-la-yerba-de-la-ley-de-etiquetado-frontal/>
- Lajmanovich, R. (2020). *Consecuencias del modelo transgénico de cultivos resistente a herbicidas en Argentina: ¿es solo un problema de distancias?* Unión de Científicos

Comprometidos con la Sociedad y la Naturaleza de América Latina. Ciencia Digna, N° 1, 62-67.

- Latour, B. & Woolgar, S. (1979). *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. Sage.
- Latour, B. (2001). *La Esperanza de Pandora: Ensayos sobre la Realidad de los Estudios de la Ciencia*. Gedisa.
- Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora: Ensayos Sobre la Realidad de los Estudios de la Ciencia*. Gedisa Editorial.
- Lengwiler, M. (2008). *Origins and Current Practices in Critical Perspective Participatory Approaches in Science and Technology: Historical Origins and Current Practices in Critical Perspective*. Science Technology Human Values, 33, 186-200.
- Letra P. (26 de octubre del 2021). *Diputados sancionó la Ley de Etiquetado Frontal de Alimentos*. <https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-10-26-22-45-0-diputados-sanciono-la-ley-el-etiquetado-frontal-de-alimentos>
- Letra P. (8 de enero 2022). *Etiquetado: Vizzotti prepara la reglamentación y las empresas piden más tiempo*. <https://www.lettrap.com.ar/nota/2022-1-8-10-39-0-etiquetado-vizzotti-prepara-la-reglamentacion-y-las-empresas-piden-mas-tiempo>
- Levidow, L. (1998). *Democratizing Technology or Technologizing Democracy? Regulating Agricultural Biotechnology in Europe*. Technology in Society, 20 (2), 211-226.
- Liga de Naciones. (1937). *Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations*. The Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy.
- Llauguer, A. (1998). *El ecologismo, una estrategia de educación ambiental*. Jornadas L'Educació Ambiental a l'escola, al treball i al carrer. https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitco/es/ceneam/articulos-de-opinion/1998-llauguer_tcm30-163615.pdf
- Lombardi, V. (22 de noviembre del 2024). *Octógonos en Alimentos: Política de Salud en Peligro por el Interés Económico*. Agencia TSS. <https://www.agenciatss.com.ar/octogonos-en-alimentos-politica-de-salud-en-peligro-por-el-interes-economico/>
- Lomelí, L. (18 de octubre 2023). *La Historia Reciente de las Etiquetas Alimentarias*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-historia-reciente-de-las-etiquetas-alimentarias-20231018-0131.html>

- Longmate, N. (1971). *How We Lived Then: A History of Everyday Life in the Second World War*. Arrow Books.
- López, A. (2006). *Empresarios, Instituciones y Desarrollo Económico: el Caso Argentino*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5f71a433-88bc-4aea-878b-6487a30a2db9/content>
- Lucuix, M. (2001). *Programa Materno Infantil. Estudio De La Evolución Histórica A Través De Su Implementación En La República Argentina 1950-1999*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0062_LucuixMB.pdf
- Lundvall, B. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers.
- Maclaine Pont, P. & Thomas, H. (2007). How The Vineyard Came To Matter: Grape Quality, The Meaning of Grapevines and Technological Change in Mendoza's Wine Production. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 1(22), 218-234.
- Mafud, L. (25 de septiembre del 2024). *Trazabilidad, transparencia e impacto positivo: las demandas que crecen entre los consumidores al elegir cómo alimentarse*. Forbes. <https://www.forbesargentina.com/negocios/trazabilidad-transparencia-e-impacto-positivo-demandas-crecen-consumidores-elegir-como-alimentarse-n59969>
- Martí et al. (2021). *Consumo de alimentos ultra-procesados y obesidad: una revisión sistemática*. *Nutrición Hospitalaria*, 38 (1), 177-185.
- Martin, B. & Richards, E. (1995). *Scientific knowledge, controversy, and public decision-making* en Sheila Jasanoff, Gerald E. Markle, James C. Petersen, and Trevor Pinch (eds.), 506-526. <https://documents.uow.edu.au/~bmartin/pubs/95handbook.html>
- McGerr, M. (2005). *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of The Progressive Movement in America, 1870-1920*. Oxford University Press.
- Menéndez E. (1988). *Modelo Médico Hegemónico y Atención Primaria*. Ponencia. Segundas Jornadas de Atención Primaria de la Salud de Buenos Aires. https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/816_rol_psicologo/material/unidad2/obligatoria/modelo_medico.pdf
- Merton, R. (1992 [1942]). *La Ciencia y la Estructura Social Democrática. Teoría y Estructura Social*. Foro de Cultura Económica.
- Miller, S. (2001). *Public Understanding of Science at the Crossroads*. *Public Understanding of Science*, N° 10, 115-120.

- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (2018). *Etiquetado Frontal Nutricional de Alimentos*. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/0000001380cnt-2019-06_etiquetado-nutricional-frontal-alimentos.pdf
- Ministerio de Salud de la Nación. (2016). *Guías Alimentarias para la Población Argentina*. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-08/guias-alimentarias-para-la-poblacion-argentina_manual-de-aplicacion_0.pdf
- Ministerio de Salud de la Nación. (2019). *El 41,1 por ciento de los chicos y adolescentes tiene sobrepeso y obesidad en la Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-411-por-ciento-de-los-chicos-y-adolescentes-tiene-sobrepeso-y-obesidad-en-la-argentina>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2019). Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.
- Ministerio de Salud de la Nación. (2020). *Evaluación del Desempeño del Etiquetado Frontal de Advertencia Frente a Otros Modelos en Argentina*. <https://fagran.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/MINSAL-Investigacio%CC%81n-Etiquetado-Frontal-de-Alimentos.pdf>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2023). *Manual de Aplicación Rotulado Nutricional Frontal. Aplicación de la Ley N° 27.642 y el Decreto 151/22*. <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2023-10/2023-10-manual-normativa-ef.pdf>
- Moción de Sergio Mariano Ruiz Esquide Jara, Guido Girardi Lavín, Carlos Ominami Pascual, Carlos Kuschel Silva y Evelyn Matthei Fonet. (21 de marzo del 2007). Moción Parlamentaria en Sesión 5. Legislatura Nacional 355.
- Mociulsky, M. (12 de mayo del 2018). La Era de los Nativos Sustentables. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/la-era-de-los-nativos-sustentables-nid2133761/>
- Montecinos, E. (2007). *Límites del Enfoque de las Políticas Públicas para Definir un “Problema Público”*. Cuadernos de Administración, 20(33), 323-335. <https://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>
- Monteiro et al. (2011). *Increasing consumption of ultra-processed foods and likely impact on human health: evidence from Brazil*. Public Health Nutrition, 14 (1), 5-13.
- Monteiro et al. (2013). *Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system*. Obesity Reviews, 14, 21-28.
- Monteiro et al. (2017). *Household availability of ultra-processed foods and obesity in nineteen European countries*. Public Health Nutrition, 21 (1), 18-26.

- Monterroza Ríos, A. (2017). *Una revisión crítica a la Teoría del Actor-Red para el estudio de los artefactos*. Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad, 9 (17), 49-62.
<https://www.redalyc.org/pdf/5343/534367006001.pdf>
- Moore et al. (2011). *Science and Neoliberal Globalization: A Political Sociological Approach*. Theory and Society, 40 (5), 505-32.
- Moya, J. & Bortz, G. (2023). *Iniciativas y desafíos para el fortalecimiento del Asesoramiento Experto en política en los Poderes Ejecutivo y Legislativo*. V Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (CAESCYT).
https://www.researchgate.net/publication/370510732_Iniciativas_y_desafios_para_el_fortalecimiento_del_Asesoramiento_Experto_en_politica_en_los_Poderes_Ejecutivo_y_Legislativo_Initiatives_and_challenges_for_strengthening_expert_policy_advice_in_the_Exe
- Mulvaney, K. (12 de julio del 2023). *¿Qué es exactamente la carne cultivada en laboratorio?* National Geographic.
<https://www.nationalgeographic.es/ciencia/2023/07/carne-cultivada-laboratorio-sintetica-que-es-como-se-hace>
- Neiburg, F. & Plotkin, M. (2004). *Intelectuales y Expertos. La Constitución del Conocimiento Social en Argentina*. Paidós.
- Nelkin, D. (1971). *Scientists in an Environmental Controversy*. Science Studies, 1 (3-4), 245-261.
- Nelkin, D. (1987). *Science, Technology and Public Policy*. History of Science Society Newsletter, Vol. 16, N° 2.
<http://depts.washington.edu/hssexec/newsletter/1997/nelkin.html>
- Nieto, A. (31 de agosto de 2023). *El ‘marketing’ de la industria alimentaria: ¿sabemos lo que compramos?* El País. <https://elpais.com/salud-y-bienestar/nutrir-ciencia/2023-08-31/el-marketing-de-la-industria-alimentaria-sabemos-lo-que-compramos.html>
- Oliveira et al. (2020). *Institucionalização das Políticas Informadas por Evidências no Brasil*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53138>
- OPS/OMS, UNICEF & FAO. (2021). *Proyecto de Ley Promoción de la Alimentación Saludable*.
<https://www.unicef.org/argentina/media/9651/file/Postura%20UNICEF%20OPS%20FAO%20-%20Ley%20Alimentaci%C3%B3n%20Saludable.pdf>

- Organización Mundial de la Salud. (16 de septiembre de 2023). *Enfermedades No Transmisibles*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Technical Meeting on Nutrition Labelling for Promoting Healthy Diets*. http://www.who.int/nutrition/events/2015_meeting_nutrition_labelling_diet_scopeandpurpose.pdf?ua=1
- Organización Mundial de la Salud. (2021). *Obesidad y Sobrepeso*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- Organización Panamericana de la Salud. (2002). *Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud*. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/725/9275315884.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud. (2016). *Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/18622>
- Organización Panamericana de la Salud. (2019). *Alimentos y bebidas ultra-procesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51523>.
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>
- Organización Panamericana de la Salud. (S.F). *Etiquetado Frontal de Advertencias en Argentina*. <https://www.paho.org/es/etiquetado-frontal-advertencias-argentina>
- Ortiz, R. (1938). Mensaje del presidente de la Nación al inaugurar el período ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional. https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/1938_Mensaje_presidencial_Ortiz_Asuncixn.pdf
- Osei-Assibey et al. (2012). *The Influence of the Food Environment on Overweight and Obesity in Young Children: A Systematic Review*. BMJ Open, 2(6).
- Palavecino, S. (2003). *La noción de ciencia del programa fuerte de la sociología del conocimiento*. Análisis Filosófico, 23 (1), 85-102.
- Parlamentario. (26 de octubre del 2021). *Polledo criticó el proyecto de ley de etiqueta frontal porque “el cambio no se impone por la fuerza”*. <https://www.parlamentario.com/2021/10/26/polledo-critico-el-proyecto-de-ley-de-etiqueta-frontal-porque-el-cambio-no-se-impone-por-la-fuerza/>

- Parthasarathy, S. (2010). *Breaking the expertise barrier: Understanding activist strategies in science and technology policy domains*. Science and Public Policy, 37, 355-367.
- Pérez Samper, M. (2009). *La Historia de la Alimentación*. Chronica Nova, 35, 105-162.
- Perfil. (23 de marzo del 2022). *El Gobierno reglamentó la Ley de Etiquetado Frontal cinco meses después de su aprobación*. <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/el-gobierno-oficializo-la-reglamentacion-de-la-ley-de-etiquetado-frontal-para-su-aplicacion.phtml>
- Pinch, T. & Bijker, W. (1987). *The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other*. MIT Press.
- Popkin et al. (2018). *Obesity and the food system transformation in Latin America*. Obesity Reviews, 19 (8), 1028-1064.
- Popkin. B. (2020). *El Impacto de los Alimentos Ultra-procesados en la Salud*. Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, N° 34.
- Postman, N. (1992). *Technopoly: The Surrender of Culture to Technology*. Knopf.
- Poti et al. (2015). *Is the degree of food processing and convenience linked with the nutritional quality of foods purchased by US households?* Clinial Nutrition, 101(6), 51-62.
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica. (2011). *Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos, Proyecto Food Facility Honduras*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f1bb882a-b059-4368-9022-c70840d77ce5/content#:~:text=El%20concepto%20de%20Seguridad%20Alimentaria,acceso%2C%20tanto%20econ%C3%B3mico%20como%20f%C3%ADsico>
- Pure Food and Drug Act. (1906). United States Statutes at Large (59th Cong., Sess. I, Chp. 3915, p. 768-772; cited as 34 U.S. Stats. 768). <https://medicalmarijuana.procon.org/wp-content/uploads/sites/37/pure-food-and-drug-act-1906.pdf>
- Redacción APD. (30 de octubre del 2018). *¿Qué es el know how de una empresa?* Asociación para el Progreso de la Dirección. <https://www.apd.es/que-es-el-know-how/>
- Reyna, C. (2016). *La profesionalización de la educación sanitaria en la Argentina de los años sesenta: influencias internacionales, circuitos académicos y núcleos de formación técnica*. Avances del Cesor, V. XIII, N° 15, 181-201.

- Reyna, C. (2023). *Mejor nutrición no significa necesariamente más comida: educación alimentaria y fomento agrícola en Argentina (1960-1970)*. Revista Ciencia Salud, N° 21 (2), 1-21.
- Rosemann, A., Vasen, F. & Bortz, G. (2019). *Global diversification in medicine regulation: insights from regenerative stem cell medicine*. Science as Culture, 28 (2), 223-249.
- Salas, S. (2010). *Conflicto de Intereses en la Investigación Biomédica*. Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología, 75 (3), 143-145.
- Sanderson, I. (2002). *Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making*. Public Administration, 80, 1-22.
- Scattini, J. (8 de julio del 2023). *Carne cultivada: ¿El futuro de la alimentación?* Ámbito. <https://www.ambito.com/informacion-general/carne-cultivada-el-futuro-la-alimentacion-n5762826>
- Scholliers, P. (2007). *Twenty-Five Years of Studying un Phénomène Social Total, Food, Culture and Society*. International Journal of Multidisciplinary Research, N° 10, 449-471.
- Shamos, M. (1995). *The Myth of Scientific Literacy*. Rutgers University Press.
- Shapin, S. & Schaffer, S. (1985). *Leviathan and The Air-pump: Hobbes, Boyle and The Experimental Life*. Princeton University Press.
- Shekar, M. (2019). *Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Global Challenge*. World Bank.
- Sisto, V. (2019). *Managerialismo, autoritarismo y la lucha por el alma de la gestión: el caso de las últimas reformas en políticas de dirección escolar en Chile*. Revista da FAEEBA. Educação e Contemporaneidade, 27 (53), 141-156.
- Sociedad Argentina de Nutrición. (2021). Documento Técnico sobre Etiquetado Frontal de Alimentos y Perfil de Nutrientes.
- Souza Casadinho, J. (2014). *Fronteras Dinámicas y Permeables: La Expansión de las Actividades Agrarias, los Discursos y Estrategias Puestas en Juego por los Actores en Conflicto*. En Actas, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- Spary, E. (2005). *Ways with Food*. Journal of Contemporary History, 40, 763-771.
- Star, S. & Griesemer, J. (1989). *Institutionnal Ecology, 'Translations', and Boundary Objects: Amateurs and Professionals on Berkeley's Museum of Vertrebate Zoologie*. Social Studies of Science, 19 (3), 387-420.

- Stirling, A. (2007). *"Opening Up" and "Closing Down"*. Science Technology & Human Values 33, 262-294.
- Super, J. (2002). *Food and History*. Journal of Social History, 36, 165-178.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del liberalismo*. Taurus. <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2017/04/svampa-maristella-2005-la-sociedad-excluyente-cap-1.pdf>
- Svampa, M. (2008). *La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes*. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>
- Télam. (13 de julio del 2021). *Diputados emitió dictamen sobre el proyecto de etiquetado frontal de alimentos*. <https://www.telam.com.ar/notas/202107/561195-el-proyecto-de-etiquetado-frontal-de-alimentos-ya-se-debate-en-diputados.html>
- Télam. (5 de mayo de 2013). *Advierten que es nocivo el jarabe de maíz, presente en muchos alimentos de consumo masivo*. <https://www.telam.com.ar/notas/201305/16533-advierten-que-es-nocivo-el-jarabe-de-maiz-presente-en-muchos-alimentos-de-consumo-masivo.html#:~:text=El%20alto%20consumo%20de%20productos,la%20diabetes%20y%20a%20la%20obesidad>.
- Thomas, H. (2008). *Estructuras Cerradas vs. Procesos Dinámicos: Trayectorias y Estilos de Innovación y Cambio Tecnológico*. En Thomas, H. y Buch, A. (Coords.) *Actos, Actores y Artefactos. Sociología de la Tecnología*. Universidad de Quilmes Editorial.
- Thomas, H., Fressoli, M. & Aguiar, D. (2006). *Procesos de construcción de "funhormocionamiento" de organismos animales genéticamente modificados: el caso de la vaca transgénica clonada (Argentina 1996-2006)*. Convergencia, 13 (42), 153-180. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000300009
- Trompette, P. & Vinck, D. (2010). *Volver sobre la noción de objeto-frontera*. Revue d'anthropologie des connaissances, 4-1. <https://journals.openedition.org/rac/16607>
- UNICEF. (2021). *Experiencias sobre el diseño y la implementación del etiquetado nutricional de advertencia en América Latina y el Caribe*. <https://www.unicef.org/lac/media/29601/file/Experiencias-regionales-etiquetado.pdf>

- UNICEF. (26 de octubre del 2023). *Logros y desafíos a dos años de la ley de Etiquetado Frontal en la Argentina*. <https://www.unicef.org/argentina/historias/logros-y-desaf%C3%ADos-dos-a%C3%B1os-de-la-ley-de-etiquetado-frontal-en-la-argentina>
- Universidad Católica Argentina (2020). *Barómetro de la Deuda Social Argentina*. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8084>
- Ureta, S. (2023). *Experimentos Políticos: Repensando la Implementación de Políticas Públicas*. Ediciones UAH.
- Uría, J. (2014). *Una nueva historia de la alimentación*. *Historia Contemporánea*, 48, 33-69.
- Vaccarezza, L. & López Cerezo, J. (2001). *Proyecto Iberoamericano de Percepción Pública, Cultura Científica y Participación Ciudadana*. Documento Base, RICYT-OEI.
- Van Zwanenberg, P., Ely, A. & Smith, A. (2013). *Regulating Technology: International harmonization and local realities*. Routledge.
- Vernon, J. (2007). *Hunger. A Modern History*. Harvard University Press.
- Vessuri, H. (2004). *La hibridación del conocimiento. La tecnociencia y los conocimientos locales a la búsqueda del desarrollo sustentable*. *Convergencia*, 11 (035).
- Weindling, P. (1995). *Introduction: Constructing International Health Between the Wars en International Health Organisations and Movements, 1918-1933*. Cambridge University Press.
- Wynne, B. (1995). *Public Understanding of Science*. *Handbook of Science and Technology Studies*, 361-388.
- Wynne, M. (2007 [1989]). *Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias*. Ediciones Morata.
- Zilberstein, A. (2014). *Food in American History*. MIT Press. https://ocw.mit.edu/courses/21h-s01-food-in-american-history-fall-2014/7a8a6c7c713d56240eb90a77683e65e4/MIT21H_S01F14_Fin_Pa-SPAM.pdf
- Zink, K. & Lieberman, D. (2016). *Impact of meat and Lower Palaeolithic food processing techniques on chewing in humans*. *Nature* 531, 500-503.